

Współczesna Gospodarka



Contemporary Economy
Electronic Scientific Journal
www.wspolczesnagospodarka.pl

Vol. 9 Issue 1 (2018) 67-78
ISSN 2082-677X
DOI [10.26881/wg.2018.1.06](https://doi.org/10.26881/wg.2018.1.06)

ANALIZA I OCENA DZIAŁALNOŚCI INWESTYCYJNEJ POLSKICH GMIN PRZEZ PRYZMAT ICH ZADŁUŻENIA W ASPEKTCIE WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH

Marta Kołodziej-Hajdo

Streszczenie

Cel. Rozwój lokalny możliwy jest jedynie dzięki działalności inwestycyjnej. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowy spoczywa przede wszystkim na jednostkach samorządu terytorialnego. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, jak również możliwość korzystania przez samorzady ze środków unijnych, przyczyniło się do wzrostu atrakcyjności rezydencjalnej i inwestycyjnej wielu gmin, ale także do dynamicznego wzrostu poziomu ich zadłużenia. Zatem z jednej strony zwrotne finansowanie pozwala samorządom funkcjonować w sytuacji niedopasowania dochodów do wydatków realizowanych zadań, z drugiej natomiast pojawia się problem wzrostu poziomu długu publicznego. Nadmierne zadłużenie jest należy postrzegać jako zagrożenie dla stabilnego funkcjonowania i rozwoju lokalnego tych jednostek. W artykule podjęto dociekania naukowe w zakresie oceny poziomu działalności inwestycyjnej samorządów w ujęciu regionalnym i jego wpływu na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (jst), przez pryzmat korzystania przez te jednostki ze środków unijnych w latach 2010-2015.

Metoda. W artykule wykorzystano analizę danych wtórnych oraz wnioskowanie. Przetwarzanie materiałów oparte jest na analizie logicznej, dedukcji oraz analogii. Problem badawczy ujęty został ilościowo.

Wyniki. Podjęta w niniejszej publikacji problematyka pozwala na syntetyczną ocenę działalności inwestycyjnej lokalnych samorządów w przekroju regionalnym i jej wpływu na poziom zadłużenia poprzez pryzmat możliwości korzystania ze środków unijnych na finansowanie wydatków majątkowych o charakterze inwestycyjnym.

Słowa kluczowe: wydatki inwestycyjne jst, jednostka samorządu terytorialnego, poziom zadłużenia jst

Klasyfikacja JEL: H54; H75, H76

Wstęp

Wśród głównych celów działalności jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym należy wymienić kreowanie i stymulowanie rozwoju lokalnej gospodarki. Rozwój lokalny to długoterminowy proces przemian, który dokonuje się w gospodarce. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowy tych zmian spoczywa w głównej mierze na podmiotach sektora samorządowego. O kierunkach i tempie rozwoju lokalnego decyduje wiele czynników. Można je podzielić na trzy grupy: polityczne, społeczne i ekonomiczne (Łukomska-Szarek, 2011, s. 195).

Możliwości gminy w zakresie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych są jedną z tych determinant.

Z drugiej strony poziom zagospodarowania infrastrukturalnego ma istotne znaczenie dla inicjowania i przyspieszania wzrostu aktywności gospodarczej w danym regionie (Kozłowski, 2012). Działalność inwestycyjna samorządów powinna nie tylko gwarantować rozwój jednostki poprzez aktywizację gospodarczą regionu, ale prowadzić przede wszystkim do poprawy bytu społeczności lokalnej i zaspokajania jej potrzeb (Łukomska-Szarek, 2015, s. 495).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wraz z możliwością korzystania przez samorządy lokalne ze środków unijnych, wpłynęło niewątpliwie na ich rozwój lokalny. Biorąc jednak pod uwagę zakres zadań, jakie nałożone są na gminy i miasta na prawach powiatu, dochody budżetowe często są niewystarczające na pokrycie wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. Z drugiej strony korzystanie z często wysokiego poziomu dofinansowania inwestycji ze środków unijnych wymaga zabezpieczenia po stronie beneficjenta wkładu własnego. Aby zatem w jak najlepszy sposób spełnić oczekiwania społeczne poprzez utrzymanie wysokiego poziomu wydatków inwestycyjnych, korzystając przy tym ze wsparcia unijnego niezbędne jest wykorzystywanie przez jst zwrotnych źródeł finansowania. Pozwala to gminom na funkcjonowanie w warunkach niedostosowania dochodów do poziomu wydatków wykonywanych zadań, ale przede wszystkim utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie. Pojawia się jednak pytanie, czy zaspokojenie wysokich potrzeb społecznych w zakresie działalności inwestycyjnej gmin, w perspektywie wykorzystania środków unijnych nie powoduje nadmiernego zadłużenia polskich samorządów, co skutkować może w przyszłości osłabieniem działalności inwestycyjnej?

Głównym celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena działalności inwestycyjnej polskich samorządów lokalnych i jej wpływu na poziom zadłużenia przez pryzmat korzystania przez te jednostki ze środków unijnych.

W tym celu przeprowadzono przegląd wydatków inwestycyjnych poniesionych przez samorządy lokalne w ujęciu regionalnym w latach 2010-2015. W szczególności poddano ocenie udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem. Dodatkowo przeprowadzono analizę i ocenę poziomu zadłużenia i możliwości jego obsługi. Uzyskane w tym zakresie wyniki zweryfikowano z analizą poziomu finansowania inwestycji gminnych ze środków unijnych.

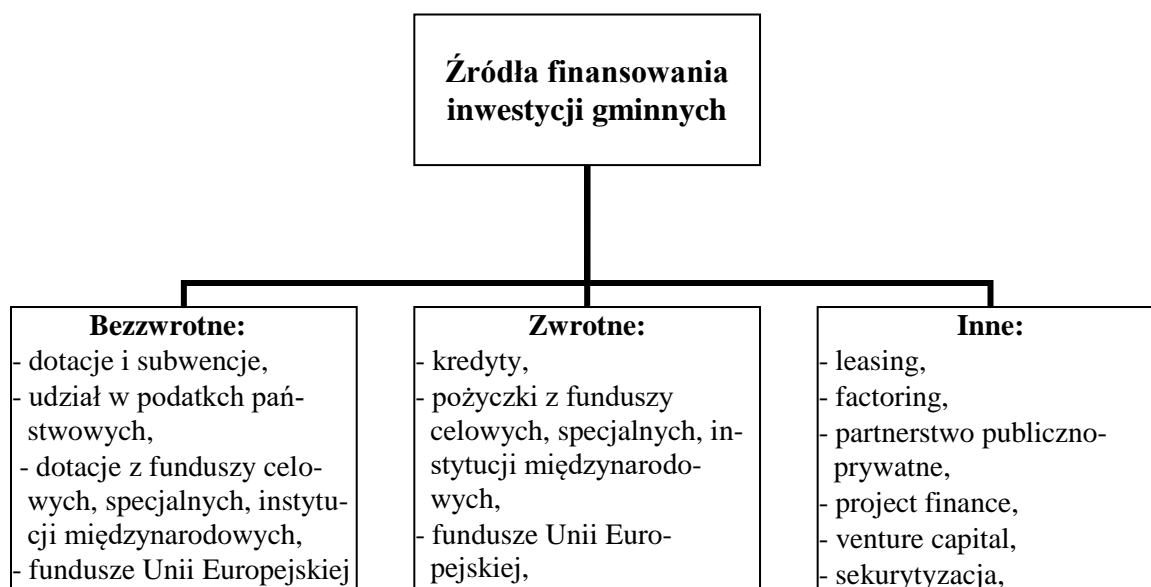
Procedura badawcza składa się z analizy danych wtórnych oraz wnioskowania. Źródłem danych wtórnych jest Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS). Przetwarzanie materiałów oparte jest na analizie logicznej, dedukcji oraz analogii. Problem badawczy ujęty został ilościowo.

1. Źródła finansowania inwestycji gminnych

Art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów władz publicznych.

Zatem finanse gmin dotyczą zadań, które realizowane są na poziomie lokalnym, a których celem jest zaspokojenie potrzeb publicznych i społecznych mieszkańców, jak również stanowią podstawę do tworzenia warunków dalszego rozwoju. Rozwój samorządu rozumiany jest bowiem często jako realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych, dzięki którym poprawia się sposób oraz metody zaspokajania potrzeb społeczności samorządowych (Dylewski 2015, s. 22). Możliwe jest to poprzez wydatki inwestycyjne, które samorząd przeznacza na zakup bądź wytworzenie środków trwałych, niezbędnych do wykonywania zadań. Inwestycje samorządowe wpływają na rozwój lokalny, poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, nowej wartości jak również przyczyniają się do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej społeczności lokalnych, a w konsekwencji mają wpływ na gospodarkę całego kraju (Wankiewicz 2009, s. 78).

Realizacja tych zadań wymaga zagwarantowania odpowiednich środków finansowych. Polskie samorządy mają wiele możliwości finansowania działalności inwestycyjnej. Obok źródeł wewnętrznych, czyli dochodów budżetowych, posiadają szereg możliwości zewnętrznego zwrotnego bądź bezzwrotnego finansowania. Na rysunku 1 przedstawiono źródła o charakterze zewnętrznym oraz inne, również zewnętrzne formy pozyskiwania funduszy.



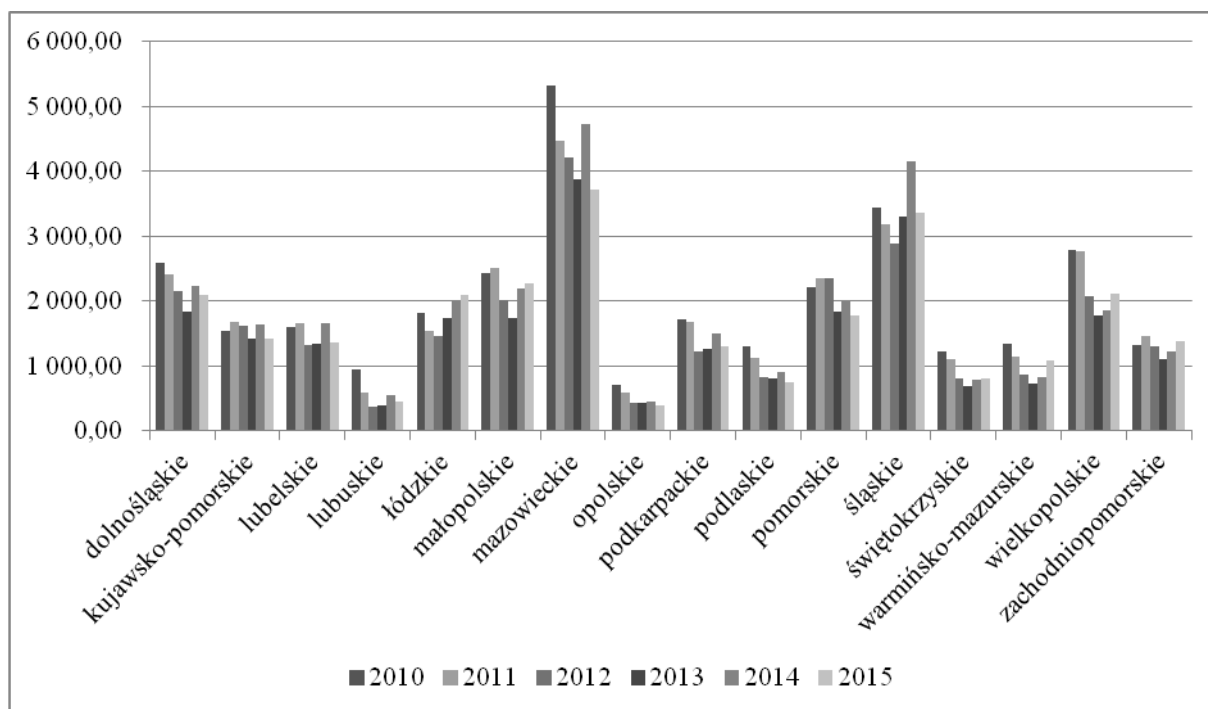
Rysunek 1. Źródła finansowania inwestycji gminnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Filipiak, Flejtarski (red.) 2008, s. 23)

Z uwagi na utrzymujący się niedobór środków finansowych niezbędnych do prowadzenia działalności inwestycyjnej gmin, ważną i rosnącą rolę odgrywają źródła zewnętrzne, zwłaszcza o charakterze zwrotnym. Dzięki nim możliwa jest realizacja zadań zaspokajających potrzeby społeczne mieszkańców. Niestety zaciąganie zobowiązań finansowych zwiększa zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim powoduje negatywne skutki dla przyszłych pokoleń, zmuszonych do spłacania długu. Konieczność realizacji zadań własnych gmin powoduje, że korzystanie z nich, mimo wielu ograniczeń jest powszechne. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak adekwatności między poziomem posiadanych przez samorządy gminne środków finansowych, a ilością i kapitałochłonnością koniecznych do przeprowadzenia zadań.

2. Działalność inwestycyjna gmin a dług publiczny w ujęciu regionalnym w latach 2010-2015

Poniżej podjęto próbę analizy oraz oceny wydatków inwestycyjnych samorządu gminnego w Polsce w ujęciu regionalnym. Badaniem objęto wszystkie gminy oraz miasta na prawach powiatu za lata 2010-2015¹.



Rysunek 1. Poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych jst w układzie regionalnym w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> (15.06.2017)

Tabela 1. Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych jst w wydatkach ogółem w układzie regionalnym latach 2010-2015 [%]

Województwo/rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
dolnośląskie	22,5	20,6	18,0	15,6	17,6	16,3
kujawsko-pomorskie	21,6	21,9	19,7	17,5	19,0	16,7
lubelskie	23,0	22,9	18,1	17,5	20,3	17,6
lubuskie	25,0	17,4	10,6	11,0	14,9	11,9
łódzkie	22,3	17,5	15,8	17,2	19,4	19,5
małopolskie	21,9	21,5	16,8	14,8	17,2	17,7
mazowieckie	22,7	18,5	16,8	15,6	17,7	14,3
opolskie	20,6	17,9	12,8	12,8	13,8	11,8
podkarpackie	23,9	23,9	17,5	17,9	19,6	17,4
podlaskie	29,3	24,9	18,8	18,2	19,5	17,1

¹ Na moment przeprowadzania badania brak było informacji na temat wykonania roku budżetowego 2016.

pomorskie	24,5	24,5	22,8	18,5	19,4	17,6
śląskie	21,7	19,8	17,1	18,4	21,0	17,8
świętokrzyskie	26,3	23,9	18,2	15,8	17,3	17,0
warmińsko-mazurskie	25,5	21,4	16,2	14,6	15,6	18,1
wielkopolskie	23,3	22,2	16,6	14,3	14,5	15,7
zachodniopomorskie	22,3	22,6	18,9	15,5	16,5	18,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> (15.06.2017)

Dane przedstawione w tabeli 1 i na rysunku 1 wykazują zmienną tendencję w poziomie wydatków majątkowych o charakterze inwestycyjnym polskich jst na przestrzeni analizowanego okresu. Najwyższe wydatki łącznie dotyczyły 2010 roku, kiedy to na obszarze Polski analizowane samorzady lokalne wydały łącznie 32 388,3 mln zł. Jest to również widoczne w strukturze wydatków, kiedy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był najwyższy. Kolejne lata to systematyczny spadek działań inwestycyjnych polskich gmin do roku 2013, który zamknął się wydatkami na łącznym poziomie 24 315,38 mln zł. W roku 2014 obserwowany był wzrost, by w kolejnym zanotować znów spadek. Rok 2015 zamknął się wydatkami w kwocie 26 420,64 mln zł, co stanowiło 81,6% wydatków inwestycyjnych roku 2010. Największe wydatki, ze względu na wielkość regionu pod względem demograficznym miały miejsce w przypadku województwa mazowieckiego i śląskiego. Najniższe dotyczyły opolskiego i lubuskiego.

W analizowanym okresie malejąca dynamika wydatków inwestycyjnych dotyczyła prawie wszystkich regionów Polski. W 2015 roku, w porównaniu z 2010 wzrost odnotowały jedynie województwo łódzkie – 15% i zachodniopomorskie – 5%. Największy spadek miał miejsce w odniesieniu do województwa opolskiego – 44,4%.

Zmiany w poziomie wydatków wpłynęły na strukturę wydatków inwestycyjnych badanych jednostek. Potwierdza to analiza danych z tabeli 1, która wykazuje, iż w okresie wzrostu udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wzrastał, natomiast w latach spadku struktura zmieniała na się na korzyść pozostałych wydatków. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem przypadł na rok 2010. Oscylował on w przedziale 29,3% - podlaskie do 20,6% opolskie. W kolejnych latach miał miejsce spadek, by odbić się w 2014 roku. Jednak w porównaniu z 2010 rokiem, udział był nadal dużo niższy. Rok 2015 to kolejny okres zmniejszonego udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, oscylujący w przedziale: 11,8% - najniższa wartość w przypadku opolskiego do 19,5% - najwyższa w łódzkim. Można jednak stwierdzić, że średnio prawie co piąta złotówka, w analizowanym okresie była przeznaczana na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, a więc służyła kreacji rozwoju lokalnego.

W gminie może pojawić się deficyt. Oznacza on wystąpienie wydatków budżetowych ogółem na poziomie wyższym niż suma zgromadzonych dochodów. Jak pokazują dane statystyczne, za wyjątkiem 2015 roku łącznie analizowane jednostki zanotowały ujemny wynik budżetowy. Było to odpowiednio: 2010 – (-)12 498,66 mln zł, 2011 – (-)8 506,88 mln zł, 2012 – (-)2 567,74 mln zł, 2013 – (-)135,09 mln zł, 2014 – (-)1 922,76 mln zł. Jedynie ostatni rok analizy, 2015 zamknął się nadwyżką budżetową na poziomie 2 458,8 mln zł. Oznacza to, że wiele z polskich samorządów musiało korzystać z zewnętrznych źródeł finansowania, aby zrealizować zamierzenia inwestycyjne.

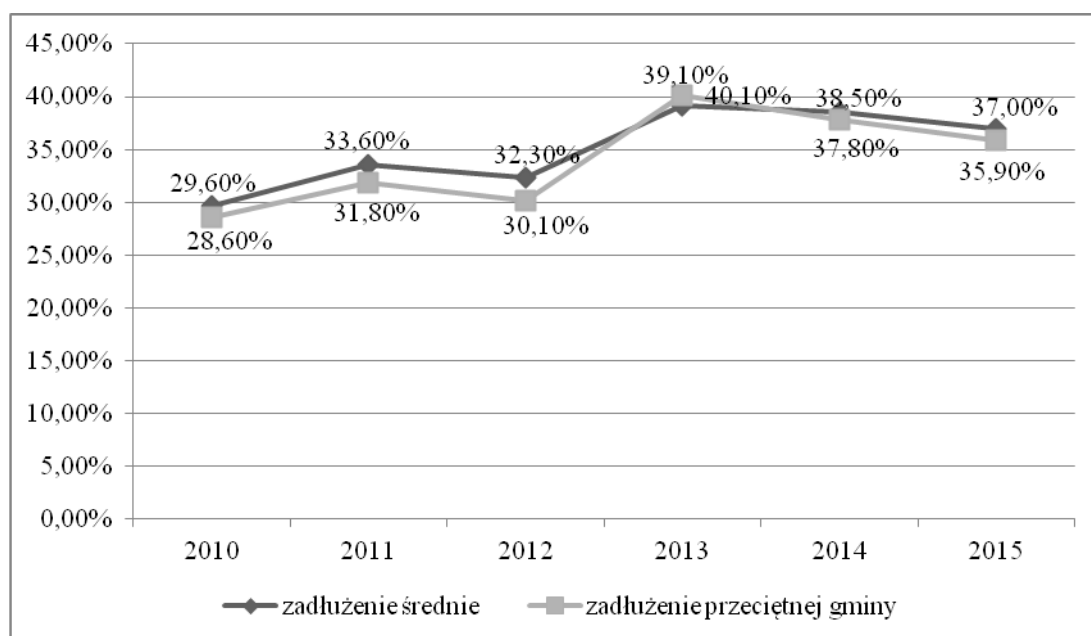
Trudno w tym miejscu nie zgodzić się zatem z tezą, że gospodarka pozbawiona dostępu do instrumentów dłużnych jest fikcją (Perło, Poniatowicz, Salachna, 2010, s.11).

Słabnący potencjał wydatkowy, o czym mowa wyżej, wpłynął na poziom zadłużenia polskich gmin. Chęć korzystania chociażby z możliwości pozyskania bezzwrotnych źródeł

finansowania inwestycji, popycha samorządy do zaciągania długu, np. na sfinansowanie wkładu własnego.

W polskim ustawodawstwie dług publiczny jest definiowany jako nominalne zadłużenie wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora. Do 2013 r. zgodnie z przepisami Ustawy o finansach publicznych zadłużenie gminy nie mogło być wyższe niż 60% jej dochodów ogółem. Od 2014 r. poziom zadłużenia ustalany jest na nowych zasadach (Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r, art. 243). Gminy wyliczają indywidualny wskaźnik zadłużenia uwzględniający sytuację finansową samorządu w ciągu ostatnich 3 lat, w tym nadwyżkę budżetową oraz dochody ze sprzedaży majątku. Wprowadzenie nowego sposobu weryfikacji możliwości zadłużenia, jak uważano wcześniej wpłynął i będzie nadal wpływał na spadek poziomu inwestycji. Niestety dane zaprezentowane na rysunku 1 to potwierdzają.

Analizę poziomu zadłużenia w analizowanym okresie przedstawiono na rysunku 2. Na potrzeby ujednoczenia prezentacji i możliwości wnioskowania przyjęto, pomimo zmian prawnych, jednorodne podejście do jego określenia, a mianowicie udział długu w dochodach ogółem.



Rysunek 2. Zadłużenie polskich gmin w latach 2010-2015

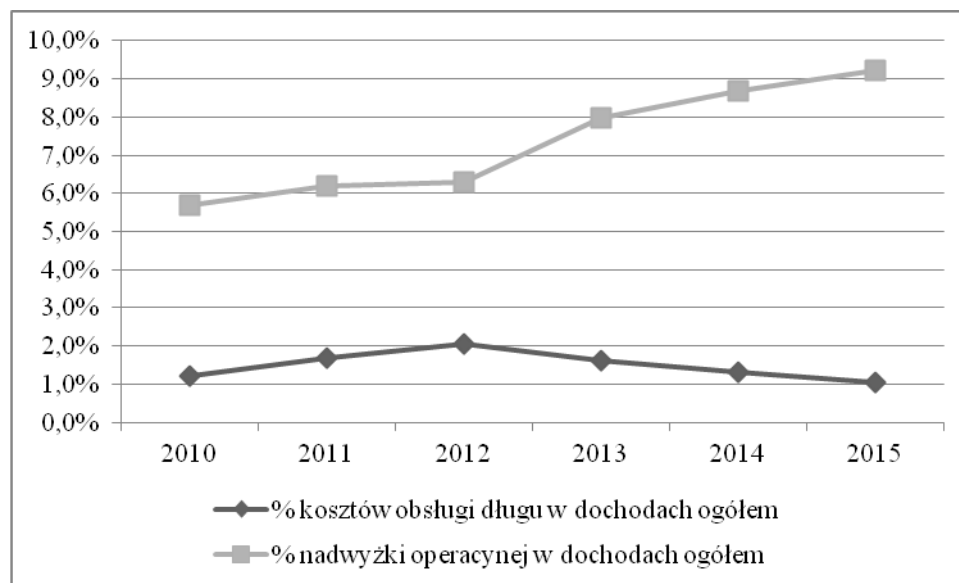
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.mojapolis.pl/pointers/chart/5/> (15.06.2017)

Wartość zadłużenia polskich gmin systematycznie rosła do 2014 roku. W 2010 roku był to dług na poziomie około 37 354,0 mln zł, by w 2014 roku zamknąć się kwotą 56 405,7 mln zł, czyli wzrósł o 57,5%. W ostatnim roku analizy jego wartość spadła (w odniesieniu z 2014) o 0,5% do poziomu 58 544,1 mln zł. Porównując wartość długu do poziomu dochodów ogółem należy stwierdzić, że najniższa wartość miała miejsce w 2010 roku, kiedy to zadłużenie średnio stanowiło 29,6% dochodów ogółem. W 2015 roku był to poziom 37,0%. Zmiana była zatem dodatnia, na poziomie 25,0%. Natomiast zadłużenie przeciętne gminy (jako mediana) wzrosło z 28,6% do 35,9%. Do czynników, które w znacznym stopniu wpłynęły na ten stan rzeczny należy przede wszystkim zaliczyć sposób i harmonogram uruchamiania i wykorzystywania środków pochodzących z funduszy UE. Ponadto, wprowadzone od 2014 r. ustawą o finansach publicznych nowe limity zaciągania zobowiązań przyczyniły się, o czym już wspomniano, do zmiany w zadłużeniu jednostek samorządów terytorialnych.

Wielkość zadłużenia w stosunku do rocznych dochodów samorządu nie jest wystarczającym miernikiem do diagnozy sytuacji finansowej gminy. Dopiero porównanie go z wielkością nadwyżki operacyjnej danej jednostki informuje o jej zdolności do zadłużania się, co określa w dalszej kolejności możliwości w zakresie finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych.

Przeprowadzając analizę zadłużenia, należy także zwrócić uwagę na poziom kosztów związanych z obsługą długu publicznego przez samorządy. Z rosnącym poziomem zadłużenia wiążą się bowiem zagrożenia związane z rosnącymi kosztami obsługi długu.

W Polsce sytuację w zakresie poziomu kosztów obsługi długu i nadwyżki operacyjnej przedstawiono na rysunku 3.



Rysunek 3. Poziom wydatków na obsługę długu oraz nadwyżki operacyjnej gmin jako % udziału w dochodach ogółem w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> (15.06.2017)

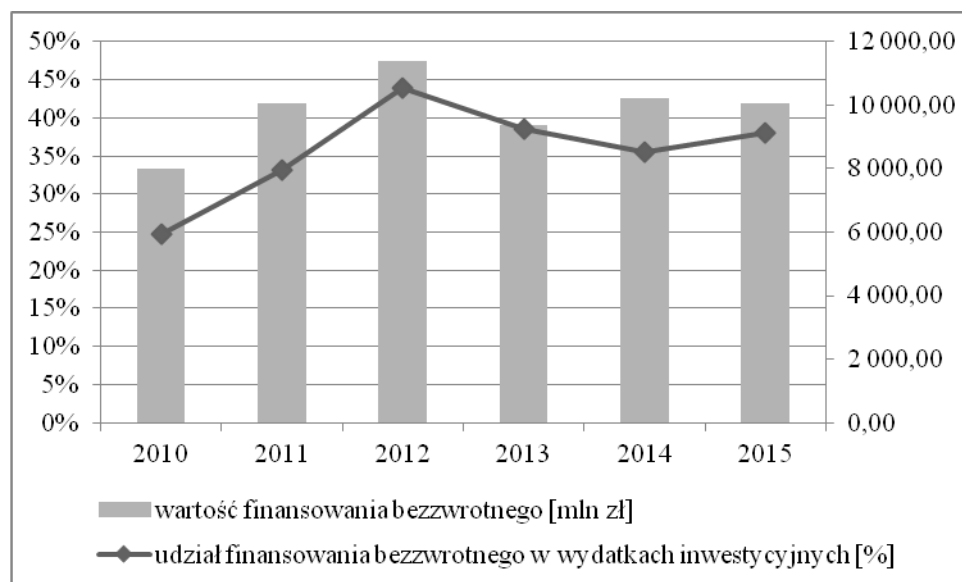
Stopniowe obniżanie się poziomu zadłużenia polskich gmin znajduje swoje odzwierciedlenie w zmniejszaniu się obciążeń z tytułu obsługi długu. W 2015 roku średnie obciążenie wyniosło 1,1% dochodów ogółem, podczas gdy najwyższe było w 2012 roku – 2,1%. Utrzymanie równowagi budżetowej wymaga przestrzegania określonych reguł fiskalnych. Jedną z nich, reguła fiskalna 1, mówi, że prognozowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż dochody bieżące, czyli nadwyżka operacyjna nie może być ujemna. Stanowi ona bowiem podstawowe źródło finansowania zarówno inwestycji, jak i ewentualnych rozchodów (spłaty zadłużenia). W przypadku analizowanych jednostek relacja tej wielkości do dochodów ogółem przybrała tendencję odwrotną w porównaniu z obsługą długu. Jej udział z okresu na okres systematycznie wzrastał do 9,2% w 2015 roku, co świadczy o wzroście stabilności finansowej polskich gmin. Jednym z czynników tego stanu rzeczy jest obniżanie się wysokości zadłużenia, czyli kosztów jego obsługi.

3. Finansowanie działalności inwestycyjnej polskich jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2015

Poniżej dokonano również analizy działalności inwestycyjnej polskich samorządów lokalnych z punktu widzenia korelacji wydatków inwestycyjnych z poziomem ich finansowania ze środków unijnych. Dostępność tych środków dla Polski związana jest z realizowaną przez Unię Europejską polityką spójności, której celem jest zmniejszenie poziomu dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych². Założono zatem, że środki unijne jakie otrzymały i otrzymają w przyszłości gminy na realizację wydatków budżetowych stanowi finansowanie działań prorozwojowych.

Jest to podejście uzasadnione, ponieważ zgodnie z wymogami dofinansowania, aby pozyskać te środki, beneficjenci muszą wykazać, że produkty przedsięwzięć będą pozytywnie oddziaływać na rozwój społeczno-gospodarczy. W tym celu zbadano wartość dofinansowania ze środków unijnych, jakie poszczególne regiony Polski pozyskały w analizowanym okresie.

W latach 2010–2015, według danych GUS, do samorządów lokalnych miało trafić 59 111,2 mln zł w ramach bezzwrotnych środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono na rysunku 4.



Rysunek 4. Wartość i poziom dofinansowania wydatków inwestycyjnych gmin ze środków bezzwrotnych w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> (18.06.2017)

W przypadku samorządów gminnych w latach 2010–2015, łączne wydatki na inwestycje współfinansowane w ramach programów unijnych stanowiły 35,2% łącznych wydatków samorządów ogółem. Największy udział finansowania miał miejsce w 2012 roku – 43,9% (11 397,5 mln zł), a najniższy w 2010 – 24,7% (8 014,8 mln zł). W tabeli 2 przedstawiono natomiast udział bezzwrotnych środków na finansowanie programów i projektów unijnych w dochodach ogółem gmin w latach 2010–2015 – ujęcie regionalne.

² Por. art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, OJ C 326 z 26 października 2012 r., s. 47–390.

Tabela 2. Udział środków na finansowanie i współfinansowanie nakładów inwestycyjnych w ramach projektów unijnych w latach 2010-2015 – ujęcie regionalne [%]

Województwo/rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
dolnośląskie	5,72	7,33	7,25	5,30	4,61	4,27
kujawsko-pomorskie	5,37	6,78	8,21	6,52	6,32	8,45
lubelskie	8,27	10,35	10,77	10,32	9,37	8,09
lubuskie	8,51	6,74	5,50	5,08	5,39	4,33
łódzkie	8,13	5,73	6,13	7,08	5,81	7,94
małopolskie	6,35	7,46	6,26	4,82	5,96	6,07
mazowieckie	4,76	6,62	8,39	5,31	7,10	5,54
opolskie	6,51	6,71	6,01	3,55	4,09	3,39
podkarpackie	9,14	10,55	8,80	9,29	9,40	6,76
podlaskie	11,72	11,63	9,55	7,03	8,11	5,84
pomorskie	4,97	7,78	14,74	10,33	7,92	7,44
śląskie	6,61	7,14	7,22	6,74	8,15	6,20
świętokrzyskie	10,76	12,04	9,17	8,26	7,90	7,45
warmińsko-mazurskie	9,24	11,44	8,94	7,15	6,89	8,46
wielkopolskie	2,95	4,98	6,38	4,15	3,23	5,99
zachodniopomorskie	3,59	6,24	7,47	5,91	6,31	6,64
Średnia dla Polski	6,35	7,57	8,16	6,49	6,69	6,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> (18.06.2017)

Dokonując analizy danych zawartych w tabeli 2 można wskazać, że w analizowanym okresie środki unijne stanowiły wysokie źródło dochodów budżetowych samorządów lokalnych. Najwyższy udział miał miejsce w 2012 roku. 2015 rok zamknął się wskaźnikiem na poziomie 6,36% dochodów łącznie. Przy czym zauważalne jest znaczne zróżnicowanie tego udziału w przypadku poszczególnych regionów. Np. w 2012 roku województwo pomorskie wykazało udział w wysokości aż 14,74%. Najniższy miał natomiast miejsce w przypadku pomorskiego w 2010 roku – 2,95%.

Dane przedstawione powyżej wskazują jednoznacznie, że występuje korelacja pomiędzy poziomem finansowania projektów ze środków unijnych a poziomem działalności inwestycyjnej gmin, co skutkowało wzrostem zadłużenia jst.

Ograniczenie wielkości wydatków inwestycyjnych w ostatnich latach analizy wynika ze znacznego wzrostu poziomu zadłużenia samorządu terytorialnego. Wiele dotychczas podejmowanych inwestycji finansowano w sposób zwrotny – czy to bezpośrednio, czy też przez współfinansowanie przedsięwzięć unijnych. Dodatkowo zmiana prawnej formy weryfikacji możliwości zadłużania się gmin wpłynęła na znaczne ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań przez jst. Te wszystkie czynniki wpłynęły na spadek wielkości inwestycji samorządowych, co będzie prawdopodobnie obserwowane także w kolejnych latach nowej perspektywy finansowej.

4. Kontrola wydatkowania środków finansowych na działalność inwestycyjną

Ustawa o finansach publicznych w art. 44 wskazuje, że jednostki sektora finansów publicznych, a więc również gminy, zobowiązane są do wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny. Realizowane przez nie wydatki powinny zagwarantować uzyskanie

najlepszych efektów z posiadanych nakładów, natomiast wybrane metody i środki powinny służyć osiągnięciu założonych celów.

Prawo wymaga zatem, aby w każdej jednostce sektora finansów publicznych, a więc również w gminie, funkcjonowały odpowiednie mechanizmy w zakresie kontroli zarówno operacji gospodarczych jak i finansowych. Oznacza to także monitorowanie i kontrolę wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Monitorowanie można zdefiniować jako *„ciągły i systematyczny proces zbierania i analizowania danych ilościowych oraz jakościowych, który pozwala na opisanie aktualnego stanu realizacji projektu inwestycyjnego. Ta bieżąca obserwacja postępu finansowo-rzeczowego pozwala ocenić czy przedsięwzięcie jest realizowane zgodnie z założeniami, jakie zostały przyjęte na etapie planowania projektu”*. (<http://www.rpo.wzp.pl/slownik>).

Monitoring jest zatem koniecznym elementem realizacji każdego przedsięwzięcia, gdyż jego stosowanie pozwala na wczesne wykrywanie błędów jak również na szybką interwencję, wprowadzenie zmian, jeżeli jest to konieczne, dzięki czemu unika się ryzyka związanego z prawidłową realizacją procesu inwestycyjnego. Bieżąca weryfikacja wydatków inwestycyjnych, zapewnia bowiem prawidłową i terminową realizację projektu.

Zatem z monitorowaniem przedsięwzięcia mamy do czynienia na bieżąco podczas trwania gazy inwestycyjnej. Natomiast po jej zakończeniu przychodzi czas na kontrolę.

W przypadku kontroli, w potocznym znaczeniu oznacza ona: *„sprawdzanie, przegląd czegoś”*, jak również *„nadzór nad kimś lub nad czymś, wgląd w coś”* (*Słownik wyrazów obcych* 1999, s. 593).

Kontrolę można także zdefiniować jako porównywanie stanu faktycznego ze stanem założonym, ustalanie rozmiarów i przyczyn rozbieżności oraz przekazywanie wyników tego ustalenia właściwym jednostkom. Kontrola może dotyczyć zatem także realizacji projektów w ujęciu finansowym, będąc wówczas szczególnym rodzajem kontroli. Przedmiotem jej są wówczas zjawiska i procesy finansowe dotyczące przebiegu procesów gospodarowania wydatkami finansowymi o charakterze inwestycyjnym.

Gminy zatem, aby spełnić nakładany na nie przez prawo obowiązek celowego i oszczędnego zarządzania zasobami finansowymi, powinny opracować i wdrożyć procedury monitorowania i kontroli wydatków, w tym wydatków o charakterze inwestycyjnym. Może być to realizowane w formie kontroli wewnętrznej, bądź poprzez wdrożenie audytu wewnętrznego. W przypadku tej ostatniej formy jest to dobrowolne w odniesieniu do gmin, chyba, że zgodnie z art. 274 ustawy o finansach publicznych *„(...) ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł”*.

Wewnętrzny monitoring i kontrola środków finansowych o charakterze inwestycyjnym uzupełniana jest o działania monitorujące i kontrolne przez zewnętrzne instytucje. Należą do nich między innymi: Regionalne Izby Obrachunkowe, Najwyższa Izba Kontroli, ale także inne instytucje, które np. przekazują środki o charakterze bezzwrotnym czy zwrotnym, jak instytucje zarządzające funduszami unijnymi, banki, urzędy skarbowe i itp.

Monitorowanie i kontrola środków finansowych zarówno o charakterze wewnętrznym jak i zewnętrznym służy skuteczniejszemu zarządzaniu finansami gminy, co przekłada się na zwiększenie efektywności realizowanych zadań inwestycyjnych.

Zakończenie

W przeważającej liczbie polskich gmin rozwój lokalny wydaje się niemożliwy bez korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w wyraźny sposób wpłynęło na wzrost zadłużenia jst, co było efektem większej możliwości działań inwestycyjnych samorządów

poprzez wykorzystanie bezzwrotnych źródeł finansowania w ramach projektów unijnych. Świadczy o tym poziom wydatków inwestycyjnych finansowanych właśnie z tych środków, czy też wskaźnik udziału tych źródeł w dochodach budżetowych gmin. Skutkiem tego była konieczność pozyskania środków na wkład własny jst, co wpływało na poziom zadłużania się jednostek. W pierwszym dziesięcioleciu po akcesji prawie co piąta wydana złotówka przeznaczona została właśnie na działalność inwestycyjną. Poziom wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w poszczególnych latach cechował się jednak wyraźną zmiennością, także na poziomie regionalnym, co głównie korelowało z dostępnością środków unijnych.

Można zatem stwierdzić, że analiza danych wtórnych dla polskich samorządów w badanym okresie wskazuje powiązanie poziomu wydatków inwestycyjnych, z dostępnością środków unijnych, a to ma przełożenie na wzrost zadłużenia jst. Gminy chcąc korzystać z finansowania unijnego zaciągają kredyty powodując znaczny wzrost długu publicznego. Zatem zwiększony poziom zadłużenia w ostatnich latach będący efektem korzystania nagminnie z finansowania unijnego oraz zmiana uregulowań prawnych w zakresie możliwości zaciągania zwrotnych zobowiązań (indywidualny wskaźnik zadłużenia) wymusiła na samorządach wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej. Efektem tego jest postępujące ograniczenie działalności inwestycyjnej polskich samorządów.

Bibliografia

- Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego* (2008). B. Filipiak, S. Flejtarski (red.). Warszawa: CeDeWu.
- Dylewski M. (2015). Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy. *Finanse Komunalne*, nr 1-2, 22.
- Konstytucja Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kozłowski W. (2012). *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*. Warszawa: Difin.
- Łukomska-Szarek J. (2011). Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce. W: J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*. (nr 167, 195-205). Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Łukomska-Szarek J. (2015). Ocena działalności inwestycyjnej gmin w województwie śląskim, (nr 855, 495-508). W: D. Zarzecki (red.) *Mierzenie i ocena wyników przedsiębiorstw*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Perło D., Poniatowicz M., Salachna J.M. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Słownik wyrazów obcych* (1993). Warszawa: PWN.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. OJ C 326 z 26 października 2012 r.
- Wankiewicz B. (2009). *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*. Warszawa: CeDeWu.
- Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. Dz. U.Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> (15.06.2017 i 18.06.2017)
- <http://www.mojapolis.pl/pointers/chart/5/> (15.06.2017)
- <http://www.rpo.wzp.pl/slownik> (10.06.2017)

ANALYSIS AND THE EVALUATION OF THE INVESTMENT ACTIVITY OF POLISH LOCAL GOVERNMENT FROM A POINT OF VIEW

OF THEIR DEBT AT THE ASPECT OF THE UTILIZATION OF FUNDS EU

Abstract

Purpose – In the article scientific inquiry was taken in the assessment of the level of the investment activity of self-government bodies in the regional presentation and of his influence on the debt of the local government through the prism of using EU funds in 2010-2015 years.

Methodology – In the article a data analysis was used secondary and inference. Material processing is based on the clause analysis, the deduction and the analogy. The research problem was included quantitatively.

Findings – Issues taken in this publication let the investment activity of local government bodies the synthetic evaluation in the regional diameter and for her of influence on the debt level from a point of view of the possibility of using EU funds to finance investment expenditures.

Keywords: Local Government Expenditure, Infrastructure, Local Government

JEL classification: H75, H76

Marta Kołodziej-Hajdo
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza
Wydział Zarządzania
ul. Gramatyka 10
Kraków
mkolodz1@zarz.agh.edu.pl