

PAWEŁ GALIŃSKI

## WYDATKI INWESTYCYJNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W LATACH 2000–2009

### Wprowadzenie

Realizacja inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) wpływa na rozwój gospodarczy poszczególnych obszarów kraju. Wielkość wydatków inwestycyjnych JST determinuje także sytuację społeczno-ekonomiczną podmiotów funkcjonujących na terenie poszczególnych samorządów terytorialnych. Od wysokości tych wydatków uzależniony jest m.in. stopień zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności i przedsiębiorców. Na wysokość inwestycji JST oddziałuje wiele czynników. Ponadto specyfika przedsięwzięć gospodarczych realizowanych przez JST odróżnia je od inwestycji przedsiębiorstw komercyjnych.

Celem artykułu jest przedstawienie specyfiki inwestycji samorządów terytorialnych, wskazanie czynników determinujących ich wysokość, a także analiza wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez JST w Polsce w latach 2000–2009.

### Specyfika inwestycji jednostek samorządu terytorialnego

Pojęcie „inwestycje” jest szeroko opisywane w literaturze ekonomicznej. Poprzez inwestycje rozumie się najczęściej albo wydatek pieniężny, który ma przynieść dochód, albo proces, w którym następuje przekształcenie zasobów pieniężnych w inne dobra<sup>1</sup>. Wiele definicji inwestycji akcentuje przede wszystkim chęć osiągnięcia określonych strumieni pieniężnych w wyniku realizacji określonych przedsięwzięć gospodarczych<sup>2</sup>. Jednakże problematyka funkcjonowania JST, jako podmiotów publicznych, wymaga dostosowania pojęcia inwestycji do specyfiki ich działalności i zakresu realizowanych zadań publicznych. Wynika to bowiem z faktu, że celem inwestycji JST powinno być przede wszystkim zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej bądź regionalnej, a nie dążenie do osiągania wyłącznie korzyści o charakterze finansowym. Według niektórych autorów inwestycje samorządów

---

<sup>1</sup> J. Różański: *Inwestycje rzeczowe oraz procesy fuzji i przejęć w przedsiębiorstwie*, [w:] *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, red. J. Różański, Difin, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>2</sup> Szerzej: A. Michałak: *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13–14.

terytorialnych, jako rodzaj inwestycji publicznych, mają charakter niedochodowy<sup>3</sup> bądź nie generują zysków<sup>4</sup>. Stąd uwzględniając powyższe aspekty, przez inwestycje JST należy rozumieć zamianę zasobów finansowych, będących w ich dyspozycji, w inne aktywa w celu osiągnięcia określonych korzyści społeczno-ekonomicznych.

Z kolei z punktu widzenia rachunkowości, przez pojęcie „inwestycje JST” należy rozumieć ten obszar działań, który Ustawa o rachunkowości określa jako środki trwałe w budowie, tj. środki trwałe w okresie ich budowy, montażu, bądź też ulepszenie już istniejących środków trwałych<sup>5</sup>. Należy bowiem zaznaczyć, że w ustawie tej jako inwestycje traktuje się posiadane aktywa (np. aktywa finansowe, nieruchomości) w celu osiągnięcia określonych korzyści ekonomicznych<sup>6</sup>. Stąd określenia „wydatki inwestycyjne” JST nie należy rozumieć jako synonimu słowa: „inwestycje” – scharakteryzowanego w wyżej wspomnianej ustawie, ale jako wydatki związane ze skalą potrzeb danej społeczności, służące ich zaspokajaniu.

Specyfiką inwestycji JST jest także ich ciągły charakter, przez co wydatki na ich realizację systematycznie obciążają budżet danej jednostki. Wynika to z jednej strony z konieczności stałego realizowania działań restytucyjnych w celu odtworzenia zużytego fizycznie lub „moralnie” majątku, z drugiej zaś strony z rozwoju samych samorządów terytorialnych. W wyniku rozwoju gospodarczego wymaga się bowiem od JST dostarczania nowych usług lub zagospodarowywania kolejnych obszarów pod przyszłą działalność przemysłową bądź mieszkaniową. Przykładem jest tu sieć kanalizacyjna czy wodociągowa, które permanentnie wymagają działań inwestycyjnych związanych z utrzymaniem sprawności i zwiększeniem dostępu dla nowych użytkowników<sup>7</sup>.

Nakłady inwestycyjne JST mogą również powodować w przyszłości dodatkowy wzrost udziału wydatków bieżących w budżetach tych jednostek. W konsekwencji może to ograniczać samorząd terytorialny w procesie realizacji kolejnych przedsięwzięć społeczno-ekonomicznych lub spowodować konieczność zwiększenia poziomu zadłużenia.

Inwestycje JST można podzielić, przyjmując różne kryteria. Najogólniej dzieli się je na inwestycje materialne i inwestycje niematerialne. Pierwsze z nich dotyczą przekształcania zasobów pieniężnych w rzeczowe składniki majątku. Stąd dzielą się one na inwestycje w infrastrukturę techniczną (np. drogi, sieci wodno-kanalizacyjne, nabycie taboru komunikacyjnego) oraz inwestycje w infrastrukturę społeczną (np. szkoły, domy kultury, jednostki

---

<sup>3</sup> M. Jastrzębska: *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9, s. 16.

<sup>4</sup> A. Michalak: *op.cit.*, s. 141.

<sup>5</sup> A. Syguda: *Inwestycje jednostek samorządowych*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 12, s. 10.

<sup>6</sup> Art. 3, ust. 1, pkt 17, Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r., tekst jedn., DzU 2009, nr 152, poz. 1223, poz. 591 ze zm.

<sup>7</sup> J. Czarecki: *Determinanty wyboru zwrotnych źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*, [w:] *Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim*, red. J. Węclawski, M. Kicia, Wydawnictwo UMC-S, Lublin 2007, s. 79.

ochrony zdrowia)<sup>8</sup>. Z kolei przejawem inwestycji niematerialnych są z jednej strony nakłady na zakup oprogramowania czy licencji, a z drugiej strony działania podnoszące jakość funkcjonującego kapitału ludzkiego na danym obszarze. Konieczność wydatkowania środków pieniężnych na zwiększenie jakości kapitału ludzkiego wynika z tego, że jako nośnik wiedzy i umiejętności stanowi on podstawę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na danym obszarze.<sup>9</sup>

Inwestycje JST można również podzielić według kryterium finansowego obciążenia podmiotów wykorzystujących środki trwale oddane do użytkowania w wyniku realizacji przedsięwzięć gospodarczych. W tym przypadku wyróżnia się inwestycje, których użytkowanie jest płatne bądź bezpłatne.

Inny podział inwestycji samorządu terytorialnego wskazuje na organ publiczny, w którego imieniu JST realizuje dane przedsięwzięcie. Stąd wyróżnia się inwestycje własne oraz inwestycje obce (zlecone bądź powierzone), których wykonanie wynika z przepisów prawa bądź z zawartego porozumienia z innymi podmiotami publicznymi.

Z kolejnym podziałem inwestycji łączy się fakt, że JST może realizować własne przedsięwzięcia gospodarcze samodzielnie lub wspólnie z innymi podmiotami publicznymi bądź prywatnymi, wykorzystując przy tym koncepcję partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z punktu widzenia funkcjonowania samorządów terytorialnych istotny wydaje się również podział na inwestycje celu publicznego oraz pozostałe inwestycje. Przez inwestycje celu publicznego rozumie się te działania o znaczeniu lokalnym (gminne), ponadlokalnym (powiatowe, wojewódzkie i krajowe) lub krajowym (obejmujące również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), które stanowią realizację celów określonych w Ustawie z 21.08.1997 roku o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup>. Zakwalifikowanie danej inwestycji jako inwestycji celu publicznego ułatwić może jej realizację (np. poprzez ułatwienia w uzyskaniu wymaganych pozwoleń), w tym zaplanowanie źródeł jej finansowania (np. możliwość pozyskania środków unijnych). Ważne jest, jak sądzę, że inwestycje celu publicznego mogą być realizowane przez JST przy współdziałaniu podmiotów i kapitału prywatnego, co niewątpliwie stanowi ich duży atut.

Realizacja projektów inwestycyjnych przez JST wymaga jednak wyboru źródeł ich finansowania, do których można zaliczyć<sup>11</sup>:

---

<sup>8</sup> Szerzej na temat podziału inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną: D. Hajdys: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo AB-SOLWENT, Łódź 2007, s. 176–180.

<sup>9</sup> T. Mordel, E. Płaszczuk: *Kapitał ludzki i polityka zatrudniania w urzędach samorządowych na przykładzie województwa łódzkiego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12.

<sup>10</sup> Art. 6, Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm. oraz art. 2, pkt 5, Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003, nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>11</sup> E. Chojna-Duch: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 233–293.

- źródła własne, rozumiane przede wszystkim jako dochody budżetowe z podatków i opłat,
- źródła obce, do których należą: źródła krajowe w postaci transferów z budżetu państwa (subwencje, dotacje) oraz środków zwrotnych (kredyty i pożyczki, środki z emisji papierów wartościowych itp), jak również źródła zagraniczne, tj. przede wszystkim dotacje w ramach wykorzystywania funduszy unijnych.

O wyborze określonego źródła finansowania inwestycji decyduje wiele czynników, które powinny być uwzględnione w procesie konstruowania budżetu danego przedsięwzięcia.

### **Czynniki oddziałujące na wysokość wydatków inwestycyjnych samorządów terytorialnych**

Wysokość wydatków JST na inwestycje uzależniona jest od wielu czynników. Można je podzielić na czynniki<sup>12</sup>:

- zewnętrzne, wynikające przede wszystkim z systemu finansowego zasilania i prawnie określonych zadań publicznych realizowanych przez JST oraz ogólnej sytuacji gospodarczej, społecznej i politycznej w kraju i na świecie,
- wewnętrzne, uzależnione głównie od wewnętrznej sytuacji finansowej, gospodarczej i politycznej w JST.

Istotnym czynnikiem zewnętrznym oddziałującym na wysokość inwestycji JST jest prawnie określony system dochodów tych jednostek. Chodzi tu m.in. o ich strukturę, w tym przede wszystkim o możliwości gromadzenia dochodów własnych (np. udziały poszczególnych JST w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa), jak również wysokość i rodzaj transferów z budżetu państwa. Należy tu również uwzględnić możliwości pozyskiwania środków europejskich, które mają charakter bezzwrotny. Wydatki inwestycyjne JST zdeterminowane są również przez ustawowo określone zadania JST. Wysoki udział zadań o charakterze socjalnym może bowiem ograniczyć zdolność samorządów terytorialnych do podejmowania działań o charakterze inwestycyjnym.

Kolejnym czynnikiem zewnętrznym determinującym wysokość wydatków inwestycyjnych JST jest stan koniunktury gospodarczej w kraju. Przykładowo: spowolnienie gospodarcze, którego efektem jest wzrost bezrobocia i spadek dochodów przedsiębiorstw, może w dużym stopniu ograniczyć dochody własne JST, w tym przede wszystkim dochody z tytułu udziału w PIT i CIT. Należy bowiem podkreślić, że podatek dochodowy od osób prawnych należy do podatków najsilniej reagujących na zmiany koniunktury gospodarczej<sup>13</sup>. Stąd dochody samorządów terytorialnych, które posiadają wysoki udział w dochodach z tego podatku (np. w Polsce województwa samorządowe), mogą być wrażliwe na

<sup>12</sup> Por. M. Jastrzębska: *op.cit.*, s. 18.

<sup>13</sup> P. Swaniewicz, J. Łukomska: *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 11.

negatywne zmiany sytuacji ekonomicznej państwa. Z kolei ożywienie gospodarcze w kraju nie musi wpływać na wyraźną poprawę sytuacji finansowej JST<sup>14</sup>.

Poza tym przekroczenie określonych wielkości państwowego długu publicznego może zmusić jednostki samorządowe do zmniejszania wydatków inwestycyjnych w wyniku konieczności ograniczenia zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, tj. kredytów i pożyczek czy środków z emisji papierów wartościowych.

Do pierwszej grupy czynników oddziałujących na wysokość inwestycji JST, tj. do czynników zewnętrznych, należy zaliczyć również uwarunkowania działalności rynku finansowego, np. wysokość ryzyka, poziom stóp procentowych i stopień ich reagowania na zjawiska ekonomiczne, jak również rentowność bonów skarbowych. Powyższe zjawiska oddziałują bowiem na możliwości zaciągania długu przez JST, w tym na wysokość kosztów jego obsługi.

Z kolei czynniki wewnętrzne, wpływające na poziom wydatków inwestycyjnych JST, wynikają przede wszystkim z finansowych, gospodarczych i politycznych zasad funkcjonowania poszczególnych samorządów terytorialnych. Do czynników finansowych można przykładowo zaliczyć: wysokość oraz strukturę dochodów i wydatków poszczególnych JST, wysokość generowanej tam nadwyżki operacyjnej, poziom ich zadłużenia czy saldo budżetowe. Z kolei czynniki gospodarcze, dotyczące samorządów terytorialnych (np. poziom bezrobocia, liczba funkcjonujących przedsiębiorstw), oddziałują na poziom uzyskiwanych dochodów i kierunki wydatkowanych środków. Istotnym czynnikiem staje się tu stan infrastruktury technicznej i społecznej, który determinuje potrzeby określonych struktur samorządowych. Natomiast zmiany polityczne w JST wynikają z zachodzących procesów demokratycznych na szczeblu samorządowym. Nie chodzi tu wyłącznie o następstwa przeprowadzanych wyborów samorządowych, ale o zmiany w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego czy rozwoju różnorodnych organizacji społecznych i ruchów obywatelskich. Nie można również ignorować determinacji i inicjatywy samych władz samorządów terytorialnych, jako czynników determinujących poziom realizowanych inwestycji<sup>15</sup>. Do grupy czynników wewnętrznych zalicza się zarówno posiadanie przez samorządy terytorialne właściwych strategicznych planów rozwoju, wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe dokumenty warunkują bowiem możliwości realizacji długookresowych programów inwestycyjnych.

### **Wydatki inwestycyjne samorządów terytorialnych w latach 2000–2009**

Analizując wysokość wydatków inwestycyjnych JST w latach 2000–2009, można stwierdzić, że do 2003 roku zmniejszały się one corocznie, natomiast od 2004 roku nastą-

---

<sup>14</sup> Szerzej: G. Ancyparowicz, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań Głównego Urzędu Statystycznego*, s. 8, w: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_budżety\\_jedn\\_samorządu\\_terytor.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_budżety_jedn_samorządu_terytor.pdf) z dnia 2.01.2011r.

<sup>15</sup> P. Swaniewicz, J. Łukomska: *op.cit.*, s. 15.

pił ich stopniowy wzrost. Na poprawę tej sytuacji wywarły niewątpliwie wpływ zmiany w systemie zasilania finansowego JST. Wzrosły bowiem łączne udziały JST w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tj. w PIT – z 30,10% w 2003 roku do 45,74% w 2004 roku oraz w CIT – z 5,50% w 2003 roku do 24,01% w 2004 roku<sup>16</sup>. W następstwie między innymi tych zmian w 2004 roku wydatki inwestycyjne JST zwiększyły się o 20,55% w stosunku do roku poprzedniego. Na wzrost wydatków inwestycyjnych JST wpłynęły również możliwości wykorzystywania środków unijnych przez samorządy terytorialne. Przykładowo: w latach 2007–2009 udział środków z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych realizowanych przez JST w dochodach tych jednostek ogółem zwiększył się z 4,33 do 8,57%<sup>17</sup>. Ponieważ absorpcja środków unijnych wiąże się z koniecznością finansowania wkładu własnego w ramach określonych projektów, spowodowało to dodatkowy przyrost wydatków JST o charakterze inwestycyjnym. Wpłynęło to na znaczący przyrost zadłużenia tych jednostek. W latach 2007–2009 zobowiązania JST zwiększyły się z 25,88 mld zł do 40,29 mld zł<sup>18</sup>. W latach 2004–2009 wzrósł również udział wydatków inwestycyjnych JST w ich wydatkach ogółem z 16,23 do 24,79%. W tym okresie wydatki inwestycyjne JST odgrywały również coraz większą rolę w wydatkach jednostek sektora finansów publicznych ogółem (tab. 1). Jeżeli zaś chodzi o udział wydatków inwestycyjnych JST w produkcie krajowym brutto, to w latach 2003–2009 zwiększył się on z 1,46 do 3,10%. Można również zauważyć, że pomimo spadku tempa wzrostu PKB w latach 2008–2009 oraz wielkości dochodów własnych JST, wydatki inwestycyjne tych jednostek nie uległy zmniejszeniu. Samorządy terytorialne poszukiwały bowiem innych, zewnętrznych źródeł finansowania swoich inwestycji.

Porównując natomiast wydatki inwestycyjne ponoszone przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, można zauważyć, że najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem występował w województwach samorządowych. W roku 2009 udział ten wyniósł 47,33% w stosunku do 34,81% w 2008 roku. Wynikało to głównie z organizacji systemu zarządzania programami operacyjnymi (np. województwa zarządzają regionalnymi programami operacyjnymi), w ramach których wydatkowane są środki unijne. Przykładowo: w 2009 roku województwa samorządowe otrzymały dotację rozwojową w wysokości 8,87 mld zł, w 2008 roku tylko 0,97 mld zł<sup>19</sup>. Dotacja ta była przeznaczona na projekty realizowane przez samorządy województw bądź na dotacje rozwojowe dla in-

<sup>16</sup> *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 18, masyzynopsis powielony.

<sup>17</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2007r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 20; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2009r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 19.

<sup>18</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2007 r...*, s. 30; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2009 r...*, s. 26.

<sup>19</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2009 r...*, s. 36.

nych podmiotów wykorzystujących środki unijne. Na szczególną uwagę zasługuje także znaczący wzrost udziału wydatków inwestycyjnych powiatów ziemskich w ich wydatkach ogółem. W latach 2000–2009 udział ten zwiększył się z 7,46 do 19,16% (tab. 1).

Tabela 1

Charakterystyka wydatków inwestycyjnych JST w Polsce w latach 2000–2009

Wyszczególnienie	Lata									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
WSK <sub>1</sub>	13,21	13,78	13,26	12,31	14,83	17,75	24,38	26,26	30,82	41,60
WSK <sub>2</sub>	17,44	16,66	15,94	15,20	16,23	17,10	20,31	20,34	21,23	24,79
WSK <sub>3</sub>	4,51	4,21	3,86	3,33	3,72	4,33	5,51	5,41	5,77	7,04
WSK <sub>4</sub>	1,77	1,77	1,64	1,46	1,60	1,81	2,30	2,23	2,42	3,10
Udział wydatków inwestycyjnych poszczególnych samorządów terytorialnych w ich wydatkach ogółem (%)										
Gminy	20,58	19,09	17,15	16,87	18,05	17,93	20,10	18,48	19,96	22,54
MnPP	16,13	15,30	16,01	12,70	13,99	15,18	19,04	21,50	21,76	21,50
Powiaty	7,46	8,78	8,06	8,79	10,10	11,58	14,57	13,05	14,39	19,16
Województwa	28,73	27,82	28,71	32,80	28,82	31,43	35,53	35,45	34,81	47,33

WSK<sub>1</sub> – wydatki inwestycyjne JST (mld zł); WSK<sub>2</sub> – wydatki inwestycyjne JST jako procent wydatków JST ogółem; WSK<sub>3</sub> – wydatki inwestycyjne JST jako procent wydatków sektora finansów publicznych; WSK<sub>4</sub> – wydatki inwestycyjne JST jako procent PKB.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000–2009*, Ministerstwo Finansów.

Z kolei z analizy wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez JST w poszczególnych województwach wynika, że w 2009 roku najwyższy udział wydatków inwestycyjnych JST w ich wydatkach ogółem wystąpił w samorządach terytorialnych województwa lubuskiego – 30,38%, natomiast najmniejszy w województwie lubelskim – 20,54% (tab. 2). Województwa te charakteryzowały się także najwyższym i najniższym poziomem wydatków inwestycyjnych JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca, tj. odpowiednio 1406 zł (woj. lubuskie) i 776 zł (woj. lubelskie). Do grupy województw, w których w 2009 roku udział wydatków inwestycyjnych JST w ich wydatkach ogółem był najwyższy należały ponadto województwa: podlaskie, łódzkie, świętokrzyskie oraz wielkopolskie. Pozytywnym zjawiskiem jest również znaczący wzrost wydatków inwestycyjnych samorządów terytorialnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (tab. 2), co przyczynia się do zwiększenia ich atrakcyjności<sup>20</sup>. W latach 2004–2009 wskaźnik ten zwiększył się z 388 zł do 1091 zł.

<sup>20</sup> Wskaźnik wielkości wydatków inwestycyjnych JST na jednego mieszkańca należy do grupy mierników atrakcyjności JST. Szerzej: M. Dylewski: *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST*, [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009, s. 198.

Uwagę zwraca także stosunkowo niski udział wydatków inwestycyjnych JST w ich wydatkach ogółem oraz relatywnie niska wysokość wydatków inwestycyjnych JST na jednego mieszkańca w województwie mazowieckim (tab. 1).

Tabela 2

Wydatki inwestycyjne JST na jednego mieszkańca (WSK<sub>1</sub>) oraz ich udział w wydatkach JST ogółem w % (WSK<sub>2</sub>) według województw w latach 2004–2009

Województwa	Lata					
	2004		2007		2009	
	WSK <sub>1</sub>	WSK <sub>2</sub>	WSK <sub>1</sub>	WSK <sub>2</sub>	WSK <sub>1</sub>	WSK <sub>2</sub>
Dolnośląskie	389	15,49	791	21,88	1262	26,63
Kujawsko-pomorskie	281	12,57	597	18,39	939	22,95
Lubelskie	335	15,49	493	16,75	776	20,54
Lubuskie	384	15,82	624	18,76	1406	30,38
Łódzkie	348	15,85	620	20,06	1162	27,66
Małopolskie	384	16,87	692	21,07	1064	25,46
Mazowieckie	517	17,77	976	22,53	1166	21,78
Opolskie	293	13,27	692	21,52	1004	24,49
Podkarpackie	385	17,25	539	17,50	999	24,11
Podlaskie	415	18,57	528	17,81	1231	29,24
Pomorskie	377	15,17	787	21,91	1163	25,28
Śląskie	410	17,86	673	21,57	973	24,44
Świętokrzyskie	423	19,05	513	17,20	1183	27,22
Warmińsko-mazurskie	377	15,26	587	17,25	1009	22,78
Wielkopolskie	352	15,17	671	20,58	1139	26,81
Zachodniopomorskie	331	13,59	605	18,12	1114	24,67
Ogółem	388	16,23	689	20,34	1091	24,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2004, 2007, 2009*, Ministerstwo Finansów.

## Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że w latach 2000–2009 wysokość wydatków inwestycyjnych JST zdeterminowana była przez wiele czynników, w tym głównie o charakterze finansowym, ekonomicznym, społecznym, prawnym i politycznym. Wśród wymienionych czynników istotną rolę w tym zakresie odgrywały zmiany w systemie finansowego zasilania samorządów terytorialnych. Chodzi tu przede wszystkim o możliwości gromadzenia dochodów własnych oraz środków pomocowych UE o charakterze bezzwrotnym. Dochody te przeznaczane były bowiem w dużym stopniu na realizację inwestycji. Ponadto wykorzystanie funduszy unijnych wymagało, jak wspomniano, wygospoda-



rowania pozostałej części środków finansowych w postaci wkładu własnego w celu sfinansowania inwestycji. Powoduje to w konsekwencji dodatkowy przyrost wysokości wydatków JST o charakterze inwestycyjnym. Wysoki poziom wykorzystania środków unijnych przez JST w 2009 roku ograniczył również negatywne konsekwencje spadku tempa wzrostu PKB i dochodów własnych JST. Stąd wydatki inwestycyjne samorządów terytorialnych w Polsce nie zmniejszyły się, a ich udział w PKB oraz w wydatkach sektora finansów publicznych ogółem istotnie się zwiększył. Biorąc pod uwagę pozytywny wpływ środków unijnych na inwestycje JST, istotne byłoby, aby w ramach funkcjonowania kolejnej perspektywy finansowej, tj. na lata 2014–2020, JST w Polsce mogły korzystać z dalszej pomocy finansowej Unii Europejskiej. Niezależnie od tego niezbędne byłoby również zapewnienie JST w latach następnych wydajnych i stabilnych źródeł dochodów własnych.

Przeprowadzone badania dowodzą, że w latach 2004–2009 wysokość wydatków inwestycyjnych JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosła blisko trzykrotnie. Znacząco zwiększył się również udział wydatków inwestycyjnych JST w ich wydatkach ogółem. Świadczy to, że w poszczególnych regionach kraju infrastruktura techniczna i społeczna ulegała ciąglej poprawie i dzięki temu w większym stopniu zaspokajane były potrzeby społeczności lokalnej.

Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych JST zarówno w PKB, jak i w wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2000–2009 świadczy również o postępującym procesie decentralizacji władzy publicznej. W rezultacie w coraz większym stopniu lokalna i regionalna sytuacja gospodarcza uzależniona jest od działań władz samorządowych.

## Literatura

- Ancyparowicz G.: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań Głównego Urzędu Statystycznego*, w: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_budżety\\_jedn\\_samorządu\\_terytor.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_budżety_jedn_samorządu_terytor.pdf) z 2.01.2011 r.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, maszynopis powielony.
- Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Czarecki J.: *Determinanty wyboru zwrotnych źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*, [w:] *Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim*, red. J. Węclawski, M. Kicia, Wydawnictwo UMC-S, Lublin 2007.
- Dylewski M.: *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST*, [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009.
- Hajdys D.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo ABSOLWENT, Łódź 2007.
- Jastrzębska M.: *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9.

- Michalak A.: *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Mordel T., Płaszczyc E.: *Kapitał ludzki i polityka zatrudniania w urzędach samorządowych na przykładzie województwa łódzkiego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12.
- Róžański J.: *Inwestycje rzeczowe oraz procesy fuzji i przejęć w przedsiębiorstwie*, [w:] *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, red. J. Róžański, Difin, Warszawa 2006.
- Syguda A.: *Inwestycje jednostek samorządowych*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 12.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, DzU 1994, nr 121, poz. 591 ze zm.
- Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000–2009*, Ministerstwo Finansów.
- Swaniewicz P., Łukomska J.: *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003, nr 80, poz. 717 ze zm.

*dr Paweł Galiński*  
*Uniwersytet Gdański*  
*Wydział Zarządzania*  
*Katedra Finansów*

### **Streszczenie**

W artykule przedstawiono problematykę wydatków inwestycyjnych JST oraz czynniki wpływające na ich wysokość. Scharakteryzowano również wydatki inwestycyjne JST w Polsce w latach 2000-2009. Omówiono wysokość tych wydatków na tle innych wielkości ekonomicznych. Przedstawiono również wysokość tych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach. W rezultacie wskazano na zróżnicowania, jakie występują w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi regionami kraju.

### **INVESTMENT EXPENDITURES OF THE LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND**

#### **Summary**

The article presents investment expenditures of the local governments in Poland between 2000 and 2009. It was shown the level of these expenses against a background of other economic indicators as well as the regional diversification in this field. The paper also presents some specific issues of the investments of the local governments and factors which determine their volume.