

Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013

Beata Zofia Filipiak, Marek Dylewski*

Streszczenie: *Cel* – Wskazanie na poziom wydatków JST z budżetu na działalność inwestycyjną oraz poznanie odpowiedzi na pytanie, które typy (grupy) JST są najbardziej aktywne inwestycyjnie?

Metodologia badania – W opracowaniu posłużono się metodą analizy szeregów czasowych, typową dla analizy finansowej JST.

Wynik – Uzyskanie odpowiedzi na pytanie o rozmiar działalności inwestycyjnej JST w podziale na kierunki inwestowania oraz o jej intensywność w latach 2008–2013.

Oryginalność/wartość – Ocena poziomu wydatków dokonywanych w latach 2008–2013 przez poszczególne rodzaje (grupy) JST.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, inwestycje, wydatki

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje zadania, wykorzystują w znaczący sposób kapitałochłonną infrastrukturę. Społeczeństwo oczekuje nie tylko dostarczenia konkretnych, przewidzianych ustawami usług ze strony jednostek samorządu terytorialnego (JST), ale także tego, aby usługi te z jednej strony zaspokajały zgłoszone potrzeby, a z drugiej były na określonym poziomie jakościowym. JST, chcąc sprostać oczekiwaniom społeczeństwa, ale również konkurując o obywatela i przedsiębiorcę, podejmuje decyzje inwestycyjne. Ich zakres jest różny i wynika z przyjętej polityki inwestycyjnej danej JST. Celem, jaki przyświeca JST w prowadzeniu inwestycji, jest rozwój społeczno-gospodarczy i zwiększenie konkurencyjności. Nie budzi jednak wątpliwości fakt, że działalność ta jest wysoko kapitałochłonna, w wielu przypadkach trudna do przeprowadzenia z punktu widzenia procesu technologicznego, a często wymagająca od JST wchodzenia w różne partnerstwa i alianse.

JST podejmując decyzje inwestycyjne, tworzą tzw. montaż finansowy, budują polityki finansowania czy też strategie finansowe, które mają za zadanie odpowiedzieć na pytanie: jak sfinansować inwestycję, zadanie czy przedsięwzięcie inwestycyjne? Można tu wyróżnić wiele podejść, sposobów i strategii. Celem artykułu nie jest analiza źródeł, sposobów czy

* prof. zw. dr hab. Beata Zofia Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: bfilipiak@wneiz.pl; prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań, e-mail: marek.dylewski@poznan.pl.

strategii finansowania inwestycji JST, ale wskazanie na poziom wydatków JST z budżetu na działalność inwestycyjną. Ważnym aspektem jest poznanie odpowiedzi na pytanie, które typy (grupy) JST są najbardziej aktywne inwestycyjnie?

1. Specyfika inwestycji w JST

Warunkiem wykonania większości zadań przez JST jest możliwość posiadania lub też dysponowania majątkiem trwałym oraz konieczność jego modernizacji, odnowy, a często wręcz – tworzenia od podstaw (w sytuacji, kiedy pojawiają się nowe zadania). Inwestycje są oznaką rozwoju, podążania za konkretnymi potrzebami zgłaszanymi przez społeczeństwo, ale i kreowania nowych potrzeb. Wymagają, jak już podkreślano, znacznych nakładów finansowych ponoszonych w długim okresie, w wyniku czego powstają nowe substancje lub następuje poprawa dotychczasowego stanu (Hajdys 2013: 130).

Inwestycje prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się wysokim stopniem skomplikowania oraz są dedykowane interesowi publicznemu. Jak wskazuje M. Kulesza, inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego przynoszą „korzyść dla interesu publicznego” (Kulesza 2008: 20). Korzyści te są wymierne i podlegają ocenie organu stanowiącego, jak również społeczeństwa (poszczególnych obywateli). W związku z powyższym organy wykonawcze JST powinny wykorzystywać zarówno mechanizmy funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych danego urzędu, jak i lokalną wspólnotę, tak aby kreować działalność inwestycyjną służącą zaspokojeniu potrzeb społeczno-gospodarczych danej społeczności. Oprócz zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczeństwa inwestycje prowadzone przez JST charakteryzują się ograniczonym zasięgiem – zazwyczaj do terytorium danej jednostki samorządowej. Oznacza to, że mają znaczenie lokalne, jeżeli są prowadzone przez samorząd gminny i powiatowy, a regionalne w przypadku samorządu województwa.

Cechą charakterystyczną inwestycji prowadzonych przez JST jest fakt, że stanowią one w większości specyficzne inwestycje infrastrukturalne, a mianowicie (*Działalność inwestycyjna...*: 2):

1. 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.
2. Wzrost infrastrukturalnych wydatków inwestycyjnych powoduje w przyszłości wzrost wydatków bieżących na ich eksploatację, co często nie znajduje pokrycia w przychodach.
3. Rozwój infrastruktury nie tylko poprawia warunki życia mieszkańców, ale także sprzyja rozwojowi działalności gospodarczej, co stwarza szanse zwiększenia przyszłych dochodów własnych samorządu; jest to jednak wpływ pośredni i odległy w czasie.

Reasumując należy wskazać, że za inwestycje komunalne należy uznać celowe wydatkowanie środków finansowych przez daną JST, nakierowane na powiększenie materialnych i niematerialnych korzyści wspólnoty samorządowej (Czempas 2004: 85).

Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego obejmuje podstawowe urzędnictwo, obiekty i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa (*Infrastruktura komunalna...* 2010: 7). Należy ją rozumieć jako (Ross, Westfield, Jordan 1999: 45–46; Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004: 164):

- ogół czynności związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć rozwojowych, polegających głównie na tworzeniu nowych oraz odtwarzaniu i unowocześnieniu już eksploatowanych środków trwałych, a także na różnych operacjach finansowych w bankach lub na rynku finansowym dotyczących dłuższego horyzontu czasowego (np. lokaty długoterminowe),
- całokształt nakładów finansowych związanych z tworzeniem nowych, odtwarzaniem i unowocześnieniem obiektów związanych ze świadczeniem dóbr i usług na rzecz społeczeństwa,
- źródło przyrostu mienia komunalnego w postaci nowych lub zmodernizowanych maszyn i urządzeń, środków transportu, obiektów budowlanych itp.

Cechami charakterystycznymi działalności inwestycyjnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego są:

- wysoka kapitałochłonność,
- problem osiągnięcia efektywności i zwrotu z poniesionych nakładów (prymat użyteczności społecznej nad osiągnięciem zwrotu z zainwestowanego kapitału) (Filipiak 2011: 121–122, 147–153),
- długi okres jej użytkowania przez społeczeństwo (długowieczność),
- techniczna niepodzielność obiektów oraz immobilność,
- skomplikowane i niepowtarzalne często technologie jej realizacji mają bezpośredni wpływ na okres ich realizacji i niepodzielność danej inwestycji,
- wzajemne powiązanie elementów inwestycji przybiera cechy komplementarności lub substytucyjności (Burzyńska 2012: 222),
- ryzyko inwestycyjne i finansowe (Filipiak 2011: 125–138, 187–190),
- nieodwracalność i nierelokowalność nakładów na nią ponoszonych (Burzyńska 2012: 222, 232).

Ponadto cechą działalności inwestycyjnej prowadzonej przez JST jest jej użyteczność społeczno-gospodarcza, co oznacza, że umożliwia prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów. Działalność inwestycyjna wyróżnia się specyficznymi zasadami gospodarki finansowej i oddziałuje na poziom przyszłych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego.

2. Wydatki inwestycyjne JST jako przejaw działalności inwestycyjnej

Proces finansowania inwestycji jest złożony i skomplikowany, co wynika z uwarunkowań społeczno-gospodarczych i terytorialnych oraz ze specyfiki prowadzonej gospodarki i polityki finansowej. Szczególnie ważne jest umiejętne określenie pożądanego wpływu działalności inwestycyjnej na poziom zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych, jak również relacji między kosztami i wynikającymi z niej korzyściami. Działalność inwestycyjna JST podlega ograniczeniom finansowym. Wynikają one z:

- szczupłości zasobów w odniesieniu do realizowanych zadań i potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo,
- konieczności przestrzegania reguł fiskalnych w odniesieniu do wydatków i do kształtowania poziomu zadłużenia (Bartkowiak-Marchewka 2012),
- konieczności ograniczenia jednych inwestycji do czasu zakończenia innych, w przypadku, kiedy nie można prowadzić inwestycji równocześnie,
- ograniczonej dostępności instrumentów finansowych (Filipiak 2011),
- niewielkiego zainteresowania partnerów prywatnych określonymi typami inwestycji (nieprzynoszącymi zysku),
- niewielkiego zainteresowania użytkowników wieczystych realizacją i finansowaniem inwestycji (z powodu niezaliczania udziału w poczet opłat) (Burzyńska 2012: 233).

Wobec wskazanych ograniczeń wynikających z zasad prowadzenia gospodarki finansowej, jak również czynników natury obiektywnej, JST realizują inwestycje poszukując alternatywnych możliwości ich sfinansowania, np. środki z budżetu Unii Europejskiej czy środki zagraniczne. Innym wyjściem może być także wykorzystanie kapitału *mezzanine* czy partnerstwa publiczno-prywatnego. Te dwie ostatnie możliwości są stosunkowo mało popularne wśród samorządów z uwagi na istniejące prawo, obawy związane z zastosowaniem tej formy czy też bariery wynikające z ograniczoności wsparcia rządowego (Hajdys 2013: 296–314).

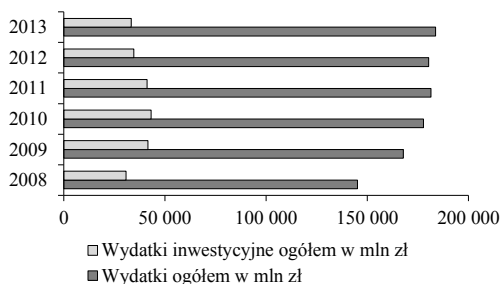
W tabeli 1 zaprezentowano wydatki dokonywane na działalność inwestycyjną przez JST w odniesieniu do wydatków ogółem. W tabeli tej zaprezentowano również wykorzystanie środków UE i ze źródeł zagranicznych na prowadzenie działalności inwestycyjnej. Na rysunku 1 zobrazowano tendencję charakteryzującą udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach JST ogółem.

Z zaprezentowanych danych w tabeli 1 wynika, że udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych był najwyższy w roku 2011, a w kolejnych lata systematycznie spadał. Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi były najwyższe w roku 2009 i 2011. Po tym okresie również ich udział systematycznie, choć nieznacznie, obniżał się. Należy podkreślić również, że ich udział w ogólnej kwocie wydatków wykazuje tendencję spadkową. Tendencję tą należy ocenić negatywnie, gdyż rosła wydatki ogółem, a przy spadku wydatków inwestycyjnych należy przyjąć, że rosła wydatki bieżące. Sytuacja ta jest w części wynikiem nie tylko zmian w strukturze

Tabela 1

Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego na tle wydatków ogółem

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem (mln zł)	145 182,6	167 828,2	177 766,1	181 594,7	180 459,2	183 838,6
Wydatki inwestycyjne ogółem (mln zł)	30 778,7	41 621,4	43 197,2	41 222,0	34 648,2	33 458,6
Wydatki inwestycyjne (mln zł)	21,2	24,8	24,3	22,7	19,2	18,2
Wydatki inwestycyjne na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych (%)	4,9	11,2	12,3	13,6	11,9	11,3
Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi (%)	3,0	8,3	7,6	8,5	7,9	7,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze *Sprawozdań z działalności...* (2009–2014).**Rysunek 1.** Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach JST ogółem w latach 2008–2013

Źródło: jak pod tab. 1.

dochodów ogółem, ale również dotychczasowej polityki inwestycyjnej, gdzie część inwestycji została zakończona, a rosną wydatki na ich obsługę (czyli bieżącą eksploatację oddanych do użytkowania inwestycji).

Jak wynika z zaprezentowanych na rysunku danych, najwyższa aktywność inwestycyjna JST była datowana na lata 2009–2012. Natomiast najwyższe wydatki ogółem przypadają na lata 2011 i 2013. Powodem spadku aktywności inwestycyjnej JST były właśnie reguły wydatkowe i zmiana reguł w zakresie kształtowania poziomu zadłużania się (w szczególności zmiana konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz wprowadzenia reguły równoważenia budżetu bieżącego). Na tym tle należy podkreślić, że wystąpiła znacząca absorpcja środków UE w związku z końcem okresu programowania UE. Wskazane czynniki spowodowały problem w zwiększonej absorpcji środków UE i zagranicznych, ale również determinują możliwości zwiększonego wykorzystania środków UE i zagranicznych w nowym okresie programowania. Praktycznie do połowy 2015 roku będą trwały jeszcze negocjacje dotyczące ostatecznego kształtu pomocy finansowej UE. Regionalne programy operacyjne, dedykowane wsparciu rozwoju regionów i określonych dziedzin życia

społeczno-gospodarczego nie zostały w pełni uruchomione, co w kolejnych latach będzie skutkowało spadkiem udziału finansowania środkami UE i zagranicznymi działalności inwestycyjnej JST. W nowym okresie programowania UE zmieniają się również warunki finansowania działalności inwestycyjnej. Odchodzi się od dotychczasowej polityki na rzecz podejścia zintegrowanego, zakładającego prymat celów tematycznych i dobieranie do nich adekwatnych instrumentów wsparcia. Ponadto wsparcie będzie kierowane zarówno do miast wojewódzkich, jak i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, które stoją przed poważnymi wyzwaniami rozwojowymi związanymi z przywróceniem ich znaczenia w procesach rozwojowych (Program operacyjny... 2014: 5).

Należy również zaznaczyć, że JST w sposób znaczący zadłużyły się w związku z finansowaniem działalności inwestycyjnej, zarówno jako tzw. wkład własny, jak i na własne inwestycje (zob. Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2011; *Szacowanie...* 2013). Ta sytuacja spowodowała, że reguły dotyczące kształtowania poziomu zadłużenia w postaci indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jak również możliwości generowania nadwyżki operacyjnej, są w wielu przypadkach JST na dopuszczalnej prawem granicy. Na pozytywną ocenę finansowania działalności inwestycyjnej ze środków UE i ze źródeł zagranicznych składa się wypadkowa posiadania dochodów własnych i wypełnienia reguł fiskalnych (wydatkowych i w zakresie zadłużania się). JST bez możliwości realizacji dochodów nie byłyby w stanie prowadzić działalności inwestycyjnej. Samo wykorzystanie środków UE i zagranicznych obarczone jest zasadą dodawalności. Jeżeli przeanalizujemy strukturę finansowania działalności inwestycyjnej, to w znaczącej mierze jest ona właśnie finansowana z nadwyżki operacyjnej i z przychodów (zob. *Szacowanie...* 2013).

Która grupa jednostek samorządu terytorialnego była najbardziej aktywnym inwestorem? Jak zmieniała się sytuacja w zakresie aktywności inwestycyjnej w analizowanym okresie? Odpowiedzi na te pytania zaprezentowano w tabeli 2 i na rysunku 2.

Tabela 2

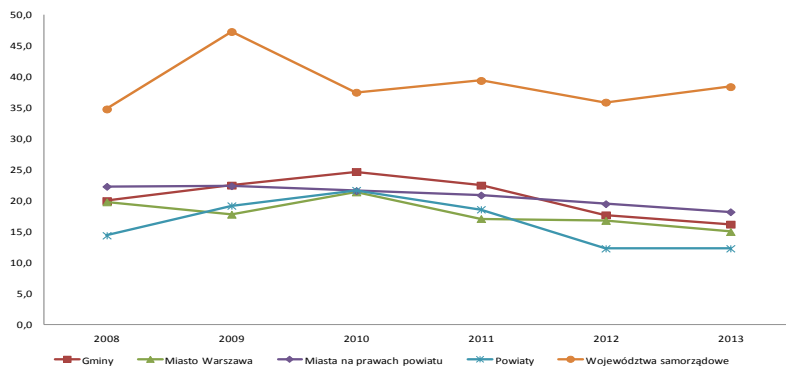
Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych JST w latach 2008–2013 w podziale na typy (grupy JST) w wydatkach inwestycyjnych (%)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wszystkie JST, w tym:	21,2	24,8	24,3	22,7	19,2	18,2
gminy	20,0	22,5	24,7	22,5	17,7	16,2
Miasto Warszawa	19,8	17,8	21,4	17,1	16,8	15,0
miasta na prawach powiatu	22,3	22,4	21,6	20,9	19,5	18,2
powiaty	14,4	19,2	21,7	18,6	12,3	12,3
województwa samorządowe	34,8	47,3	37,5	39,4	35,9	38,4

Źródło: jak pod tab. 1.

Z powyższych danych wynika, że działalność inwestycyjną najaktywniej prowadzą województwa samorządowe, co wynika z ich wielkości, a tym samym wartościowe ujęcie

inwestycji wynikające z ich rozmiaru jest znaczące kwotowo. Inwestycje gminne to wprawdzie zbiór mniejszych obiektów, ale widoczna jest znacząca aktywność gmin w obszarze inwestycji. Można zatem uznać, że gminy są najbardziej aktywne w prowadzeniu działalności inwestycyjnej. Ważną grupę stanowią również miasta na prawach powiatu, zaś powiaty są pod względem aktywności inwestycyjnej najslabsze. Należy również zauważyć, że od 2010 roku aktywność inwestycyjna JST systematycznie spada.



Rysunek 2. Kształtowanie się wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych JST w latach 2008–2013 w podziale na typy (grupy JST) w wydatkach inwestycyjnych (%)

Źródło: jak pod tab. 1.

Jak zatem inwestowały w analizowanym okresie JST? Jakie były kierunki wydatkowania środków na działalność inwestycyjną? W tabeli 3 zaprezentowano strukturę wydatków inwestycyjnych JST według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2008–2013. Na samym początku należy podkreślić, że obowiązująca sprawozdawczość w analizowanym okresie nie ujmowała wszystkich działów klasyfikacji budżetowej, stąd też w niektórych przypadkach brak danych. Należy podkreślić, że brak ten może wynikać również ze specyfiki danego typu JST (np. brak zasadności wykonywania danego typu zadania).

Dominującym kierunkiem działalności inwestycyjnej wszystkich szczebli jednostek samorządowych jest transport i łączność. Kolejnym znaczącym kierunkiem prowadzenia działalności inwestycyjnej dla gmin, powiatów i miast na prawach powiatu jest gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Ważne są również inwestycje w oświatę i wychowanie. Gospodarka mieszkaniowa to priorytet inwestycyjny dla gmin i miast na prawach powiatu. Inwestycje w rolnictwo i łowiectwo ważne są z kolei dla województw samorządowych i gmin.

Należy podkreślić, że wskazane kierunki działalności inwestycyjnej poszczególnych grup jednostek samorządu terytorialnego determinowane były potrzebami społeczno-gospodarczymi, jak i zadaniami. To właśnie inwestycje pozwalały podwyższyć standard realizowanych zadań lub wykonywać je na dotychczasowym poziomie.

Tabela 3
Struktura wydatków inwestycyjnych JST według działów klasyfikacji budżetowej
w latach 2008–2013

Wyszczególnienie	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	600 – transport i łączność	900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska	926 – kultura fizyczna i sport	801 – oświata i wychowanie	150 – przetrzostwo przemysłowe	851 – ochrona zdrowia	700 – gospodarka mieszkaniowa	010 – rolnictwo i łowiectwo	921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	750 – administracja publiczna	754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	852 – pomoc społeczna	630 – turystyka
2008													
Gmina	32,5	38,5	47,1	54,6	–	5,5	43,9	75,7	32,7	36,5	40,2	18,3	–
Miasto Warszawa	8,0	1,7	4,4	8,7	–	8,9	7,9	0,0	11,1	15,6	4,6	6,4	–
Miasta na prawach powiatu	28,9	39,9	38,1	24,4	–	13,5	45,8	1,3	30,3	21,2	24,2	35,8	–
Powiaty	9,7	0,0	3,0	9,7	–	26,8	2,0	1,1	0,6	13,2	27,0	38,1	–
Województwa samorządowe	20,9	0,6	7,4	2,7	–	45,3	0,4	21,9	25,3	13,5	4,0	1,4	–
2009													
Gmina	34,3	17,2	12,6	11,6	0,0	0,8	5,5	8,1	3,6	2,0	1,8	0,4	–
Miasto Warszawa	34,0	3,1	13,5	12,0	–	7,2	7,4	–	12,4	2,8	1,3	3,9	–
Miasta na prawach powiatu	32,5	19,6	18,4	7,6	0,0	2,6	7,1	0,3	4,6	1,5	1,7	1,3	–
Powiaty	65,3	0,3	2,0	9,1	0,1	9,1	0,6	0,2	0,3	4,2	3,7	2,8	–
Województwa samorządowe	33,8	2,3	4,3	2,3	28,7	12,1	3,3	3,2	5,1	0,8	0,3	0,1	–
2010													
Gmina	30,9	18,0	9,2	10,5	–	0,6	4,6	13,5	5,4	1,3	2,1	0,3	2,1
Miasto Warszawa	52,4	2,9	9,6	6,7	–	6,7	4,9	–	10,5	1,7	1,5	1,9	0,0
Miasta na prawach powiatu	36,9	12,9	18,7	7,3	–	2,3	6,8	0,5	6,0	1,7	1,4	1,1	1,1
Powiaty	67,3	1,4	2,3	9,2	–	6,5	1,1	0,2	0,8	2,7	2,7	2,5	0,8
Województwa samorządowe	52,8	1,0	7,0	0,8	–	11,0	1,0	11,8	4,1	1,8	0,3	0,0	0,6
2011													

I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gmina	29,5	19,9	8,8	8,7	–	0,5	5,0	14,9	5,0	1,5	1,7	0,2	2,4
Miasto Warszawa	68,9	1,4	3,5	6,1	–	5,3	5,8	–	4,4	1,3	1,2	0,9	–
Miasta na prawach powiatu	52,6	6,7	11,4	5,4	–	1,5	6,8	0,6	5,9	2,0	0,9	0,5	1,1
Powiaty	67,8	1,7	1,9	9,9	–	5,1	1,5	0,3	0,8	3,4	1,8	2,2	0,9
Województwa samorządowe	54,0	0,6	3,8	0,9	–	10,3	0,9	14,8	4,3	1,3	0,4	0,0	1,4
2012													
Gmina	25,7	21,4	8,4	9,2	–	0,6	6,1	13,2	6,5	1,8	1,8	0,3	2,3
Miasto Warszawa	76,5	2,6	0,7	5,7	–	3,9	4,9	–	1,9	1,7	0,7	1,1	0,0
Miasta na prawach powiatu	53,7	7,4	7,5	5,8	–	1,0	7,7	1,0	7,0	2,1	1,2	0,5	1,0
Powiaty	55,9	2,8	3,2	11,7	–	5,7	3,1	1,3	1,1	4,4	2,4	3,3	0,6
Województwa samorządowe	51,2	0,6	3,3	1,8	–	10,2	1,8	15,6	4,5	1,7	0,5	0,0	1,4
2013													
Gmina	29,3	20,0	5,9	9,4	–	0,5	6,2	12,6	6,2	2,1	2,2	0,3	–
Miasto Warszawa	73,5	2,4	0,4	7,3	–	2,3	5,5	–	2,8	2,6	0,2	0,5	–
Miasta na prawach powiatu	50,7	9,6	6,8	5,9	–	1,1	6,9	0,1	8,5	2,8	0,7	0,6	–
Powiaty	60,0	2,2	1,2	10,4	–	4,9	3,4	1,2	0,7	4,9	2,5	3,6	–
Województwa samorządowe	58,8	0,4	1,3	1,0	–	7,7	0,6	15,5	4,0	2,0	0,3	0,2	–

Źródło: jak pod tab. 1.

Uwagi końcowe

Należy podkreślić, że działalność inwestycyjna prowadzona przez JST determinowana była zarówno własnymi wydatkami, jak również środkami pochodzącymi ze źródeł UE i zagranicznych. W analizowanym okresie zmieniała się intensywność pomocy finansującej działalność inwestycyjną. Wykorzystanie środków bezzwrotnych (czyli UE i zagranicznych) warunkowane jest szeregiem czynników, które zależą od polityki UE, jak również podlegają regułom fiskalnym (w szczególności wydatkowym i w zakresie zadłużania się).

Najbardziej aktywne inwestycyjnie są województwa, jednakże to faktycznie gminy wiodą prym w prowadzeniu działalności inwestycyjnej. To właśnie one realizują znaczną liczbę mniejszych w ujęciu wartościowym projektów inwestycyjnych. Wartościowo aktywność samorządu województwa jest dominująca, ale rozpatrując rozmiar i wagę inwestycji, to właśnie gminy realizują największe projekty i przedsięwzięcia inwestycyjne mające znaczący wpływ na region.

Reasumując, aktywność inwestycyjna JST w kolejnych latach, a w szczególności w nowym okresie programowania, będzie wypadkową środków UE oraz reguł fiskalnych. Samorządy wykorzystały szansę, jaką dał im dostęp do środków bezzwrotnych, natomiast przeformułowanie polityki budżetowej na generowanie większej nadwyżki operacyjnej pozwoli na prowadzenie przez nie działalności inwestycyjnej.

Literatura

- Burzyńska B. (2012), *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Czempas J. (2004), *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, w: *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2004), *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa.
- Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004. Raport*, www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_analzy (10.02.2015).
- Hajdys D. (2013), *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K. (2011), *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 4 (28).
- Kulesza M. (2008), *Burmistrz musi mieć prawo do ryzyka*, „Gazeta Bankowa” nr 82.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2012), *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (2014), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ross T., Westerfield K., Jordan T. (1999), *Finanse przedsiębiorstw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2008–2013 (2009–2014)* Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej* (2013), red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa.

THE INVESTMENT ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN 2008–2013

Abstract: *Purpose* – An indication of the level of expenses incurred by the local government budget for investment activities and knowledge to answer the question, which type (group) loans are the most active for investments?

Design/methodology/approach – The study uses time series analysis method, typical of local government financial analysis.

Findings – The result will be a discussion to answer the question of the size of the investment activities of local government units in the division on the directions of investment and its intensity in the years 2008–2013.

Originality/value – Assessment of the level of expenditure made in 2008–2013 by the individual types (groups) of local government units.

Keywords: local government units, investments, spending

Cytowanie

Filipiak B., Dylewski M. (2015), *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 73, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 867–877; www.wneiz.pl/frfu.

