

JACEK SIERAK

FINANSOWANIE INWESTYCJI DOTACJAMI UNIJNYMI A WIELKOŚĆ ZADŁUŻENIA GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU

WPROWADZENIE

Celem unijnej polityki regionalnej jest dążenie do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej regionów. Podstawowymi instrumentami jej realizacji są fundusze strukturalne. W Polsce do głównych beneficjentów pomocy unijnej należą gminy oraz miasta na prawach powiatu. Odpowiadają one za świadczenie szerokiego zakresu usług komunalnych i społecznych, są także ważnym kreatorem polityki rozwoju. Dla wielu samorządów pozyskanie dotacji unijnych stanowi szansę szybszego niwelowania występującej na ich terenie ilościowej i jakościowej luki infrastrukturalnej. Z procesem tym wiążą się bez wątpienia liczne bezpośrednie korzyści, towarzyszyć mu mogą także określone zagrożenia. Jednym z nich jest nadmierne zadłużenie.

Celem rozważań artykułu jest próba wykazania związków pomiędzy alokacją funduszy unijnych w gminach oraz miastach na prawach powiatu a wielkością ich inwestycji i procesem zadłużania się. Służyć temu będą analizy danych statystycznych i wyników przeprowadzonych badań ankietowych, mające wykazać m.in.:

- kierunki alokacji środków w polskich gminach;
- wpływ dotacji unijnych na wielkość inwestycji gminnych;
- zmiany wielkości zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu w następstwie realizacji projektów unijnych;

Dr JACEK SIERAK – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie; adres do korespondencji: ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa; e-mail: jacek.sierak@lazarski.pl; Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; adres do korespondencji: ul. Madalińskiego 6/8, 02 - 513 Warszawa; e-mail: jacek.sierak@sgh.waw.pl

- wpływ realizacji projektów unijnych na bieżącą i przyszłą płynność finansową samorządów.

Ze względu na ograniczenia objętościowe pracy, w rozważaniach skupiono się przede wszystkim na przybliżeniu wyników analiz prowadzonych na bazie statystyki GUS i Ministerstwa Finansów, a także autorskich badań ankietowych, zrealizowanych w 2016 r. na próbie około 600 gmin i miast na prawach powiatu. Mają one na celu zobrazowanie tendencji występujących w skali całego kraju, a także wykazanie różnic pojawiających się pomiędzy poszczególnymi województwami.

1. DOTACJE UNIJNE JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETÓW GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU

Cele polityki regionalnej realizowane są m.in. poprzez alokację funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Środki te stanowią formy bezzwrotnego wsparcia, wspomagające realizację przedsięwzięć rozwojowych. Fundusze unijne ukierunkowane są przede wszystkim na rozwój infrastruktury technicznej (transport, środowisko, energetyka), kapitał ludzki (w tym administracja publiczna i społeczeństwo oparte na wiedzy) oraz sektor małych i średnich przedsiębiorstw i sfery otoczenia biznesu¹. Ich rolą jest:

- aktywizacja istniejących, a niewykorzystywanych dotąd dostatecznie zasobów na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego – wzrost przedsiębiorczości, aktywizacja rynku pracy, innowacyjność;
- wzrost konkurencyjności jednostek terytorialnych – m.in. poprzez rozbudowę sfery badawczo-rozwojowej, infrastruktury ochrony środowiska, transportu i informatyki;
- kreowanie wzrostu potencjału społecznego – poprzez inwestowanie w edukację, zdrowie, poprawę funkcjonowania administracji oraz wspieranie otoczenia instytucjonalnego przedsiębiorczości.

W perspektywie finansowej 2007-2013 polityka spójności uzyskała w historii budżetów UE szczególnie duże znaczenie. Dostępne środki podzielono między nowo przyjęte cele: 79% środków na Konwergencję, 18,5% na Konkurencyjność regionalną i zatrudnienie oraz 2,5% na Europejską Współpracę Terytorialną². W okre-

¹ J. SZLACHTA, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczanie skutków kryzysu*, w: *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, t. III: *Zrozumieć kryzys*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2009, s. 32.

² *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged European Union 2007–2013*, COM (2004) 101-C5-0089/2004-2004/2006(INI).

sie programowania 2007–2013 Polska była największym beneficjentem pomocy unijnej. Nasz kraj uzyskał wsparcie w wysokości 67,9 mld euro. Znaczna część tych środków trafiła do jednostek samorządu terytorialnego, z przeznaczeniem na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Wszystkie województwa zostały objęte pomocą w ramach celu Konwergencja.

W Polsce potrzeby inwestycyjne gmin są mocno zróżnicowane regionalnie, czego wyrazem jest istniejąca luka ilościowa i jakościowa. Istotnym problemem są dysproporcje pomiędzy zakresem zidentyfikowanych potrzeb a możliwością ich finansowania ze środków budżetowych. Szansą na szybsze niwelowanie istniejących barier rozwojowych mogą stać się dotacje unijne.

Dochody gmin z dotacji unijnych wzrosły z 1,52 mld zł w roku 2007 do 5,61 mld zł w 2012 r. oraz 4,67 mld zł w 2015 r. , a miast na prawach powiatu z 2,04 mld zł w 2007 r. do 5,39 mld zł w 2012 r. i 5,15 mld zł w roku 2015. Łącznie w całym tym okresie do budżetów gmin wpłynęło 34,54 mld zł, a do miast na prawach powiatu 33,85 mld zł. Większość tych środków to wsparcie z Regionalnych Programów Operacyjnych, a następnie z: PO Infrastruktura i Środowisko, PROW oraz PO „Rozwój Polski Wschodniej”. Wielkość dotacji unijnych wraz z wkładem krajowym z budżetu państwa ewidencjonowanych w dochodach gmin i miast na prawach powiatu w latach 2007-2015 wg danych dla Polski ogółem i poszczególnych województw przedstawiono w tabeli 1.

Na podstawie wyników autorskich badań ankietowych można stwierdzić, że średniorocznie ze środków unijnych finansowanych było około 20% zadań inwestycyjnych gmin. Analiza kierunków alokacji środków wykazała, że znaczna ich część (prawie 40%) została przekazana na realizację inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, w tym przede wszystkim rozbudowę infrastruktury kanalizacyjnej oraz systemów oczyszczania ścieków³. Drugim ważnym kierunkiem były przedsięwzięcia związane z budową i modernizacją dróg oraz ciągów pieszych. Inne współfinansowane zadania to obiekty kultury, oświaty, zdrowia, sportu i rekreacji (rozbudowa szkół, budowa boisk sportowych, basenów), a także przedsięwzięcia rewitalizacji obszarów miejskich. Mniejszy udział miały projekty ukierunkowane na przygotowywanie nowych terenów inwestycyjnych, przewidzianych pod działalność gospodarczą lub budownictwo mieszkaniowe. Realizowano także zadania związane z budową sieci informatycznej. Wsparcie uzyskała również duża liczba samorządowych projektów mających na celu rozwój zasobów ludzkich, w tym: szkolenia, kursy zawodowe, staże, zajęcia pozalekcyjne w szkołach, tworzenie i prowadzenie przedszkoli.

³ Na podstawie wyników przeprowadzonych badań ankietowych.

Tab. 1. Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych w mln zł oraz w złotych na mieszkańca

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007-2015	zł na mieszkańca
	Gminy ogółem										
Polska	1521,6	1094,2	1901,6	4882,9	6214,7	5614,8	4168,4	4467,3	4672,2	34537,7	1 337,78
Dolnośląskie	203,4	76,5	94,4	391,5	452,9	344,9	252,2	284	291,9	2391,7	1 213,38
Kujawsko-pomorskie	48,3	25,1	83,4	183,7	238	259	157	222,8	284,5	1501,8	1 139,01
Lubelskie	114	73	89,7	357,4	506,8	490,4	361,5	387,5	421,2	2801,5	1 737,34
Lubuskie	75	36,7	103	193,6	160,1	138,5	143,2	142	124,7	1116,8	1 478,03
Łódzkie	84,7	90,9	203,1	412,7	377,8	367,8	317,7	262,4	256,2	2373,3	1 421,95
Mazowieckie	91	55,2	150,5	393,6	689,1	577,1	385	487,8	533,8	3363,1	1 391,43
Mazowieckie	180,8	150,9	176	506,2	674,4	698,5	472,4	523,9	657	4040,1	1 287,74
Opolskie	35,3	33	56,3	146,4	161,5	133,1	82,2	109,3	92,7	849,8	968,90
Podkarpackie	108,2	77,2	223,9	464,7	433	378,7	355	403,7	282,3	2726,7	1 528,03
Podlaskie	48,7	35,8	102,3	122,2	228,5	139,2	116,6	167,8	209,2	1170,3	1 538,43
Pomorskie	83,9	67	55,8	294,3	392,7	304,7	219,9	235,1	294,5	1947,9	1 326,68
śląskie	155,4	153,7	219,7	430,3	493,9	447,9	387,1	372,2	402,4	3062,6	1 534,02
Świętokrzyskie	53,3	31,3	155,4	346,5	338,9	274	224,3	227,2	210	1860,9	1 757,00
Warmińsko-mazurskie	97,5	70,4	72,8	289,3	364,3	290	196,3	199	170,2	1749,8	1 528,76
Wielkopolskie	48,4	54,2	60,8	196,9	449,6	488,9	282,9	213,8	224,1	2019,6	750,86
Zachodniopomorskie	93,7	63,3	54,5	153,6	253,2	282,1	215,1	228,8	217,5	1561,8	1 351,39
	Miasta na prawach powiatu										
Polska	2 043,6	1 657,5	1 920,4	2 901,9	3 518,6	5 391,2	4 893,0	5 450,4	5 150,8	33 851,3	2 799,5
Dolnośląskie	202,7	112,6	142,8	158,6	305,8	433,4	333,5	244,7	214,4	2230,4	2390,3
Kujawsko-pomorskie	167,8	104,8	44,1	148,6	199	322,7	329,8	268,9	413,4	2009,8	2 618
Lubelskie	57,3	32,6	32	137,7	165,8	254,9	378,8	297,9	170,5	1 572,1	2 982,1
Lubuskie	57,6	11,3	70,2	54,5	39,7	31	22,8	47,4	28,4	385,3	1 468
Łódzkie	100,7	120,6	301,8	197,3	66,9	141,8	334,9	276,8	535,7	2 185,2	2 650,1
Mazowieckie	52	51,2	127,1	280,7	125,2	93,1	131,4	223,8	237,5	1 337,3	1 399,4
Mazowieckie	150,8	343,1	278,3	488	799	1 264,6	790,8	1 343	853,7	6 434	2 909
Opolskie	37,3	3,5	21,1	34,7	24,3	22,5	24,3	22,3	13,2	218,7	1 838,6
Podkarpackie	59,7	75,8	13,4	130,7	262,8	207,9	275,4	264,9	210,3	1 568,7	4 570,6
Podlaskie	39,7	27,3	171,7	309,5	226,6	229,7	177	207,9	42,5	1 459,2	3 408,8
Pomorskie	258,4	127,6	72,7	95	225	1 052,4	743,7	525,4	444,8	3 601,5	4 290,3
śląskie	413,7	461,5	43,6	557,2	607,8	710,7	737,3	1 110,2	748,6	5 987,8	2 325,9
Świętokrzyskie	7,2	2	31,9	79,2	146,9	89,2	108,9	104,9	114,3	710,1	3 585,7
Warmińsko-mazurskie	68	26,1	59,5	108,8	159,4	133,4	163,4	161,1	302,8	1 202,5	4 075,2
Wielkopolskie	302,6	106,3	97,7	99,4	83,5	244,9	189,9	173,8	568,8	1 953,5	2 486,6
Zachodniopomorskie	68,1	51,2	20,1	22	80,9	159	151,1	177,4	251,9	995,2	1 793,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Istotnym problemem polskiej gospodarki są duże regionalne dysproporcje rozwojowe, widoczne zwłaszcza między regionami Polski zachodniej i wschodniej. W ostatnich dekadach największa luka w tym zakresie występowała w pięciu regionach Polski wschodniej, tj. województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim⁴. Przejawiały się one głównie w nienowoczesnej strukturze gospodarki, małej atrakcyjności inwestycyjnej tych regionów, czy nasilonych niekorzystnych procesach migracyjnych. Dla niwelowania tych różnic, a tym samym zmniejszenia dysproporcji regionalnych znaczna część dotacji unijnych (w tym specjalne programy operacyjne – w latach 2007-2013 PO „Rozwój Polski Wschodniej”, a w perspektywie 2014-2020 PO „Polska Wschodnia”) skierowana została do pięciu regionów Polski wschodniej.

W układzie województw najwyższy poziom wskaźnika udziału dotacji unijnych w dochodach ogółem cechował: lubelskie (9,8%), świętokrzyskie (9,6%), podlaskie (9,5%), podkarpackie (9,4%), pomorskie (9,3%) i warmińsko-mazurskie (8,7%), a najniższy wielkopolskie (4,3%), opolskie (5,3%), zachodniopomorskie (6,0%) i dolnośląskie (6,0%)⁵. Jak widać, udział dotacji unijnych w dochodach gmin i miast na prawach powiatu w niżej rozwiniętych gospodarczo województwach Polski wschodniej i częściowo centralnej był wyższy niż w pozostałych regionach kraju.

Dane w tabeli 1 obrazują zarówno dążenie władz centralnych, jak i starania władz samorządowych zmierzające do wyrównywania istniejących międzyregionalnych różnic zagospodarowania infrastrukturalnego. Należy mieć jednak na uwadze, że wartości względne nie są najlepszym miernikiem alokacji środków. Budżety samorządów zlokalizowanych w województwach wschodnich cechuje ogólnie niższy poziom dochodów budżetowych, co przekłada się na wyższy poziom analizowanego wskaźnika.

Inaczej w skali kraju rozkłada się kwotowa wartość dofinansowania projektów. Także w takim ujęciu widoczne są nierównomierności występujące pomiędzy poszczególnymi województwami. W wartościach zagregowanych w latach 2007-2015 największe kwoty dotacji unijnych wpłynęły do gmin województw: mazowieckiego (4,18 mld zł), małopolskiego (3,46 mld zł), śląskiego (3,18 mld zł), lubelskiego (2,88 mld zł) i podkarpackiego (2,8 mld zł), a najniższe do: opolskiego (0,8 mld zł), lubuskiego (1,0 mld zł), zachodniopomorskiego (1,8 mld zł), świętokrzyskiego (0,89 mld zł) i lubuskiego (1,17 mld zł). Nieco inaczej układa się regionalny rozkład środków dla miast na prawach powiatu. Najwięcej dotacji unijnych skierowano do jednostek zlokalizowanych w województwach: mazowieckim (4,43 mld zł), śląskim (5,99 mld zł), pomorskim (3,60 mld zł) i łódzkim (2,19 mld zł), a najmniej w opolskim (0,22 mld zł), lubuskim (0,38 mld zł) i świętokrzyskim (0,71 mld zł).

⁴ Obszar tych województw zajmuje 31,6% powierzchni.

⁵ Wartości średnie wyliczone dla całego analizowanego okresu.

Ze względu na zróżnicowany potencjał demograficzny i gęstość sieci osadniczej, miarodajną oceną regionalnej absorpcji funduszy unijnych jest ich wartość w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Zastosowanie tego wskaźnika ma istotne znaczenie ze względu na duże zróżnicowanie polskich województw pod względem liczby mieszkańców. Należy mieć również na uwadze, że znaczna część środków z pomocy unijnej została *a priori* podzielona pomiędzy województwa, a liczba mieszkańców województwa była jednym z podstawowych kryteriów tego podziału. Zestawienie mierników w przeliczeniu na mieszkańca umożliwia także dokonywanie ocen stopnia realizacji celów programów finansowanych z udziałem środków unijnych oraz efektywności wykorzystania środków z budżetu UE.

Z przedstawionych w tabeli 1 obliczeń wynika, że jednostki samorządu terytorialnego (JST) z Polski południowo-wschodniej potwierdzają wysoką wartość pozyskanych funduszy unijnych także w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Świadczy o tym wysoki poziom wskaźnika w gminach województw: świętokrzyskiego (1757 zł/mieszkańca), lubelskiego (1737 zł), podlaskiego (1538 zł), warmińsko-mazurskiego (1529 zł) i podkarpackiego (1528 zł) oraz w miastach na prawach powiatu: podkarpackiego (4570 zł/mieszkańca), pomorskiego (4290 zł), warmińsko-mazurskiego (4075 zł), świętokrzyskiego (3586 zł), podlaskiego (3409 zł), lubelskiego (2982 zł). Najniższe wartości analizowanego wskaźnika cechowały gminy województw zachodniej, południowo-zachodniej i częściowo centralnej Polski: wielkopolskie (751 zł), opolskie (968 zł), kujawsko-pomorskie (1139 zł), dolnośląskie (1213 zł), lubuskie (1524 zł), zachodniopomorskie (1528 zł), czyli w większości regiony o relatywnie wyższych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego. Podobnie było w miastach na prawach powiatu, gdzie najniższy poziom wskaźnika notowały: małopolskie (1399 zł), lubuskie (1468 zł), zachodniopomorskie (1794 zł), opolskie (1839 zł) i śląskie (2326 zł).

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, że największe skupiska gmin o najwyższych kwotach ww. środków *per capita* występowały na obszarach województw: świętokrzyskiego, śląskiego, lubuskiego, pomorskiego, mazowieckiego, podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego. Zwraca uwagę względna rzadkość i mały przestrzenny zasięg występowania takich skupisk w województwach: wielkopolskim, zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim, dolnośląskim, opolskim, łódzkim i małopolskim. Podane wartości wykazują, że rozkład przestrzenny alokacji dotacji unijnych jest trudny do jednoznacznej oceny. Bezwzględnie widoczna jest koncentracja intensywności tego wsparcia w województwach „ściany wschodniej”, ale również w województwach „metropolitalnych” (mazowieckie, pomorskie, śląskie) – z jednej strony występują tu obszary „problemowe”, a z drugiej obszary intensywnego rozwoju. Drugą zauważalną tendencją jest trudna dostępność dotacji unijnych dla jednostek zlokalizowanych w obszarach silnego rozwoju (wielkopol-

skie), ale przede wszystkim na terenach „problemowych” (zachodniopomorskie, opolskie, kujawsko-pomorskie, część mazowieckiego itp.). Wysoki poziom zaangażowania ww. środków na części obszarów problemowych wydaje się niewystarczający dla wyraźnego poprawienia sytuacji społeczno-gospodarczej tego typu terenów.

Gdyby rozkład przestrzenny pomocy unijnej analizować w ujęciu poszczególnych jednostek terytorialnych, należałoby zwrócić uwagę na pogłębiające się różnice pomiędzy jednostkami bogatymi a biednymi. Z analizy mapy rozkładu przestrzennego wykorzystania środków w poszczególnych województwach wynika, że największą część wsparcia unijnego zaabsorbowały duże miasta, w szczególności stolice województw. Potwierdzają to kwoty środków, jakie otrzymują stolice regionów i gminy o wysokim poziomie rozwoju, będące w stanie zapewnić wysoki wkład własny we współfinansowaniu projektów unijnych (przykład Warszawy mocno zawyżającej wskaźniki dla województwa mazowieckiego).

Podsumowując warto podkreślić, że inwestycje związane z poprawą stanu infrastruktury komunalnej są niewątpliwie uzasadnione. Jej niedorozwój w wielu gminach nadal stanowi zasadniczą barierę rozwojową i dlatego wymaga dalszych nakładów finansowych. Warto tu zwrócić uwagę, że przeprowadzone w 2016 r. autorskie badania ankietowe wykazują, że potrzeby rozwojowe ankietowanych gmin dotyczą nadal podstawowych potrzeb: infrastruktury drogowej, kanalizacji sanitarnej i wodociągowej oraz edukacji i sportu. Zgłaszane są też szeroko rozumiane potrzeby rewitalizacyjne. Za istotne gminy uważają także tworzenie warunków dla rozwoju i wykorzystania Internetu. W ankietach dotyczących potrzeb inwestycyjnych przeważa podejście ilościowe nad jakościowym, choć także tu widoczne są różnice przestrzenne. Konieczność budowy nowych sieci, urządzeń i obiektów w większym stopniu zgłaszają samorządy województw wschodnich i centralnych, potrzeby ich wymiany w większym stopniu uwidaczniają się w województwach północnych i zachodnich, w których jest mniej korzystna struktura wiekowa majątku komunalnego. Jednostki samorządu terytorialnego w dalszym ciągu oczekują, że dotacje unijne będą stanowiły istotne źródło finansowania ich projektów inwestycyjnych, a tym samym przyczynią się do poprawy funkcjonowania i dalszego rozwoju jednostek terytorialnych.

2. DOTACJE UNIJNE A POZIOM INWESTYCJI GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU

Wydatki inwestycyjne gmin mają istotny wpływ na tempo i kierunki rozwoju lokalnego oraz przyszły poziom zaspokajania potrzeb mieszkańców. Skłonność gmin do inwestowania jest rezultatem lokalnych potrzeb i możliwości ich zaspokajania, wyznaczonej przede wszystkim zasobnością ich budżetów.

W tabeli 2 przedstawiono dane obrazujące wydatki inwestycyjne gmin w okresie 2007-2015, z wyszczególnieniem wartości dla gmin ogółem, gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich oraz miast na prawach powiatu. Ilustracją graficzną jest rysunek 1.

Tab. 2. Wydatki inwestycyjne gmin (wg typów) i miast na prawach powiatu w latach 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Dynamika 2015/2007 2007=100
Ceny bieżące										
Gminy ogółem	10 362,8	12 552,9	15 776,8	19 690,2	17 922,3	13 857,5	12 859,9	15 143,4	14 209,0	137,11
Gminy miejskie	2 466,2	3 054,8	3 686,2	4 130,5	3 730,3	2 914,4	2 452,2	2 952,1	2 786,5	112,99
Gminy wiejskie	3 301,1	4 094,6	5 133,7	6 292,4	5 863,5	4 651,3	4 197,8	4 946,4	4 680,3	141,78
Gminy miejsko-wiejskie	4 595,6	5 403,6	6 956,9	9 267,3	8 328,5	6 291,8	6 210,0	7 244,9	6 742,1	146,71
Miasta na prawach powiatu	9 865,7	11 135,2	12 081,4	12 698,1	12 365,0	12 103,3	11 455,4	13 625,8	12 211,7	123,78
Ceny stałe										
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Dynamika 2015/2007 2007=100
Gminy ogółem	12 826,6	15 158,4	18 283,6	22 047,1	19 559,0	14 499,6	12 975,6	15 143,4	14 081,1	109,78
Gminy miejskie	3 052,5	3 688,8	4 271,9	4 625,0	4 070,9	3 049,5	2 474,2	2 952,1	2 761,5	90,47
Gminy miejsko-wiejskie	4 085,9	4 944,5	5 949,4	7 045,6	6 399,0	4 866,8	4 235,5	4 946,4	4 638,2	113,52
Gminy wiejskie	5 688,2	6 525,2	8 062,3	10 376,5	9 089,1	6 583,3	6 265,9	7 244,9	6 681,4	117,46
Miasta na prawach powiatu	12 211,2	13 446,4	14 001,0	14 218,0	13 494,3	12 664,1	11 558,5	13 625,8	12 101,8	99,10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

W latach 2007-2015 wydatki inwestycyjne gmin zwiększyły się z 10,4 mld zł w 2007 r. do 19,7 mld zł w 2010 r., a następnie uległy obniżeniu do 12,9 mld zł w 2012 r. oraz 14,2 mld zł w 2015 r. W całym analizowanym okresie nastąpił przyrost ich wartości o 37,1% (a w cenach stałych o 9,8%). W tym samym okresie dynamika wydatków bieżących była wyższa aż o 20 pkt proc. i wyniosła 57,0%. Jest to zjawisko niekorzystne, skutkujące obniżeniem własnego potencjału rozwojowego.

W analizowanym okresie najwyższą dynamikę wydatków inwestycyjnych notowano w latach 2007-2010. Widoczne to było przede wszystkim w gminach miejsko-wiejskich (+47%) i wiejskich (+42%). Sprzyjała temu dobra koniunktura gospodarcza i skuteczność władz samorządowych w pozyskiwaniu dotacji unijnych. W tych latach tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych było wyższe od dynamiki wydatków ogółem.



Rys. 1. Wydatki inwestycyjne gmin i miast na prawach powiatu w latach 2007-2013

Źródło: Opracowanie autora na podstawie danych GUS.

Mając na uwadze zakres realizowanych zadań i wielkość dochodów budżetowych samorządów, można zauważyć duże różnice występujące pomiędzy poszczególnymi typami jednostek terytorialnych. Po zsumowaniu wszystkich wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu okresu 2007-2015 należy stwierdzić, że:

- w miastach na prawach powiatu zrealizowano 44,8% całości wydatków inwestycyjnych, a w gminach łącznie 55,2%;
- na gminy miejsko-wiejskie przypadło 25,4% poniesionych wydatków inwestycyjnych, w gminach wiejskich wykonano 18,3%, a w gminach miejskich 18,0% ogółu inwestycji zrealizowanych przez samorządy szczebla podstawowego.

W podanych wartościach względnych uwidacznia się wyraźnie związek z omawianym w poprzednim rozdziale procesem alokacji środków unijnych. Największe ich wartości trafiały właśnie do dużych miast i bogatych gmin aglomeracyjnych. Miało to niewątpliwie wpływ na wielkości realizowanych przez nie wydatków inwestycyjnych. Znaczącą część środków kierowano także na obszary wiejskie, dla których utworzono wyspecjalizowane programy wsparcia. Następstwem tego był wzrastający w czasie udział gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w całkowitej wartości samorządowych inwestycji. W całym podsektorze samorządowym to właśnie gminy i miasta na prawach powiatu są największymi inwestorami, a ich polityka inwestycyjna ma istotne znaczenie dla kształtowania tempa i kierunków rozwoju infrastruktury.

Analizując terytorialne zróżnicowanie dynamiki wzrostu wydatków inwestycyjnych w gminach i miastach na prawach powiatu, należy wskazać, że:

- w gminach – przy średnim tempie wzrostu 37,1% – ich najszybszy przyrost notowano w województwach: kujawsko-pomorskim (+101%), lubelskim (+94%), podlaskim (+87%) i małopolskim (+61%), a najwolniejszy w opolskim (+7%), lubuskim (+17%) i dolnośląskim (+17%);
- w miastach na prawach powiatu – średnie tempo wzrostu wyniosło +23,8%, a najwyższą dynamikę zanotowano w województwach: świętokrzyskim (+289%), warmińsko-mazurskim (+240%) i podkarpackim (141%). W czterech województwach wydatki inwestycyjne 2015 r. były niższe niż w roku 2007 w opolskim (-68%), lubuskim (-41%), mazowieckim (-14%) i małopolskim (-5,4%).

Analizując układ terytorialny, wyraźnie widać zależność pomiędzy dynamiką procesów inwestycyjnych a alokacją środków unijnych. Potwierdzają to bardzo dobre wyniki takich województw, jak: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, lubelskie czy podlaskie. Należy mieć tu oczywiście na uwadze, że tempo zmian liczone jest w stosunku do stanu wyjściowego, tj. roku 2007, w którym ze względu na niższy własny potencjał rozwojowy gmin tych województw miały w swoich budżetach niższe kwoty inwestycji. Nie zmienia to jednak faktu, że dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych gminy zlokalizowane w tych województwach mogły zanotować znacznie lepsze wyniki inwestycyjne, a poprzez to kształtować także warunki rozwoju lokalnej gospodarki i mieszkalnictwa. Działania te w dłuższym okresie prowadzą do wzrostu konkurencyjności jednostek terytorialnych.

Mniej optymistyczne wyniki dla regionów o niższym poziomie rozwoju daje zsumowanie wartości wydatków inwestycyjnych dla całego okresu 2007-2015. Wyraźnie uwidacznia się tu bezpośredni związek z siłą lokalnej bazy ekonomicznej, a tym samym możliwością kreowania własnego potencjału rozwojowego. Na poszczególne województwa przypadł następujący odsetek ogólnej wartości wydatków inwestycyjnych:

- mazowieckie – 16,4% (13,6% wydatków gmin i 19,9% miast na prawach powiatu);
- śląskie – 12,2% (7,7% wydatków gmin i 17,8% miast na prawach powiatu);
- dolnośląskie – 8,4% (9,2% wydatków gmin i 8,2% miast na prawach powiatu);
- wielkopolskie – 8,2% (9,2% wydatków gmin i 7,1% miast na prawach powiatu);
- małopolskie – 7,9% (9,7% wydatków gmin i 5,8% miast na prawach powiatu);
- pomorskie – 7,2% (6,2% wydatków gmin i 8,5% miast na prawach powiatu);
- łódzkie – 6,4% (6,6% wydatków gmin i 6,2% miast na prawach powiatu);
- kujawsko-pomorskie – 5,4% (4,9% wydatków gmin i 5,9% miast na prawach powiatu);

- lubelskie – 5,0% (6,0% wydatków gmin i 3,7% miast na prawach powiatu);
- podkarpackie – 4,9% (6,2% wydatków gmin i 3,2% miast na prawach powiatu);
- zachodniopomorskie – 4,5% (4,8% wydatków gmin i 4,1% miast na prawach powiatu);
- warmińsko-mazurskie – 3,4% (4,2% wydatków gmin i 2,4% miast na prawach powiatu);
- podlaskie – 3,2% (3,0% wydatków gmin i 3,5% miast na prawach powiatu);
- świętokrzyskie – 3,0% (4,1% wydatków gmin i 1,7% miast na prawach powiatu);
- lubuskie – 2,1% (2,8% wydatków gmin i 19,9% miast na prawach powiatu);
- opolskie – 1,9% (2,7% wydatków gmin i 0,9% miast na prawach powiatu).

Analiza powyższych wyników obliczeń potwierdza duże zróżnicowanie terytorialne wielkości wydatków inwestycyjnych w powiązaniu z funkcją, gęstością zaludnienia i ogólnym poziomem rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej. Zakres i kierunki inwestowania były silnie uwarunkowane wielkością budżetu, stanem majątku komunalnego oraz realizowaną lokalnie polityką rozwoju. Wyższa baza ekonomiczna, silne funkcje miejskie czy aglomeracyjne miały bezpośredni wpływ na wysokość budżetów samorządowych, a tym samym możliwość zapewnienia wkładu własnego we współfinansowaniu projektów unijnych. Przy racjonalnie prowadzonej polityce finansowej duże ośrodki miejskie i bogate gminy aglomeracyjne były w stanie realizować znacznie większe projekty niż jednostki o niższym poziomie rozwoju. Dlatego w wielu przypadkach środki unijne przyczyniły się do zwiększenia różnic pomiędzy ośrodkami o wysokim i niskim poziomie rozwoju. Pozytywnym następstwem ich alokacji jest natomiast notowany wzrost konkurencyjności wszystkich polskich regionów, mierzony wzrostem poziomu PKB w stosunku do średnich wartości dla całej Unii Europejskiej. Zanotowany wzrost był wynikiem realizacji nowych inwestycji, zwłaszcza rozbudowy dróg, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, gospodarki odpadami, ale także inwestowania w oświatę, kulturę i sport.

Dla zbadania zależności pomiędzy wielkością wydatków inwestycyjnych a wielkością pozyskiwanych przez analizowane JST dotacji unijnych przeprowadzono analizę regresji. Korelacja między wielkością wydatków majątkowych i dochodów pochodzących z budżetu UE była w analizowanym okresie dość wysoka (choć słabsza w porównaniu z badaniem związków z wielkością zadłużenia – patrz następny punkt) i średnio wyniosła: dla miast na prawach powiatu – 62%, dla gmin miejskich – 58%, dla gmin miejsko-wiejskich – 61%, dla gmin wiejskich – 69%.

Przedstawione wyniki obliczeń pozwalają wyciągnąć wniosek, że istnieje silny związek pomiędzy wielkością dotacji unijnych a intensywnością procesów inwestycyjnych w gminach i miastach na prawach powiatu. Obserwując terytorialny rozkład obliczonych wskaźników korelacji, należy stwierdzić, że środki unijne stanowią ważne, ale nie decydujące źródło finansowania zadań inwestycyjnych.

3. DOTACJE UNIJNE A ZADŁUŻENIE GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU

Od wielu lat gminy funkcjonują w warunkach ograniczoności środków finansowych. Zidentyfikowany ilościowy i jakościowy zakres potrzeb inwestycyjnych zmusza ich władze do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Jak wykazano wcześniej, od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej ważnym źródłem finansowania inwestycji gmin stały się środki unijne. Możliwość ich pozyskania uwarunkowana jest jednak zapewnieniem odpowiednio wysokiego wkładu własnego⁶. Niestety, niekorzystne tendencje notowane od dłuższego czasu w finansach samorządowych, w szczególności stale wzrastające wydatki bieżące, skutkują obniżeniem własnego potencjału rozwojowego gmin. Aby sprostać wymogowi współfinansowania projektów, władze lokalne podejmują decyzje o zaciąganiu zobowiązań dłużnych, które z upływem czasu stają się coraz bardziej znaczącym źródłem finansowania samorządowych inwestycji.

W tabeli 3 dokonano analizy zmiany poziomu zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu w latach 2007-2015. W okresie tym następowały zasadnicze zmiany w systemie społeczno-gospodarczym kraju, związane z pełnym włączeniem Polski w struktury UE. Wykorzystanie dotacji unijnych z oczywistych względów (w szczególności konieczność zapewnienia wkładu własnego) znalazło odbicie we wzroście zadłużenia gmin.

W latach 2007-2013 zobowiązania dłużne analizowanych jednostek wzrosły prawie trzykrotnie – z 21,1 mld zł do 58,9 mld zł⁷. Najwyższy przyrost zanotowały miasta na prawach powiatu, realizujące największe programy inwestycyjne, w tym współfinansowane dotacjami unijnymi. Ich zadłużenie wzrosło z 11,2 mld zł w 2007 r. do 23,4 mld zł w 2010 r. oraz 33,2 mld zł w 2015 r. Niewiele mniejszy przyrost wystąpił w gminach – z 9,8 mld zł do 25,7 mld zł. Wśród nich największy kwotowy przyrost zanotowały gminy wiejskie (+6,5 mld zł), a następnie miejsko-

⁶ Zgodnie z unijną zasadą dodatkowości, szerzej zob. I. PIETRZYK, *Polityka Regionalna Unii Europejskiej i Regiony w Państwach Członkowskich*, Warszawa: PWN 2007.

⁷ Na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów.

-wiejskie (+5,96 mln zł) i miejskie (+3,4 mld zł). W roku 2015 z ogólnej kwoty zobowiązań 56,4% przypadało na miasta na prawach powiatu, a 43,6% na gminy.

Tab. 3. Zadłużenie gmin i miast na prawach powiatu według województw w latach 2007-2015 w mld zł

Gminy ogółem									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska ogółem	9,8769	10,8051	14,7201	21,9522	25,9365	26,1038	25,924	26,6056	25,7042
Dolnośląskie	0,9447	1,0567	1,4489	2,0962	2,3913	2,3803	2,3582	2,4061	2,3088
Kujawsko-pomorskie	0,4837	0,5163	0,6742	1,0295	1,2446	1,2776	1,2654	1,3434	1,287
Lubelskie	0,3958	0,3946	0,5698	1,0785	1,3757	1,3443	1,2898	1,3504	1,3274
Lubuskie	0,3087	0,3126	0,4694	0,828	0,9223	0,9052	0,8579	0,8814	0,8326
Łódzkie	0,6547	0,7235	0,9024	1,2997	1,5153	1,4861	1,473	1,4577	1,3872
Małopolskie	0,9954	1,1303	1,457	2,006	2,4505	2,5872	2,5884	2,7209	2,7119
Mazowieckie	1,1804	1,5118	2,0702	2,6726	3,0565	2,9916	2,9863	3,052	2,9681
Opolskie	0,2553	0,247	0,368	0,6252	0,7366	0,7347	0,7127	0,7387	0,7152
Podkarpackie	0,5935	0,5928	0,8286	1,3395	1,5558	1,5123	1,5358	1,5223	1,4288
Podlaskie	0,1969	0,1881	0,2958	0,5647	0,6556	0,6378	0,6213	0,6433	0,5789
Pomorskie	0,6277	0,6531	0,856	1,3077	1,5841	1,6161	1,629	1,6732	1,6093
Śląskie	0,818	0,923	1,1177	1,4851	1,695	1,6678	1,7466	1,8506	1,8806
Świętokrzyskie	0,3366	0,3509	0,5734	1,0045	1,2392	1,2907	1,2695	1,2803	1,2232
Warmińsko-mazurskie	0,4852	0,4982	0,6987	1,1547	1,3427	1,41	1,3525	1,3391	1,267
Wielkopolskie	1,0046	1,0747	1,3951	2,0999	2,5576	2,6044	2,5335	2,5931	2,5107
Zachodniopomorskie	0,5957	0,6315	0,9949	1,3604	1,6137	1,6577	1,7041	1,7531	1,6675
Miasta na prawach powiatu									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska ogółem	11,2587	12,7754	18,7299	23,4374	28,0749	29,5786	30,8848	32,4466	33,21
Dolnośląskie	0,5689	1,1178	2,0518	2,2095	2,5475	2,6535	2,7805	3,0984	3,4648
Kujawsko-pomorskie	0,9402	1,1013	1,2611	1,5658	1,9711	2,3342	2,463	2,6197	2,4856
Lubelskie	0,4077	0,5324	0,7533	0,9253	1,1155	1,1997	1,2812	1,4544	1,5454
Lubuskie	0,1392	0,1703	0,2625	0,394	0,4195	0,4002	0,3951	0,3981	0,4077
Łódzkie	0,864	0,9952	1,2171	1,4843	1,7854	2,0102	2,2842	2,846	3,0545
Małopolskie	1,5995	1,8479	2,2524	2,3281	2,461	2,367	2,2926	2,3051	2,3467
Mazowieckie	2,6307	2,6599	4,6261	6,1261	6,9217	6,726	7,0611	7,2615	7,1624
Opolskie	0,0954	0,1297	0,1444	0,1799	0,1979	0,1964	0,2154	0,224	0,2228
Podkarpackie	0,3256	0,3197	0,4039	0,5151	0,6783	0,8072	0,8802	0,9711	1,0953
Podlaskie	0,2874	0,295	0,3903	0,5837	0,8189	0,9119	0,9875	0,9204	0,8931
Pomorskie	0,5517	0,6815	1,1436	1,5822	2,1635	2,3141	2,2664	2,1739	2,0014
Śląskie	1,4208	1,5756	2,2192	2,6423	2,859	3,0058	3,285	3,6123	3,7425
Świętokrzyskie	0,103	0,0929	0,1917	0,2506	0,3864	0,5207	0,5422	0,5693	0,6651
Warmińsko-mazurskie	0,1628	0,1682	0,2644	0,4147	0,4564	0,5153	0,5631	0,5797	0,7046
Wielkopolskie	0,8398	0,7921	1,1211	1,5703	2,2516	2,3131	2,2764	2,0846	1,9547
Zachodniopomorskie	0,322	0,2959	0,427	0,6655	1,0412	1,3033	1,3109	1,3281	1,4634

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Badanie dynamiki zadłużenia gmin wykazało w latach 2007-2015 największy jego przyrost w województwach: świętokrzyskim (+337%), lubelskim (307%) i kujawsko-pomorskim (265%), a najmniejszy w łódzkim (+167%), dolnośląskim (+182%), podkarpackim (+196%) i wielkopolskim (+199%). W miastach na prawach powiatu dług ten najszybciej zwiększał się w województwach: świętokrzyskim (+877%), opolskim (+607%), lubelskim (+385%) i łódzkim (+336%), a najwolniej w małopolskim (+98%), mazowieckim (+131%), wielkopolskim (+185%) i pomorskim (+191%). W wielu jednostkach znaczny wzrost zadłużenia powinien

budzić niepokój ze względu na mogące uwidocznić się w kolejnych latach konsekwencje finansowe, łącznie z zagrożeniem utraty płynności finansowej.

Największa część zadłużenia gmin w 2015 r. przypadała na województwa: mazowieckie (11,6%), małopolskie (10,6%), wielkopolskie (9,8%), dolnośląskie (9,0%) i śląskie (7,3%). Województwami, które w najmniejszym stopniu tworzyły dług gminny, były – podlaskie (2,3%), opolskie (2,8%), lubuskie (3,2%), świętokrzyskie (4,8%) i warmińsko-mazurskie (4,9%). Wśród miast na prawach powiatu największe kwoty ogółu długu przypadały na województwa: mazowieckie (21,6% całości długu miast na prawach powiatu), śląskie (11,3%), dolnośląskie (10,4%), łódzkie (9,2%) i kujawsko-pomorskie (7,5%). Najmniejszy udział w całości zadłużenia miały: opolskie (0,7%), lubuskie (1,2%), świętokrzyskie (2,0%), warmińsko-mazurskie (2,1%), podlaskie (2,7%) i podkarpackie (3,3%).

Poziom zadłużenia gmin ujmowany w wartościach bezwzględnych osiągał najwyższą wartość – z przyczyn oczywistych w największych pod względem liczby ludności województwach, tj. mazowieckim, śląskim, dolnośląskim, małopolskim i wielkopolskim, a najniższą w województwach najmniejszych: świętokrzyskie, podlaskie, opolskie, lubuskie. Trzeba jednak zauważyć, iż nawet tak liczona wielkość zadłużenia nie jest wprost proporcjonalna do liczby mieszkańców poszczególnych województw.

Jak widać, wbrew pozorom w ujęciu względnym najmniej intensywnie zadłużały się największe, dynamicznie rozwijające się miasta Polski, choć oczywiście rozmiary bezwzględne tego „zadłużenia” i „zadłużania się” były nieporównanie większe niż w ośrodkach małych i średnich pod względem liczby mieszkańców. Z kolei obszary „problemowe”, w tym tamtejsze ośrodki miejskie, w zdecydowanej większości przypadków zadłużały się najintensywniej.

Zróznicowanie przestrzenne poziomu zadłużenia gmin w Polsce w latach 2007-2015 w odniesieniu do liczby mieszkańców wykazało narastanie intensywności zadłużenia w okresie 2007-2015, ze szczególnym przyspieszeniem tego procesu po roku 2008 i 2010. Uwagę zwrócić należy także na dychotomię intensywności zadłużenia. Relatywnie najwyższy poziom zadłużenia (na 1 mieszkańca) gmin na obszarze województw: warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego, ale również pomorskiego, dolnośląskiego i małopolskiego, czyli z jednej strony w województwach „problemowych”, a z drugiej w województwach „metropolitalnych”, zaś relatywnie najniższy poziom zadłużenia (na 1 mieszkańca) gmin na obszarze województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, łódzkiego i opolskiego, ale również wielkopolskiego i mazowieckiego, czyli tak jak przy najwyższej intensywności zadłużenia, tak i w przypadku najniższej intensywności zadłużenia: z jednej strony były w tej grupie województwa „problemowe”, a z drugiej – „metropolitalne”.

W całym analizowanym okresie we wszystkich typach jednostek samorządu terytorialnego w zobowiązaniach dominował dług długoterminowy. W strukturze długu stopniowo zwiększała się wartość oraz udział kredytów i pożyczek, w tym głównie o charakterze długookresowym. W 2015 r. stanowiły one 98,6% ogółu zobowiązań gmin i 89,2% miast na prawach powiatu. Z kolei z obligacji komunalnych w większym stopniu korzystały miasta na prawach powiatu (10,7% ogółu zadłużenia), a w znacznie mniejszym stopniu gminy (0,7%).

Dla zbadania zależności pomiędzy wielkością wydatków inwestycyjnych a poziomem zadłużania analizowanych JST przeprowadzono analizę regresji. W tym celu dokonano obliczeń współczynników korelacji. Na podstawie uzyskanych wyników obliczeń można stwierdzić, że w okresie dziesięciu ostatnich lat wielkość wydatków majątkowych wykazywała generalnie bardzo wysoką korelację ze zmianą zadłużenia: średni wskaźnik korelacji (średnia arytmetyczna wskaźników obliczonych dla jednostek samorządu terytorialnego danego rodzaju w poszczególnych województwach) dla miast na prawach powiatu wynosił 61%, średni wskaźnik korelacji dla gmin miejskich – blisko 76%, zaś dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich – 72%.

Sz szczególnie ścisłą korelację wykazywały wielkości wydatków majątkowych i przyrostu zadłużenia w gminach miejskich: w dziewięciu województwach wskaźnik korelacji osiągnął wartość ponad 75%, a tylko w jednym – lubelskim – wartość poniżej 50%. Najwyższą zbieżność zanotowano w: świętokrzyskim (98%), małopolskim (93%), warmińsko-mazurskim (87%), lubuskim (86%), mazowieckim (83%). W miastach na prawach powiatu najwyższy wskaźnik korelacji zanotowały województwa: dolnośląskie (90%), świętokrzyskie (80%), podlaskie (79%) i wielkopolskie (78%), znacznie niższy województwa: pomorskie (28%), śląskie (33%), lubelskie (34%), kujawsko-pomorskie (43%) oraz łódzkie (46%).

Silna korelacja dodatnia występująca pomiędzy wielkością zadłużenia a skłonnością do inwestowania wykazuje, że władze publiczne sięgają po dług nie tylko w związku z koniecznością współfinansowania projektów unijnych. Jest on koniecznym składnikiem montażu finansowego tych zadań dla zdecydowanej większości samorządów. W części niestety wykorzystywany jest także na potrzeby finansowania zadań bieżących.

UWAGI KOŃCOWE

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej Polska stała się dużym odbiorcą pomocy finansowej w ramach unijnej polityki spójności. Efektem zrealizowanych projektów unijnych jest wybudowanie bądź modernizacja tysięcy kilometrów dróg, torów kolejowych, wodociągów, sieci kanalizacyjnej, energetycznej, oczyszczalni ścieków

i stacji uzdatniania wody, wysypisk odpadów; budowa, modernizacja i wyposażenie w nowoczesny sprzęt uczelni wyższych, szkół, szpitali i przychodni, hal sportowych, domów kultury; zakup taboru komunikacyjnego, a także powstanie stref ekonomicznych.

Istotnym problemem polskiej gospodarki są duże regionalne dysproporcje rozwojowe, widoczne zwłaszcza między regionami Polski zachodniej i wschodniej. Przedstawione w artykule wyniki badań wykazały, że rozkład przestrzenny alokacji dotacji unijnych jest trudny do jednoznacznej oceny. Bezwzględnie widoczna jest koncentracja intensywności tego wsparcia w województwach „ściany wschodniej”, ale również w województwach „metropolitalnych” (mazowieckie, pomorskie, śląskie) – z jednej strony występują tu obszary „problemowe”, a z drugiej obszary intensywnego rozwoju. Drugą zauważalną tendencją jest trudna dostępność dotacji unijnych dla jednostek zlokalizowanych w obszarach silnego rozwoju (wielkopolskie), ale przede wszystkim na terenach „problemowych”, co stanowi określoną barierę możliwości poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej tego typu terenów. Gdyby rozkład przestrzenny pomocy unijnej analizować w ujęciu poszczególnych jednostek terytorialnych, należałoby zwrócić uwagę na pogłębiające się różnice pomiędzy jednostkami bogatymi a biednymi, jako że największą część wsparcia unijnego zaabsorbowały duże miasta, w szczególności stolice województw.

Realizacja projektów unijnych miała niewątpliwie wpływ na wynik finansowy i wielkość zadłużenia samorządów. Okres wysokich inwestycji to zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania, w tym środki dłużne współfinansujące projekty unijne. Wynikiem tych procesów był wykazany wzrost zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu. Występująca tu zależność potwierdziła przeprowadzona analiza regresji. Najwyższy współczynnik korelacji wykazują gminy wiejskie, a w poszczególnych województwach wskaźnik obliczony dla poszczególnych rodzajów JST wykazuje daleko idące różnice.

Poziom zadłużenia gmin ujmowany w wartościach bezwzględnych osiągał najwyższą wartość – z przyczyn oczywistych w największych pod względem liczby ludności województwach, tj. mazowieckim, śląskim, dolnośląskim, małopolskim i wielkopolskim, a najniższą w województwach najmniejszych: świętokrzyskie, podlaskie, opolskie, lubuskie. Wysoka dynamika przyrostu zadłużenia była zauważalna w zdecydowanej większości jednostek realizujących projekty unijne.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest dążenie do wzmocnienia własnego potencjału inwestycyjnego gmin. Konieczne wydają się tu zmiany prawne, prowadzące do: wzmocnienia roli dochodów własnych, kształtowanie harmonijnego procesu decentralizacji zadań i finansów publicznych, wreszcie zwiększenie roli oceny zdolności kredytowej (w rozumieniu finansowym) w ustalaniu indywidualnej

możliwości zaciągania długu (wskaźniki określające granice zadłużania powinny uwzględniać potrzeby rozwojowe).

BIBLIOGRAFIA

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged European Union 2007–2013, COM (2004) 101-C5-0089/2004-2004/2006(INI).
- FILIPIAK B., Badanie wiarygodności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących limitów zadłużenia, w: *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań–Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 2005.
- PIETRZYK I., *Polityka Regionalna Unii Europejskiej i Regiony w Państwach Członkowskich*, Warszawa: PWN 2007.
- SIERAK J., Potencjał jednostek samorządu terytorialnego do absorpcji funduszy unijnych w nowej perspektywie finansowej, w: *Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego*, red. A. Alińska, Warszawa: SGH 2013.
- SIERAK J., BITNER M., GAŁĄZKA A., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020. Raport z przeprowadzonych badań*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Krajowe Obserwatorium Terytorialne 2013.
- SZLACHTA J., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczanie skutków kryzysu*, w: *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, t. III: *Zrozumieć kryzys*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2009.
- WIŚNIEWSKI M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Warszawa: Difin 2011.

FINANSOWANIE INWESTYCJI DOTACJAMI UNIJNYMI A WIELKOŚĆ ZADŁUŻENIA GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU

Streszczenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej dała możliwość korzystania z instrumentów polityki regionalnej. W wyniku alokacji środków unijnych zrealizowano wiele projektów infrastrukturalnych. Ich realizacja miała niewątpliwie wpływ na wynik finansowy oraz wielkość zadłużenia samorządów. Okres wysokich inwestycji to zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania, w tym środki dłużne współfinansujące projekty unijne. Wynikiem tych procesów był wykazany wzrost zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu. Wielkość inwestycji oraz poziom zadłużenia poszczególnych jednostek były silnie zróżnicowane, tak pod względem ich charakteru, jak i lokalizacji.

Słowa kluczowe: Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej; dotacje unijne; finanse samorządu terytorialnego; finansowanie inwestycji publicznych; dług publiczny.

FINANCING OF INVESTMENTS WITH EU SUBSIDIES AND THE AMOUNT
OF INDEBTEDNESS OF MUNICIPALITIES AND CITIES WITH COUNTY RIGHTS

S u m m a r y

Poland's accession to the European Union has enabled the use of regional policy instruments. As a result of the allocation of EU funds, many infrastructure projects have been implemented. Their implementation has undoubtedly affected the financial results and amount of debt of local governments. The period of high investment means a demand for external sources of financing, including debt financing for co-funding of EU projects. The presented increase in indebtedness of municipalities and cities with county right has been a result of these processes. The size of the investment and the level of indebtedness of the individual units varied widely, both in terms of their character and location.

Key words: EU Structural Funds; EU grants; local government finances; public investment financing; public debt.