

Zdolności inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w latach 2007–2013

Ewa Gubernat*

Streszczenie: Proces realizacji projektów inwestycyjnych w samorządach determinuje szereg konsekwencji. Odnosząc się do zdolności inwestycyjnych JST oraz oceny możliwości finansowania przez nie inwestycji, należy posłużyć się analizą sytuacji ekonomiczno-finansowej danego samorządu. Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej w JST Dolnego Śląska w latach 2007–2013. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowiły dane z Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS z lat 2007–2013. W badaniach wykorzystano metodę analizy ekonomicznej z użyciem porównań w czasie oraz miar opisu statystycznego. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że na wszystkich poziomach JST zdolności inwestycyjne mierzone wielkością nadwyżki operacyjnej narastająco były znacznie mniejsze od wielkości zadłużenia. Potwierdza to fakt niewielkiego zaangażowania środków własnych w projekty inwestycyjne i sięgania po instrumenty dłużne.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, nadwyżka operacyjna, zdolności inwestycyjne

Wprowadzenie

Proces realizacji projektów inwestycyjnych w samorządach determinuje szereg konsekwencji. Szczególnie ważne w tym obszarze jest zagwarantowanie wystarczających zasobów pieniężnych w celu właściwego i terminowego wykonania poszczególnych etapów projektu inwestycyjnego. Stąd jednym z głównych elementów procesu inwestycyjnego jest określenie potencjalnych źródeł finansowania, przez co należy rozumieć dokonanie wyboru w zakresie dostępnych instrumentów finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą finansować inwestycje, wykorzystując uzyskiwane dochody budżetowe, w szczególności dochody własne, lub też pozyskiwać środki w postaci przychodów, na przykład kredyty, pożyczki, środki z emisji obligacji (Galiński). Należy jednak mieć na uwadze, iż w dobie permanentnego kryzysu finansowego (Surówka, 2014, s. 366) w ramach finansowania długoterminowych projektów inwestycyjnych mogą pojawić się problemy związane z uzyskiwaniem zwrotnych środków finansowych ze względu na wzrost ryzyka finansowego. Wówczas JST pozbawione możliwości pozyskiwania finansowania zewnętrznego realizują

* dr Ewa Gubernat, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Finansów, e-mail: ewa.gubernat@ue.wroc.pl.

projekty inwestycyjne wyłącznie ze środków własnych. Zatem odnosząc się do zdolności inwestycyjnych JST oraz oceny możliwości finansowania przez nie inwestycji chociażby ze środków własnych, należy posłużyć się analizą sytuacji ekonomiczno-finansowej danego samorządu. Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej w JST Dolnego Śląska w latach 2007–2013. Ocenie poddano zdolność finansowania inwestycji oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej poprzez ocenę struktury dochodów i wydatków, w tym w szczególności wysokości wydatków majątkowych czy wysokości zadłużenia. W analizie dokonano oceny wyniku operacyjnego samorządów Dolnego Śląska jako miernika (Miemiec, Miemiec, Sawicka, 2013, s. 84) potwierdzającego zdolność samorządów do zaciągania nowych zobowiązań lub finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowiły dane z Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS z lat 2007–2013. W badaniach posłużono się metodą analizy ekonomicznej z użyciem porównań w czasie oraz miarami opisu statystycznego. Analiza danych źródłowych została przeprowadzona na bazie miar bezwzględnych i względnych, w ujęciu regionalnym, dokonując agregacji danych z miast, powiatów i gmin.

1. Nadwyżka operacyjna jako miernik jakości zarządzania finansami JST

Nauka o finansach publicznych nie zawiera precyzyjnej i uniwersalnej definicji nadwyżki operacyjnej (*Aspekty prawne...*, s. 4). Ogólnie przyjmuje się, że nadwyżkę operacyjną stanowi dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Odpowiednio zaś wynik ujemny między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi deficyt operacyjny (*Nadwyżka operacyjna...*, s. 3). Natomiast ustawa o finansach publicznych odnosi się do definicji dochodów bieżących i wydatków bieżących budżetu JST. Według niej:

- a) dochody bieżące¹ – dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, w ramach których wyróżnia się:
 - dotacje i środki przeznaczone na inwestycje,
 - dochody ze sprzedaży majątku,
 - dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- b) wydatki bieżące² – wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, w ramach których występują wydatki na:
 - inwestycje i zakupy inwestycyjne [w tym na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także z udziałem innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi w części związanej z realizacją zadań JST],

¹ Artykuł 235 u.f.p.

² Artykuł 236 u.f.p.

- zakup i objęcie akcji i udziałów,
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Podstawową ideą przyświecającą wyodrębnieniu dochodów bieżących i majątkowych jest ustalenie wyniku operacyjnego³, który pozwoli ustalić potencjalną zdolność JST do spłaty zaciągniętych zobowiązań, jak również do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym (Skoczylas, Świderek, 2011, s. 226).

Kategoria nadwyżki operacyjnej prezentującej wynik operacyjny JST ma istotne znaczenie poznawcze, ilustruje bowiem jej sytuację finansową. Ustawodawstwo obliguje samorządy do zrównoważenia budżetu w części operacyjnej, choć dopuszcza także wyjątki⁴. Istotnym argumentem przemawiającym za równoważeniem budżetu, odnoszącym się do jego części bieżącej (Dafflon, 2002, za: Swaniewicz, 2004, s. 134), jest ograniczanie długu martwego, gdyż wzrost zadłużenia w celu sfinansowania wydatków bieżących w konsekwencji może doprowadzić do konieczności ponownego zadłużania się w celu spłaty wcześniejszych zobowiązań. Oznacza to tak zwaną pułapkę zadłużenia (Poniatowicz, Salachna, Perło, 2010, s. 128). W przypadku, kiedy wynik operacyjny jest na poziomie ujemnym, czyli wydatki bieżące przekraczają dochody bieżące, wówczas oznacza to, że samorząd realizuje wydatki bieżące na poziomie przekraczającym jego możliwości finansowe, a źródłem ich finansowania może być sprzedaż majątku lub pozyskiwanie nowych zobowiązań. Natomiast w przypadku występowania dodatniego wyniku operacyjnego samorząd posiada zdolność do realizacji projektów inwestycyjnych, ich finansowania lub też dokonania spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Uwzględniając powyższe, podział budżetu samorządowego na część bieżącą oraz majątkową pozwala kontrolować zadłużenie zaciągane na tak zwane cele bieżące. Jednocześnie takie ujęcie pozwala na kontrolę zaciągania zobowiązań długoterminowych w celu niedopuszczenia do sytuacji finansowania nimi wydatków bieżących.

Reasumując, można zatem stwierdzić, iż kategoria nadwyżki operacyjnej jest najbardziej miarodajnym czynnikiem służącym do oceny zdolności inwestycyjnych JST. Na bazie nadwyżki operacyjnej niejednokrotnie konstruowane są tak zwane drivery finansowe, czyli wskaźniki, które pozwalają ocenić zdolności inwestycyjne JST (*Wskaźniki do oceny...*, 2011, s. 7–9). Wśród nich najpopularniejsze są:

1. **Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem** – wskaźnik pozwalający ocenić zdolność do ponoszenia wydatków inwestycyjnych, jak również możliwość zaciągania długu i zwiększenia wydatków bieżących. Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących w samorządach.

³ Wynik operacyjny stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi określonej JST.

⁴ Ustawodawca dopuszcza wyższe wykonanie wydatków bieżących niż wykonanie dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

2. **Relacja nadwyżki operacyjnej do zobowiązań ogółem** – miara pozwalająca ocenić zdolności samorządów do finansowania wydatków inwestycyjnych w relacji do posiadanego zadłużenia. Jako pozytywne zjawisko uważa się rosnący trend wskaźnika, ewentualnie jego względną stabilizację w czasie podczas realizacji wielu projektów inwestycyjnych przez samorząd terytorialny.
3. **Wskaźnik samofinansowania** liczony jako suma nadwyżki operacyjnej oraz dochodów majątkowych w relacji do wydatków majątkowych – relacja obrazująca, w jakim stopniu samorząd terytorialny jest w stanie finansować inwestycje środkami własnymi. Wzrost wartości wskaźnika oznacza zmniejszanie się ryzyka utraty płynności przez samorząd, natomiast zbyt wysoki jego poziom może oznaczać niską aktywność inwestycyjną w relacji do potencjału inwestycyjnego.
4. **Relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących** – realizacja projektów inwestycji może powodować dodatkowe koszty związane z jej obsługą, co gwarantuje właściwe funkcjonowanie inwestycji. Finalnie wartość wskaźnika może wskazywać na fakt zbyt wysokiego obciążenia JST wydatkami bieżącymi, dlatego pozytywnie jest postrzegany wzrost wartości wskaźnika.
5. **Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących** – relacja wskazująca na możliwości zwiększania wydatków bieżących. Wzrost wartości tego wskaźnika oznacza zwiększające się możliwości realizacji nowych inwestycji przez JST.

Reasumując, można stwierdzić, że analiza nadwyżki operacyjnej, a w rezultacie wykorzystanie jej do konstrukcji różnorodnych wskaźników, może się okazać wielce pomocna w procesie oceny możliwości finansowania inwestycji przez samorząd terytorialny ze środków własnych.

1. Kondycja finansowa JST Dolnego Śląska w latach 2007–2013

W okresie 2007–2013 dochody i wydatki poszczególnych JST województwa dolnośląskiego wzrosły (por. tab. 1). W 2007 roku dochody ogółem samorządów województwa dolnośląskiego wynosiły 9719 mln zł, a wydatki 9541 mln zł. W tym roku wystąpił także najlepszy wynik budżetu dla wszystkich jednostek, czyli 178 mln zł. W latach 2007–2013 zarówno dochody, jak i wydatki wykazywały trend wzrostowy, jednak w latach 2008–2011 dynamika wzrostu wydatków była zdecydowanie silniejsza. Począwszy od 2008 do 2011 roku, wydatki przekraczały dochody odpowiednio o: 785 mln zł (2008), 1575 mln zł (2009), 954 mln zł (2010) oraz 555 mln zł (2011). Deficyt budżetowy utrzymywał się do 2012 roku. W roku 2013 dochody samorządów Dolnego Śląska wynosiły 13 228 mln zł, a wydatki 13 057 mln zł, dzięki czemu wystąpiła porównywalna do 2007 roku nadwyżka budżetowa w wysokości 171 mln zł.

Tabela 1

Wykonanie budżetów samorządów Dolnego Śląska w latach 2007–2013 (mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Miasta na prawach powiatu	dochody ogółem	3296	3248	3364	3829	4216	4868
	wydatki ogółem	3275	3846	4301	3999	4437	4767
	wynik budżetu	21	-598	-937	-170	-221	101
Powiaty	dochody ogółem	1412	1590	1692	1905	2080	1882
	wydatki ogółem	1423	1619	1849	2008	2111	1870
	wynik budżetu	-11	-29	-157	-103	-31	12
Gminy miejskie	dochody ogółem	1919	1987	1991	2183	2306	2136
	wydatki ogółem	1807	2019	2185	2481	2420	2105
	wynik budżetu	112	-32	-194	-298	-114	31
Gminy wiejskie	dochody ogółem	1343	1412	1473	1665	1711	1885
	wydatki ogółem	1318	1468	1569	1811	1789	1863
	wynik budżetu	25	-56	-96	-146	-78	22
Gminy miejsko-wiejskie	dochody ogółem	1749	1888	1945	2187	2308	2457
	wydatki ogółem	1718	1958	2136	2424	2419	2452
	wynik budżetu	31	-70	-191	-237	-111	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

Reasumując zatem, należy stwierdzić, że w większości lat budżetowych analizowanego przedziału czasowego 2007–2013 JST (a w zasadzie każdy z typów) Dolnego Śląska wykazywały ujemny wynik liczony jako różnica między całkowitymi dochodami i wydatkami budżetowymi. Dodatni wynik zanotowano jedynie w 2007 roku (z wyjątkiem powiatów) oraz w 2013 roku. Warto także zauważyć, że najniższy poziom wyniku budżetowego przypadał na lata 2009–2010. Należy podkreślić, że wynik finansowy na zakończenie 2011–2012 w wielu typach samorządów, choć notował wartości ujemne, to był korzystniejszy niż w poprzednich latach. Opisana wyżej wielkość uzyskiwanych dochodów i realizowanych przez JST województwa dolnośląskiego wydatków sugeruje, że ujemny wynik może wynikać z nasilonej aktywności inwestycyjnej regionu podyktowanej korzystaniem ze środków rozwojowych z funduszy UE w analizowanym okresie.

2. Dywersyfikacja dochodów i wydatków bieżących JST Dolnego Śląska

Niniejszy podrozdział zawiera szczegółową informację w zakresie zróżnicowania sytuacji ekonomiczno-finansowej JST Dolnego Śląska w horyzoncie czasowym, jak i rodzajowym. Autorka zaprezentowała, jak zmieniał się poziom dochodów i wydatków bieżących oraz nadwyżki operacyjnej poszczególnych typów JST w perspektywie 2007–2013 (por. tab. 2).

Tabela 2

Dochody bieżące, wydatki bieżące, nadwyżka operacyjna budżetów samorządowych województwa dolnośląskiego w latach 2007–2013 według typów JST

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
mln zł								
Miasta na prawach powiatu	dochody bieżące	2632	2849	2939	3152	3501	4425	4245
	wydatki bieżące	2333	2645	2884	3031	3376	3921	4070
	nadwyżka operacyjna	299	204	55	121	125	504	175
Powiaty	dochody bieżące	1280	1473	1585	1747	1867	1831	1747
	wydatki bieżące	1261	1421	1572	1738	1795	1670	1740
	nadwyżka operacyjna	19	52	13	9	72	161	7
Gminy	dochody bieżące	4291	4801	4930	5241	5492	5926	5864
	wydatki bieżące	3851	4242	4593	4993	5087	5247	5572
	nadwyżka operacyjna	440	559	337	248	405	679	292
dynamika, rok poprzedni = 100								
Miasta na prawach powiatu	dochody bieżące	x	1,08	1,03	1,07	1,11	1,26	0,96
	wydatki bieżące	x	1,13	1,09	1,05	1,11	1,16	1,04
	nadwyżka operacyjna	x	0,68	0,27	2,20	1,03	4,03	0,35
Powiaty	dochody bieżące	x	1,15	1,08	1,10	1,07	0,98	1,00
	wydatki bieżące	x	1,13	1,11	1,11	1,03	0,93	1,04
	nadwyżka operacyjna	x	2,74	0,25	0,69	8,00	1,07	0,09
Gminy	dochody bieżące	x	1,12	1,03	1,06	1,05	1,08	1,00
	wydatki bieżące	x	1,10	1,08	1,09	1,02	1,03	1,06
	nadwyżka operacyjna	x	1,27	0,60	0,74	1,63	1,52	0,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

W perspektywie czasowej 2007–2013 wzrastały dochody i wydatki bieżące wszystkich typów JST Dolnego Śląska. W tym samym czasie wszystkie jednostki samorządowe wykazały nadwyżkę operacyjną, co oznacza, że wydatki bieżące znajdowały pełne pokrycie w dochodach bieżących. Jej poziom był najniższy w latach 2009–2010.

Jeden z wyższych poziomów dochodów i wydatków bieżących obserwowany jest w miastach na prawach powiatu. W 2007 roku w tych jednostkach dochody bieżące stanowiły 2,6 mld zł, a do roku 2013 wzrosły o 61%, osiągając wartość 4,25 mld zł. Znacznie wyższa dynamika miała miejsce na poziomie wydatków miast na prawach powiatu między 2007 a 2013 rokiem. Wydatki bieżące wzrosły o 71%, z 2,3 mld zł do 4,1 mld zł. W latach 2009–2011 nastąpił blisko dwukrotny spadek poziomu nadwyżki operacyjnej, w tym największy spadek w 2009 roku, kiedy dochody przewyższały wydatki bieżące tylko o 55 mln zł.

Powiaty Dolnego Śląska wykazały ponad dwukrotnie niższe dochody i wydatki bieżące niż miasta na prawach powiatu. W latach 2008–2011 obie te wielkości cechował trend wzrostowy, choć w przypadku wydatków miał on większą dynamikę, szczególnie w 2010 roku, w którym wypracowana nadwyżka operacyjna miała (z wyjątkiem 2013 roku) najniższy

poziom w całym analizowanym okresie, bo tylko 9 mln zł. Z kolei w 2011 roku odnotowano najwyższy poziom dochodów i wydatków, który jednak w kolejnych dwóch latach malał.

Analizując sytuację finansową gmin Dolnego Śląska, należy zauważyć, że w omawianym okresie charakteryzowały się najwyższym poziomem dochodów i wydatków bieżących. W 2007 roku dochody wynosiły 4,3 mld zł, a wydatki 3,8 mld zł. W kolejnych latach, to jest 2009–2010, obie te wielkości charakteryzowały się trendem wzrostowym, jednak wydatki cechowała wyższa dynamika wzrostu, przez co rokrocznie malał poziom wypracowanej nadwyżki operacyjnej.

W analizowanym okresie 2007–2013 wydatki poszczególnych typów samorządów województwa dolnośląskiego wzrosły łącznie o 36%. Zauważyć przy tym należy, że w latach 2008–2010 nieznacznie zmieniał się udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem, choć bezwzględnie ich wielkość wzrastała w relacji do wydatków majątkowych. W 2007 roku wydatki majątkowe dla wszystkich samorządów stanowiły 21% ogółu wydatków, w 2010 roku było to już 23,3%, zaś w 2013 roku jedynie 13%. Najwyższy poziom wydatków majątkowych miał miejsce w latach 2009–2011 i wynosił w kolejnych latach odpowiednio: 2991 mln zł, 2961 mln zł oraz 2918 mln zł.

Warto podkreślić, że był to także okres, w którym jednostki samorządowe województwa dolnośląskiego uzyskały najwięcej dotacji (*Studia nad rozwojem...*, 2014), co pozwala wysnuć wniosek, że przyznane środki przeznaczone zostały na cele inwestycyjne. Wysoki wolumen zrealizowanych wydatków majątkowych przez poszczególne typy JST na Dolnym Śląsku należy ocenić pozytywnie, gdyż prowadzi on do zwiększenia konkurencyjności jednostki, a w tym także regionu.

Wśród ogółu zadań wypełnianych przez JST szczególnie ważna jest realizacja inwestycji, której służą wykonane wydatki majątkowe (por. tab. 3). Ich udział w strukturze wydatków ogółu samorządów w latach 2007–2013 był na poziomie od 11 do 33%.

Badając poszczególne kategorie samorządów, warto podkreślić, że największy udział wydatków majątkowych wykazały miasta na prawach powiatu, gdzie na inwestycje przeznaczano średnio około 30% środków w latach 2007–2009 (tj. poziom porównywalny dla powiatów i gmin łącznie) oraz 24% w latach 2010–2011. Kolejne w zestawieniu były gminy, w których poziom wydatków majątkowych w latach 2007–2009 stanowił średnio 20%, natomiast od 2012 roku nastąpił spadek udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, to jest z poziomu 20% w 2012 roku do 13% w 2013 roku. Powiaty były jednostkami ze stosunkowo najniższymi nakładami inwestycyjnymi w okresie 2007–2013. W 2013 roku nastąpił spadek udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem z 13 do 7%. Ponadto spośród wziętych pod uwagę lat w przypadku ogółu samorządów kwota przeznaczonych środków na wydatki inwestycyjne był na najwyższym poziomie w 2009 roku. Zmiany w zakresie wykonanych wydatków majątkowych w latach następnych były związane z następstwem kryzysu ekonomicznego, co negatywnie świadczy o zdolnościach inwestycyjnych samorządów Dolnego Śląska. Malejący udział wydatków majątkowych oznacza, że więcej funduszy kierowanych było na cele bieżące, a nie na długofalowe inwestycje. Niemniej

jednak należy zauważyć, że JST województwa dolnośląskiego w analizowanym okresie 2007–2013 wykazały wydatki majątkowe narastająco na łącznym poziomie 17 413 mln zł. Wysoka kwota zrealizowanych nakładów inwestycyjnych także wpłynęła na wzrost poziomu zadłużenia dolnośląskich samorządów (por. tab. 4).

Tabela 3

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska w latach 2007–2013

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
mln zł								
Miasta na prawach powiatu	wydatki ogółem	3275	3846	4301	3999	4437	4492	4767
	wydatki bieżące	2333	2646	2884	3031	3376	3921	4070
	wydatki majątkowe	942	1200	1417	968	1061	571	697
Powiaty	wydatki ogółem	1423	1619	1849	2008	2111	1921	1870
	wydatki bieżące	1261	1421	1572	1738	1795	1670	1740
	wydatki majątkowe	162	198	277	270	316	251	130
Gminy	wydatki ogółem	4843	5445	5890	6716	6628	6596	6420
	wydatki bieżące	3851	4242	4593	4993	5087	5247	5572
	wydatki majątkowe	992	1203	1297	1723	1541	1349	848
Ogółem = 100								
Miasta na prawach powiatów	wydatki bieżące	71	69	67	76	76	87	85
	wydatki majątkowe	29	31	33	24	24	13	15
Powiaty	wydatki bieżące	89	88	85	87	85	87	93
	wydatki majątkowe	11	12	15	13	15	13	7
Gminy	wydatki bieżące	80	78	78	74	77	80	87
	wydatki majątkowe	20	22	22	26	23	20	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

Tabela 4

Zadłużenie JST Dolnego Śląska w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Miasta na prawach powiatu	569	1118	2052	2210	2546	2781	2654
Powiaty	341	407	540	645	713	675	693
Gminy	1079	1177	1585	2265	2590	2357	2621
Suma	1989	2702	4176	5119	5849	5812	5968

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

Wzrost poziomu zobowiązań w latach 2007–2013 w wartościach bezwzględnych stanowił kwotę 3979 mln zł, to jest wzrost z poziomu 1989 mln zł w 2007 roku do 5968 mln zł w 2013 roku. W ujęciu względnym w badanym okresie oznaczało to wzrost zobowiązań o blisko 300%. Wysoka dynamika przyrastającego zadłużenia pozytywnie świadczy o zdolnościach inwestycyjnych samorządów województwa dolnośląskiego. Niemniej

jednak wysoki poziom obecnego zadłużenia finalnie może istotnie obniżyć możliwość zaciągania kolejnych długów w długoterminowej perspektywie, zważywszy na fakt, że JST zobowiązane są przestrzegać zasad dotyczących limitów zadłużeniowych, to jest: równoważyć część operacyjną budżetu oraz osiągać dodatni indywidualny wskaźnik zadłużenia określający relację pomiędzy kwotą na obsługę długu a środkami, które można przeznaczyć na jego spłatę.

3. Zdolności inwestycyjne JST Dolnego Śląska

Analizując zdolności inwestycyjne JST Dolnego Śląska należy odnieść się do miar odzwierciedlających możliwości finansowania inwestycji poprzez pryzmat dochodów budżetowych oraz wolnych środków pozostających do dyspozycji. Zatem analizie poddano poziom generowanej nadwyżki operacyjnej narastająco, relację nadwyżki operacyjnej do zadłużenia, wskaźnik samofinansowania, jak też relacji zadłużenia do realizowanych wydatków inwestycyjnych, gdyż te wskaźniki świadczą o stopniu podejmowanych działań inwestycyjnych przez poszczególne jednostki.

Z analizy danych zawartych w tabeli 5 wynika, że udział wydatków majątkowych w zadłużeniu poszczególnych typów samorządów województwa dolnośląskiego w latach 2007–2009 był na stabilnym poziomie. Począwszy od 2010 roku, należy zauważyć niepokojącą prawidłowość w gminach i miastach na prawach powiatu, kiedy nastąpił znaczny spadek zaciągania instrumentów zwrotnych na inwestycje mierzony malejącym udziałem – blisko dwukrotny spadek do 2013 roku, przy jednocześnie widocznym istotnym nominalnym wzroście ich zadłużenia prezentowanego w tabeli 4. Może to sugerować, że obowiązujący od 2009 roku nowy algorytm w zakresie limitowania zadłużenia nie spowodował ograniczania poziomu zadłużania, a zdecydowanie wpłynął negatywnie na możliwości inwestowania w samorządach. Natomiast w powiatach przy niewielkim spadku udziału wydatków inwestycyjnych poziom zadłużenia jest porównywalny. Stąd nasuwa się wniosek, że wzrost zadłużenia w gminach i miastach na prawach powiatu był powodowany, poza indywidualną zdolnością inwestycyjną, również koniecznością zaciągania nowych zobowiązań z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań lat ubiegłych.

Tabela 5

Relacja wydatków majątkowych do zadłużenia w poszczególnych typach samorządów Dolnego Śląska w latach 2007–2013 (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Miasta na prawach powiatu	151	97	64	40	35	23	22
Powiaty	44	43	48	39	41	28	29
Gminy	85	93	76	71	54	40	44

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

Analizując poziom wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej do zadłużenia ogółem (zob. tab. 6), można zauważyć, że szczególnie w okresie 2009–2010 był on istotnie wrażliwy na wahania koniunkturalne.

Tabela 6

Relacja nadwyżki operacyjnej do zadłużenia ogółem w samorządach Dolnego Śląska (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Miasta na prawach powiatu	52,59	44,89	27,10	30,65	31,51	34,96	39,63
Powiaty	5,69	17,49	15,72	14,56	23,27	29,09	30,93
Gminy	40,86	84,88	84,31	69,91	76,78	88,77	111,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

Najniższa podatność na spowolnienie gospodarcze w okresie 2009–2010 wystąpiła w miastach na prawach powiatu, ponieważ tylko w tej grupie wzrosła zdolność inwestycyjna wyrażona udziałem nadwyżki operacyjnej w ogólnym poziomie zadłużenia. Warto również podkreślić, że wysoki udział nadwyżki operacyjnej obserwowany w gminach istotnie wpływał na wzrost ich zdolności inwestycyjnych. Gminy jako jedyne charakteryzowały się wśród poszczególnych typów samorządów najwyższym poziomem wskaźnika nadwyżki operacyjnej w zadłużeniu ogółem. Pośrednio oznacza to, że posiadały relatywnie większe możliwości finansowania inwestycji poprzez wypracowane nadwyżki oraz korzystania z przychodów zwrotnych. Jedynie w 2013 roku w gminach stosunek wydatków nadwyżki operacyjnej do poziomu zadłużenia przekroczył wartość 100%, co oznacza, że plan inwestycyjny gmin był dopasowany do ich zdolności finansowych.

Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom (por. tab. 7).

Tabela 7

Poziom samofinansowania w samorządach Dolnego Śląska (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Miasta na prawach powiatu	1,02	0,50	0,34	0,82	0,79	0,78	1,14
Powiaty	0,93	0,85	0,43	0,62	0,90	0,76	1,09
Gminy	1,17	0,81	0,57	0,45	0,55	0,60	0,81

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w latach 2009–2010, kiedy jego średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 100%, to jest od 0,34 do 0,82. Warto zwrócić uwagę, iż począwszy od 2011 roku, wraz ze spadkiem wydatków inwestycyjnych w samorządach wzrósł poziom samofinansowania, co potwierdza ograniczoną działalność inwestycyjną samorządów. W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji

środkami własnymi miały miasta na prawach powiatu, a najniższe – gminy. Średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie zdecydowanie niższym niż 100%, czyli około 60%.

Ostatnią wielkością charakteryzującą zdolności inwestycyjne samorządów Dolnego Śląska w perspektywie 2007–2013 jest narastająca nadwyżka operacyjna, która pozwala terminowo regulować długoterminowe zobowiązania (zob. tab. 8).

Tabela 8

Narastający poziom nadwyżki operacyjnej w samorządach Dolnego Śląska (mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Miasta na prawach powiatu	299,19	501,81	556,08	677,31	802,30	927,59	1101,95
Powiaty	19,44	71,18	84,86	93,91	166,01	201,56	208,67
Gminy	440,79	999,38	1336,20	1583,36	1988,35	2327,00	2618,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji GUS i Banku Danych Lokalnych.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że spośród wszystkich poziomów samorządów w latach 2007–2013 najwyższymi zdolnościami inwestycyjnymi mierzonymi narastającą nadwyżką operacyjną charakteryzowały się gminy. Należy zauważyć, że wielkość zdolności inwestycyjnych dolnośląskich gmin, począwszy od 2011 roku, wzrastała niewspółmiernie do poziomu zadłużenia (por. tab. 6). Wzrosty te zaobserwowano także w pozostałych jednostkach, ale ze znacznie niższym natężeniem. Należy również nadmienić, że wraz ze wzrostem zdolności inwestycyjnych dolnośląskich gmin, począwszy od 2011 roku, zostały ograniczone wydatki inwestycyjne, co może potwierdzać, że ów potencjał nie został wykorzystany w pełni. Natomiast w miastach na prawach powiatów oraz powiatach pomimo umiarkowanego wzrostu zdolności inwestycyjnych wydatki inwestycyjne także zostały ograniczone, ale w dużo niższym wymiarze.

Uwagi końcowe

Z przeprowadzonej analizy wynika, że podział dochodów i wydatków na bieżące i majątkowe istotnie odgrywa kluczową rolę w ocenie zdolności inwestycyjnych samorządów poprzez ustalenie poziomu wyniku operacyjnego. To właśnie nadwyżka operacyjna pozwala określić możliwości zaciągania zobowiązań na pokrycie planowanego deficytu, również w związku z realizacją projektów inwestycyjnych. Przeprowadzona weryfikacja wykonania budżetów samorządów województwa dolnośląskiego pozwala stwierdzić, że kryzys gospodarczy nie wywarł negatywnego wpływu na równowagę finansową jednostek w kontekście generowanego poziomu nadwyżki operacyjnej. Zrealizowane nadwyżki wykazywały dynamiczny wzrost w większości lat badanego okresu. Jednak nadwyżka była generowana w większym stopniu przez gminy Dolnego Śląska i to one charakteryzowały się najwyższym

potencjałem inwestycyjnym, także w kontekście zdolności do obsługi zadłużenia. Ponadto należy zwrócić uwagę, że poziom tak zwanego samofinansowania w ostatnich latach badanego okresu sugeruje ograniczoną aktywność samorządów. Niestety poziom realizowanych po 2011 roku inwestycji we wszystkich jednostkach obniżył się, chociaż globalnie w badanym okresie zdolności inwestycyjne samorządów Dolnego Śląska były na wysokim poziomie. Wiele z nich zostało zrealizowane na podstawie finansowania zewnętrznego, co potwierdza dynamiczny progres zadłużenia, szczególnie w latach 2009–2011. W analizowanym okresie ponad dwukrotnie wzrosło zadłużenie gmin, blisko dziesięciokrotnie wśród miast na prawach powiatu, które charakteryzowały się najniższą wśród poszczególnych typów jednostek relacją wydatków majątkowych do zadłużenia. Oznacza to, że poza działalnością inwestycyjną gros zobowiązań finansowało wydatki bieżące. Poziom relacji nadwyżki operacyjnej do zadłużenia ogółem spadał w miastach na prawach powiatu. Natomiast wśród gmin odnotowano najwyższy poziom nadwyżki operacyjnej w relacji do zadłużenia ogółem, co oznacza, że gminy dysponowały relatywnie większą pulą środków na realizację inwestycji lub spłatę zadłużenia.

Konkludując, należy zatem stwierdzić, że uzyskane wyniki zwracają uwagę na nominalny znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych szczególnie w gminach i miastach na prawach powiatu w porównaniu do zadłużenia zwłaszcza w okresie 2009–2011, co ściśle związane było ze wzrostem wykorzystania środków z budżetu UE. Natomiast we wszystkich poziomach JST zdolności inwestycyjne mierzone wielkością nadwyżki operacyjnej narastająco były znacznie mniejsze od wielkości zadłużenia. Potwierdza to fakt niewielkiego zaangażowania środków własnych w projekty inwestycyjne i sięgania po instrumenty dłużne.

Literatura

- Aspekty prawne inwestowania nadwyżek operacyjnych i budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego.* Doradztwo Samorządowe Curulis.
- Dafflon, B. (2002). *Theory of Subnational Balanced Budget and Debt Control.* W: B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt.* Chantengam–Northampton: Edward Elgar.
- Galiński, P. *Wykorzystanie nadwyżki operacyjnej do oceny możliwości finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków własnych.* Pobrane z: samorząd.lex.pl (25.03.2016).
- Miemiec, M., Miemiec, W., Sawicka, K. (2013). *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego.* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2008–2010.* Ministerstwo Finansów.
- Poniatowicz, M., Salachna, J.M., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego.* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skoczylas, W., Świderek, I. (2011). Nadwyżka operacyjna w ocenie zachowania równowagi finansów jednostki samorządu terytorialnego w czasie kryzysu. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 687, 225–234.
- Studia nad rozwojem Dolnego Śląska, nr 2/54/2014 (2014). Wrocław: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.
- Surówka, K. (2014). Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 37 (1), 366–378.
- Swaniewicz P. (2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka.* Warszawa: Municipium.
- Ustawa o finansach publicznych z 27.08.2009. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2010* (2011). Warszawa: Ministerstwo Finansów.

INVESTMENT POTENTIAL OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE LOWER SILESIAN IN PERIOD 2007–2013

Abstract: The process of realization of investment projects in local government determines the number of consequences. Referring to the investment capacity of local government units and the evaluation of the possibility of financing by the investment, use the analysis of the financial situation of the local government. The aim of the study is to assess the possibility of financing development activities in the units of local government of Lower Silesia in 2007–2013. The empirical material used in the analysis were data from the Ministry of Finance and the Local Data Bank. The study used the method of economic analysis using a pore-him in time and measure the statistical description. The results allow to conclude that at all levels of local government investment capacity measured by the size of the operating surplus accumulated were significantly smaller than the size of the debt. This confirms the fact that a small commitment of own funds in investment projects and reaching for debt instruments.

Keywords: local government unit, operating surplus, investment potential

Cytowanie

Gubernat, E. (2016). Zdolności inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w latach 2007–2013. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 71–83. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-07.