

Katarzyna Godoń-Więznowska
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI GMIN POLSKICH W LATACH 1999-2003

1. Wstęp

Podstawową sferą działalności społeczno-gospodarczej kraju, w tym w dużej mierze jednostek samorządu terytorialnego, są inwestycje. To właśnie od nich zależą możliwości samorządów. Działalność inwestycyjna wpływa bezpośrednio na poziom życia mieszkańców. Umożliwia ona rozwój nie tylko jednostki samorządowej, ale również podmiotów prowadzących działalność na jej terenie. Realizowanie projektów inwestycyjnych wiąże się z osiąganiem korzyści rzeczowych i finansowych. Pociąga to jednak za sobą problem sposobu finansowania zarówno planowanych, jak i rozpoczętych działań. Zakres źródeł, jakie samorzady mogą przeznaczyć na finansowanie różnorodnych przedsięwzięć, jest szeroki, jednak możliwości ich pozyskiwania są często ograniczone.

Celem opracowania jest dokonanie analizy źródeł finansowania inwestycji gmin polskich. Zakres przestrzenny obejmuje całą Polskę, a okres badawczy dotyczy lat 1999-2003. Aby osiągnąć cel pracy, zweryfikowano dwie tezy badawcze. Pierwsza z nich zakłada, że dla finansowania inwestycji gminy mogą, a nawet powinny, korzystać z zewnętrznych źródeł finansowania. Druga hipoteza opiera się na przekonaniu, że gminy polskie do sfinansowania swoich inwestycji w latach 1999-2003 wykorzystywały różnorodne źródła środków, w tym pochodzenia obcego.

2. Inwestycje jako narzędzie realizacji zadań

Inwestycje są jedną z podstawowych sfer działalności społeczno-gospodarczej podmiotów, w tym również jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie od

decyzji inwestycyjnych, a głównie od poprawnie przygotowanego procesu inwestowania w danej jednostce, zależy przyszłość i pomyślność jej społeczności. Inwestycje realizowane przez gminy wpływają na poziom życia mieszkańców poprzez rozwój infrastruktury, zachęcający inwestorów prywatnych do podejmowania na ich terenie działalności gospodarczej. Jednocześnie przyrost mienia komunalnego tworzy struktury przesądzające o przyszłych formach działalności bieżącej gmin i o rozmiarach kosztów ponoszonych na eksploatację majątku. Z tego względu gminy powinny realizować swoje przedsięwzięcia inwestycyjne, bazując na wieloletnich planach. Inwestowanie zatem jest ważnym składnikiem funkcjonowania gminy.

Zdefiniowanie pojęcia inwestycji wymaga szerokiego przeglądu literatury, w której termin ten nie jest ujmowany jednoznacznie. A. Hirschman rozumie inwestycje w następujący sposób: „Inwestycja jest w istocie bieżącym wyrzeczeniem dla przyszłych korzyści, ale terażniejszość jest względnie znana, natomiast przeszłość to tajemnica, przeto inwestycja jest wyrzeczeniem się pewnego dla niepewnej przyszłości” [4, s. 24]. Wyjaśnienia omawianego terminu podejmuje się również E. Nowak, twierdząc, że „inwestycja jest zaangażowaniem środków gospodarczych w przedsięwzięcie gospodarcze mające na celu pomnożenie majątku właściciela przez przysporzenie mu określonych dochodów” [5, s. 19]. Inna definicja inwestycji została przedstawiona przez W. Plutę, który pojęcie to rozumie jako „decyzje angażujące określone zasoby w nadziei zrealizowania korzyści, które wystąpią w odpowiednio długim okresie czasu w przyszłości” [6, s. 8]. Zdaniem niemieckich ekonomistów, Harmgardta i Tiedtke a, inwestycje polegają na „wypłacie w danym czasie środków pieniężnych na zakup określonych przedmiotów lub usług, aby w późniejszych okresach wygospodarować wpływy pieniężne” [3]. Inwestycje to również „działania podejmowane dla odniesienia przyszłych korzyści, i to zarówno w sferze rzeczowego, jak i finansowego majątku trwałego czy też w składnikach wartości niematerialnych i prawnych” [9].

Szczególnie ważne, ze względu na cel tego opracowania, jest pojęcie inwestycji gminnych. Przez inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć celowe wydatkowanie kapitału, skierowane na powiększenie korzyści materialnych i niematerialnych wspólnoty samorządowej [1, s. 47]. Inwestycje podejmowane przez gminy są podstawowym czynnikiem rozbudowy lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, a w rezultacie powiększenia majątku gminy [7, s. 126]. Inwestowanie jest możliwe dopiero po pokryciu przez gminę niezbędnych wydatków bieżących. Realny poziom inwestycji, jako wyraz skłonności gmin do inwestowania, jest bardzo silnie skorelowany z dochodami gmin, a zwłaszcza z wysokością dochodów własnych [2, s. 37].

Definicję inwestycji samorządowych można również sformułować na podstawie analizy sprawozdawczości lokalnej. Z punktu widzenia gminy inwestycje to nakłady majątkowe (o wartości jednostkowej przekraczającej 3000,00 zł) związane z gospodarką mieszkaniową, administracją publiczną, gospodarką komunalną i

ochroną środowiska, z transportem i łącznością, z bezpieczeństwem publicznym, z działalnością związaną z wytwarzaniem i zaopatrzeniem w energię elektryczną i wodę oraz z szeroko rozumianą sferą usług publicznych. Działania inwestycyjne mają na celu poprawę istniejącej infrastruktury oraz zwiększenie majątku gminy. Zmierzają one również do likwidacji szkód wynikłych z nieprzewidzianych zdarzeń przyrodniczych, takich jak np. powódź, oraz do przeciwdziałania powstawaniu takich szkód.

3. Dochody własne polskich gmin i ich udział w realizacji inwestycji

Podstawę prawną gospodarki finansowej gmin i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego stanowią dwa akty prawne: ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określają przede wszystkim źródła dochodów tychże jednostek, zasady ustalania subwencji ogólnej oraz zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnej, dotacji i dochodów podatkowych.

Najistotniejszą pozycję w budżecie gminy zajmują dochody własne. Stanowią one szczególnie rodzaj dochodów gminy, gdyż przesądzają o rzeczywistych możliwościach finansowych i ekonomicznej samodzielności organu lokalnego. Do dochodów tych zalicza się dochody podatkowe gminy, dochody z opłat oraz dochody z majątku gminy (z dzierżawy, najmu, wpłat do gminnych jednostek budżetowych, wpłat do gminnych zakładów budżetowych). Podstawowe miejsce w strukturze dochodów własnych zajmują dochody podatkowe, które można podzielić na dwie grupy, a mianowicie na podatki wpływające bezpośrednio i w całości do budżetu właściwej gminy jako jej własne dochody oraz na podatki, w których budżet gminy ma tylko określony udział, a pozostała ich część zasila budżet państwa [8, s. 17].

Aby określić udział dochodów własnych w realizacji inwestycji, należy zweryfikować wybrane pozycje budżetu gmin polskich.

W latach 1999-2002 nominalne dochody ogółem polskich gmin wykazywały stałą tendencję rosnącą. W okresie tym wzrosły one o 18,9%. W roku 2003 nastąpił znaczny spadek dochodów, gminy osiągnęły dochody ogółem w wysokości 36 046 322 tys. zł i były one niższe o 6,3% niż zrealizowane w 2002 r.

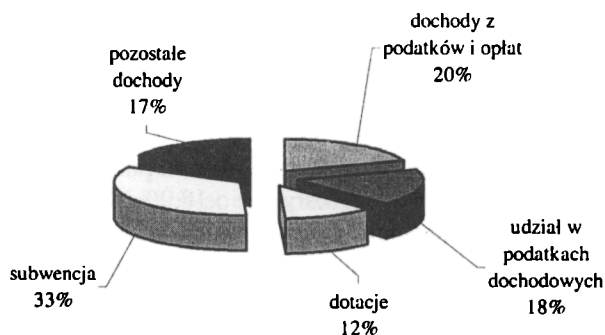
Realne dochody polskich gmin w badanym okresie często się wahały. W 1999 r. ich wartość znacznie przekroczyła 38 mld zł. W kolejnym roku zanotowano spadek ogólnej kwoty dochodów, ich wartość zmniejszyła się o 2,91% w stosunku do roku poprzedniego. W kolejnych dwóch latach objętych analizą, tj. w 2001 i 2002 r., realne dochody polskich gmin wzrosły i w 2002 r. osiągnęły najwyższy poziom w badanym okresie. W 2003 r. gminy zrealizowały dochody ogółem w wysokości 36 046 322 tys. zł i były one niższe o 7,05% niż osiągnięte w 2002 r. Wielkość dochodów ogółem gmin Polski w latach 1999-2003 przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Wielkość dochodów ogółem gmin Polski w latach 1999-2003 (w tys. zł)

Lata	Dochody ogółem (ceny bieżące)	Dochody ogółem (ceny stałe 2003 r.)
1999	32 353 486	38 600 735
2000	34 583 801	37 476 575
2001	37 286 894	38 299 308
2002	38 473 687	38 781 476
2003	36 046 322	36 046 322

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin (www.mf.gov.pl).

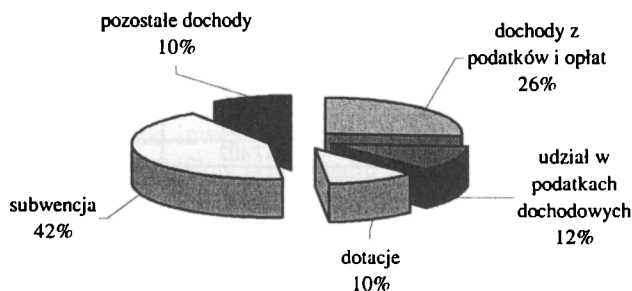
Duże znaczenie dla całego systemu finansowego gmin ma zróżnicowanie struktury ich dochodów. Z rysunku 1 wynika, że w 1999 r. dochody własne stanowiły najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów ogółem gmin – 55%, subwencja ogólna – 33%, dotacje celowe zaś – 12%. Największy udział w dochodach własnych miały dochody z podatków i opłat, które zostały zrealizowane w wysokości 20% ogólnej kwoty dochodów gmin. Głównym źródłem środków własnych gmin polskich w 1999 r. był podatek dochodowy od osób fizycznych. Udział we wpływach z tego podatku sięgnął niemal 30% ogólnej kwoty dochodów własnych gmin. Drugą pozycję zajął podatek od nieruchomości, stanowiący 21,3% dochodów własnych. Poza tym istotny wpływ na poziom omawianych dochodów miała opłata skarbową (7,9%). Pozostałe pozycje w strukturze dochodów nie przekraczały 5% ich ogólnej kwoty. Dochody własne według źródeł ich pochodzenia zarówno dla roku 1999, jak i dla 2003 zestawiono w tab. 2.



Rys. 1. Struktura dochodów gmin polskich w 1999 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

W 2003 r. najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów ogółem gmin stanowiły dochody własne – 48%, subwencja ogólna obejmowała 42%, dotacje celowe zaś 10%. W stosunku do roku 1999 udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem gmin zmniejszył się o 7 punktów, zmniejszył się również udział dotacji celowych o – 2 punkty procentowe. Zwiększył się natomiast o 9 punktów udział subwencji ogólnej. Strukturę dochodów gmin w 2003 r. prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Struktura dochodów polskich gmin w 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Z tab. 2 wynika, że w strukturze dochodów własnych w 2003 r. nastąpił istotny spadek udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, dochody te zmniejszyły się w stosunku do roku 1999 o 6,3 punktu. Zmniejszenie się tego źródła wpływów może się wiązać ze wzrostem bezrobocia w gminach Polski czy też ze wzrostem ukrytych dochodów, od których nie jest odprowadzany podatek dochodowy. Opłata skarbową stanowiła w 2003 r. 1,1% dochodów własnych gmin, tj. o 6,8 punktu mniej niż w roku 1999. Tak wyraźny spadek udziału opłaty skarbowej jest efektem wprowadzenia podatku od czynności cywilnoprawnych, obowiązującego od 1 stycznia 2001 r. Zwiększył się natomiast udział dochodów z podatku od nieruchomości – aż o 14 punktów.

Dość istotnie zwiększył się udział subwencji ogólnej w dochodach gmin – o 3 punkty w stosunku do roku 1999. Wzrost ten może być związany z obniżeniem się wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, co było wywołane, jak już wcześniej wspomniano, prawdopodobnie wzrostem bezrobocia. Z tego wynika, że jednostki te są w roku 2003 bardziej subwencjonowane. Wartość dochodów własnych w badanych latach zawarto w tab. 3.

Tabela 2. Dochody własne gmin w latach 1999 i 2003 według źródeł ich pochodzenia (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wartość poszczególnych źródeł dochodów własnych		Udział % w ogólnej kwocie dochodów własnych	
	1999	2003	1999	2003
Podatek dochodowy od osób prawnych	467 609	224 592	2,6%	1,3%
Podatek dochodowy od osób fizycznych	5 287 580	4 010 346	29,8%	23,5%
Podatek od nieruchomości	3 774 405	6 028 250	21,3%	35,3%
Podatek rolny	754 137	863 499	4,2%	5,1%
Podatek od środków transportu	242 616	333 513	1,4%	2,0%
Podatek od czynności cywilnoprawnych	brak*	378 949	-	2,2%
Opłata skarbową	1 401 177	192 510	7,9%	1,1%
Karta podatkowa	211 914	76 637	1,2%	0,4%
Pozostałe dochody	5 598 617	4 947 402	31,6%	29,0%

*W roku 1999 podatek od czynności cywilnoprawnych nie istniał. Podatek ten obowiązuje od 1 stycznia 2001 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin publikowanych przez GUS.

Tabela 3. Wielkość dochodów własnych polskich gmin w latach 1999-2003 (w tys. zł)

Lata	Dochody własne (ceny bieżące)	Dochody własne (ceny stałe 2003 r.)
1999	17 738 055	21 163 158
2000	18 164 898	19 684 307
2001	19 409 653	19 936 663
2002	19 071 975	19 224 550
2003	17 055 698	17 055 698

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gmin (www.mf.gov.pl).

Nominalne dochody własne utrzymywały rosnącą tendencję do roku 2001, w którym to ich wartość wzrosła o 9,4% w stosunku do roku 1999. W kolejnych analizowanych okresach, tj. w roku 2002 i 2003, nastąpił spadek ogólnej kwoty środków własnych gmin, a w 2003 r. osiągnęły one najniższą wartość – był to spadek o 12,13% w stosunku do roku 2001, w którym to dochody własne miały najwyższy poziom w badanym przedziale czasowym.

W ujęciu realnym w 1999 r. gminy zgromadziły ponad 21 mld zł dochodów własnych i był to najwyższy poziom tychże dochodów w omawianym okresie. W latach 2000, 2001 oraz 2002 kwota dochodów własnych oscylowała wokół 19 mld zł, a w 2001 r. niemal osiągnęła poziom 20 mld zł. Dochody własne dość istotnie zmniejszyły się w roku 2003, ich wartość była o 11,28% niższa niż w roku poprzednim, a o 19,4% niższa niż w roku 1999.

Wydatki związane z realizacją projektów inwestycyjnych w latach 1999-2003 w większej części gminy pokrywały środkami własnymi. Udział dochodów własnych w finansowaniu inwestycji badanych jednostek przedstawia tab. 4.

Tabela 4. Wydatki inwestycyjne a dochody własne polskich gmin w latach 1999-2003 (w tys. zł)

Lata	Wydatki inwestycyjne ogółem (ceny bieżące)	Wydatki inwestycyjne ogółem (ceny stałe 2003 r.)	Wielkość dochodów własnych przeznaczonych na inwestycje (ceny bieżące)	Wielkość dochodów własnych przeznaczonych na inwestycje (ceny stałe 2003 r.)	Udział środków własnych w finansowaniu inwestycji
1999	7 197 811	8 587 661	b.d.	b.d.	b.d.
2000	7 453 580	8 077 037	4 735 711	5 131 831	63,54%
2001	7 363 259	7 563 186	4 020 054	4 129 206	54,60%
2002	7 271 916	7 330 091	4 139 640	4 172 757	56,93%
2003	6 173 526	6 173 526	3 357 980	3 357 980	54,39%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gmin (www.mf.gov.pl).

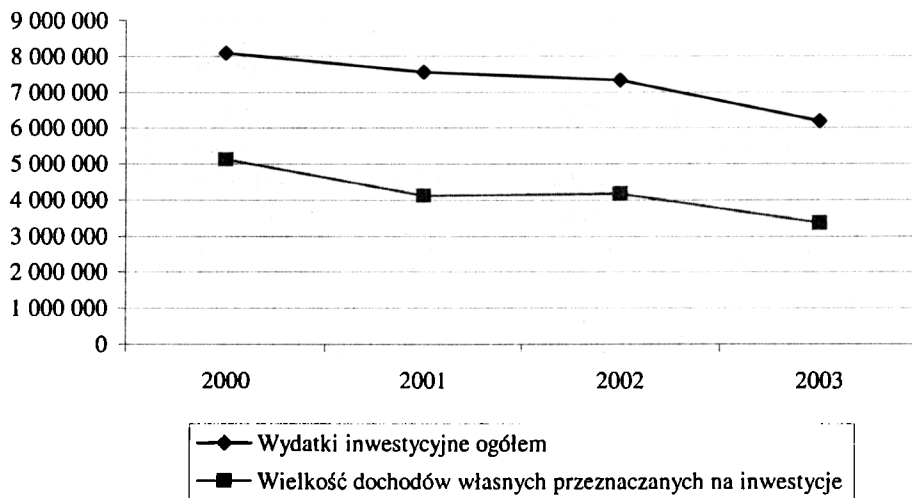
W latach 1999-2003 wydatki inwestycyjne w ujęciu realnym malały. W roku 2000 wydatki te zmniejszyły się o 5,94% w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy spadek zanotowano w 2003 r., w którym to wielkość wydatków inwestycyjnych była o 15,8% niższa niż w roku 2002. Ograniczenie kwoty przeznaczonej na inwestycje w 2000 r. było związane najprawdopodobniej z nowelizacją ustawy Karta Nauczyciela. Zmiany polegały na wprowadzeniu nowego systemu wynagrodzeń. W związku z tym nastąpiło zwiększenie wynagrodzeń w stosunku do planowanej kwoty w części oświatowej subwencji ogólnej. Informacje zamieszczone w tab. 4 wskazują na znaczne załamanie się finansów gmin w 2003 r. Spadek dochodów własnych w tym roku spowodował zmniejszenie udziału tych środków w finansowaniu inwestycji. Widoczna jest również wyraźna zależność ogólnej wielkości inwestowanych środków od dochodów własnych. Wraz ze spadkiem tych dochodów ograniczona została w 2003 r. kwota przeznaczona przez gminy na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych.

Środki własne w 2000 r. finansowały 63,54% wydatków inwestycyjnych. Był to największy udział dochodów własnych w realizacji inwestycji w analizowanym okresie. W pozostałych latach udział ten nie przekraczał 60%. Środki własne w najmniejszym stopniu finansowały inwestycje w 2003 r. – ich udział wyniósł 54,39% i był o 2,54 punktu mniejszy niż w roku poprzednim.

Niski udział dochodów własnych w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych w latach 2000-2002 w porównaniu z innymi badanymi okresami wynikał m.in. ze zwiększonych w tym czasie wpływów w postaci dotacji z różnego rodzaju instytucji zewnętrznych. Udział środków własnych w łącznej kwocie wydatków inwestycyjnych w omawianym przedziale czasowym prezentuje rys. 3.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dochody własne w badanym okresie finansowały ponad 50% kosztów związanych z działalnością inwestycyjną. Dochody te stanowią podstawową pozycję w dochodach ogółem gmin polskich, dlatego też jednostki te powinny dążyć do właściwego ich wykorzystania. Aby wygospodarować dochody własne, które można przeznaczyć na inwestycje, gminy muszą kon-

trolować wydatki bieżące, bo tylko rezydualna nadwyżka dochodów nad wydatkami bieżącymi może być przeznaczona na finansowanie projektów inwestycyjnych.



Rys. 3. Dochody własne na tle wydatków inwestycyjnych gmin Polski w latach 2000-2003 (ceny stałe 2003 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Staje się to szczególnie istotną kwestią w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Warunkiem otrzymania z UE środków na finansowanie inwestycji gminnych jest odpowiedni udział środków własnych.

4. Pozostałe źródła finansowania inwestycji w polskich gminach

Poza dochodami własnymi znaczny udział w pokrywaniu kosztów inwestycji mają obce źródła finansowania. Są one niezbędne w razie pojawienia się niedoboru środków własnych gminy. Włączenie do środków inwestycyjnych takich źródeł finansowania jak dotacje, kredyty czy transfery ma na celu niekępowanie organów lokalnych co do sposobu i zakresu realizacji zadań inwestycyjnych. Często przy realizacji dużych i kosztownych inwestycji możliwości samorządów są ograniczone, dlatego też skorzystanie z innych niż dochody własne źródeł finansowania jest szansą na rozwój wszystkich obszarów działalności gminy.

W ramach polskiego systemu finansowego obce źródła finansowania dzielą się na źródła wewnętrzne i zewnętrzne. Źródła wewnętrzne oznaczają środki pochodzące z terenu gminy od podmiotów gospodarczych, budżetu lokalnego czy od mieszkańców. Natomiast źródła zewnętrzne to takie środki, które pochodzą od

podmiotów funkcjonujących poza terenem gminy lub są umiejscowione organizacyjnie poza gminą [8, s. 49].

Źródła wewnętrzne i zewnętrzne mogą generować środki o charakterze bezwrotnym – dotacje, subwencje, darowizny itp., oraz zwrotnym – kredyty lub pożyczki. Mogą one też mieć charakter źródeł generujących środki w sposób stabilny i systematyczny co do terminu i wielkości lub zmienny i dyskrecjonalny – z punktu widzenia czasu ich kreacji i wielkości środków. Cechy te mają istotne znaczenie dla sposobu realizacji poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Decydują one o zakresie tych projektów, tempie realizacji i całkowitych kosztach poszczególnych zadań, a w niektórych przypadkach nawet o ich skuteczności [8].

Polskie gminy w latach 2000-2003 przeznaczyły na zadania inwestycyjne znaczną kwotę środków pochodzących ze źródeł obcych. Udział tych źródeł w finansowaniu inwestycji w analizowanych okresach prezentuje tab. 5.

Tabela 5. Udział pozostałych dochodów polskich gmin w finansowaniu inwestycji w latach 2000-2003 * (w tys. zł)

Lata	Wielkość pozostałych dochodów przeznaczonych na inwestycje (ceny bieżące)	Wielkość pozostałych dochodów przeznaczonych na inwestycje (ceny stałe 2003 r.)	Udział pozostałych środków w finansowaniu inwestycji (w %)
2000	2 717 869	2 945 206	36,46
2001	3 343 205	3 433 979	45,40
2002	3 132 276	3 157 334	43,07
2003	2 815 546	2 815 546	45,61

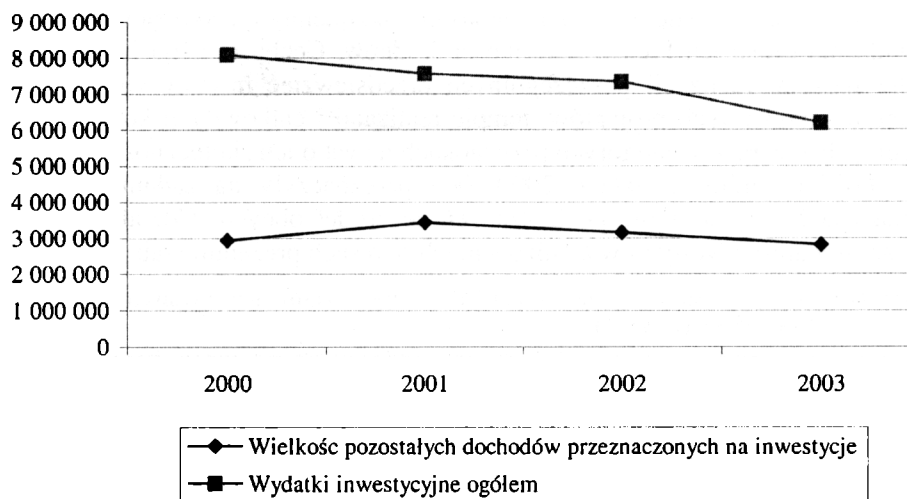
*Dla roku 1999 brak danych, dlatego też rok ten został pominięty w danej analizie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gmin (www.mf.gov.pl).

Udział pozostałych dochodów gmin w finansowaniu inwestycji w latach 2000-2003 często się wahał. W 2000 r. koszty inwestycyjne były pokrywane przez obce środki w ponad 36%. W kolejnym roku udział ten wzrósł, podczas gdy wielkość pozostałych dochodów przekroczyła 45% wydatków inwestycyjnych. Rok 2002 charakteryzował się niewielkim (tylko o 2,33 punktu) spadkiem udziału obcych źródeł finansowania w łącznej kwocie wydatków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Największy udział obcych źródeł środków w kosztach inwestycyjnych miał miejsce w 2003 r., kiedy to 45,61% wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych pokrywały właśnie pozostałe dochody gmin. Było to związane ze znacznym spadkiem w 2003 r. w porównaniu z pozostałymi analizowanymi okresami dochodów własnych, które stanowią główne źródło finansujące inwestycje. Mały udział, w stosunku do innych badanych lat, pozostałych dochodów gmin w roku 2000 świadczy o trudnościach w pozyskiwaniu przez gminy środków w postaci dotacji czy też środków pomocowych z funduszy przedakcesyjnych. Przyczyniło się to do ograniczenia w tymże roku możliwości inwestycyjnych gmin. W celu sfinansowania już rozpoczętych i

planowanych inwestycji zmuszone one były do wydatkowania środków własnych, które często są niewystarczające.

Udział pozostałych źródeł finansowania gmin w łącznej kwocie wydatków inwestycyjnych w analizowanym okresie przedstawia rys. 4.



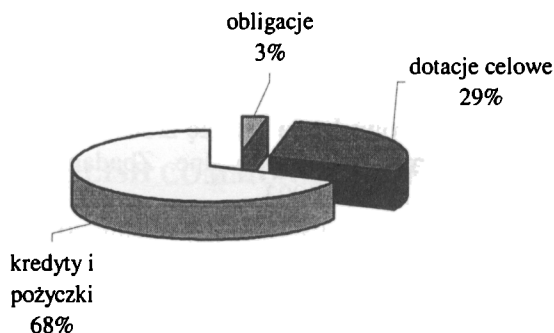
Rys. 4. Obce źródła finansowania na tle wydatków inwestycyjnych polskich gmin w latach 2000-2003 (ceny stałe 2003 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Udział poszczególnych rodzajów obcych źródeł finansowania w ich łącznej kwocie w latach 2000 i 2003 przedstawiają kolejno rys. 5 i 6.

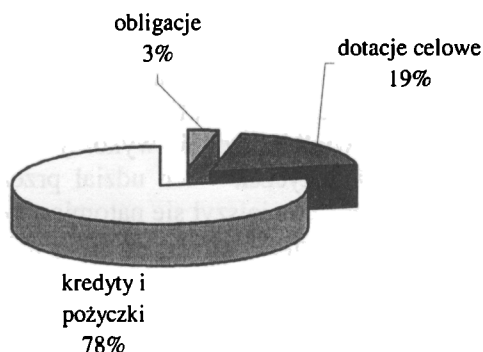
Z prezentacji graficznych wynika, że w 2000 r. koszty inwestycji były pokrywane głównie z kredytów i pożyczek (68% wartości pozostałych środków przeznaczonych na inwestycje). Kwota dotacji przekazanych na zadania inwestycyjne wyniosła 29% łącznej kwoty obcych źródeł finansowania. Najmniejszy udział w pokrywaniu wydatków związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych miały obligacje komunalne i inne papiery wartościowe.

W roku 2003 struktura obcych źródeł finansowania kształtuje się inaczej niż w roku 2000. W znacznym stopniu – aż o 10 punktów procentowych – wzrósł udział kredytów i pożyczek w łącznej kwocie wydatków inwestycyjnych. Zmniejszyła się natomiast kwota dotacji przeznaczonych na inwestycje (19% łącznej kwoty wydatków inwestycyjnych), ich udział był mniejszy o 10 punktów w stosunku do 2000 r. Udział obligacji i pozostałych papierów wartościowych pozostał na tym samym poziomie – 3% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych.



Rys. 5. Struktura udziału poszczególnych rodzajów obcych źródeł finansowania w ich łącznej kwocie w 2000 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gmin (www.mf.gov.pl).



Rys. 6. Struktura udziału poszczególnych rodzajów obcych źródeł finansowania w ich łącznej kwocie w 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gmin (www.mf.gov.pl).

Wzrost udziału kredytów i pożyczek jest korzystny dla jednostek samorządowych. Takie formy finansowania umożliwiają realizację większych zadań inwestycyjnych i pozwalają gminom przyspieszyć oddanie inwestycji do eksploatacji. Planowane zadania wymagają działań pochłaniających ogromny kapitał. Ich realizacja nie jest więc możliwa przy wykorzystaniu jedynie środków własnych gmin. Środki te są ograniczone, często nie wystarczają nawet na bieżące wydatki. Dlatego też

gminy, realizując przyszłe inwestycje, powinny wykorzystywać środki pochodzące z kredytów i pożyczek, a także z emisji obligacji.

5. Podsumowanie

W opracowaniu przeprowadzono analizę źródeł finansowania inwestycji wykorzystywanych przez samorządy terytorialne. Zbadano, z jakich źródeł środków korzystały gminy w latach 1999-2003.

Na podstawie przeprowadzonych badań wysunięto wnioski, że udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych polskich gmin w ostatnich latach stopniowo się obniża. Jest to spowodowane przejmowaniem przez organy gmin zadań z zakresu administracji rządowej finansowanych ze źródeł innych niż dochody własne. Ogranicza to w znacznym stopniu samodzielność finansową gmin i powoduje rozszerzenie zależności finansowej od organów administracji rządowej.

Wykazano, że w analizowanym okresie gminy finansowały większość wydatków inwestycyjnych dochodami własnymi, mimo realnego spadku ich udziału w dochodach ogółem. Środki własne pokrywały ponad 50% kosztów związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, a w 2000 r. ich udział przekroczył nawet 60%. Tak duże wykorzystanie dochodów własnych wiąże się z trudnością w pozyskiwaniu źródeł finansowania, takich jak kredyty czy też dotacje w postaci funduszy strukturalnych lub innych transferów zewnętrznych.

W ostatnim roku badanego okresu, tj. w roku 2003, sytuacja ta uległa pewnym zmianom. Wzrosło w niewielkim stopniu wykorzystanie obcych źródeł finansowania, głównie kredytów i pożyczek – ich udział przekroczył 45% łącznej kwoty wydatków inwestycyjnych. Zmniejszył się natomiast udział dochodów własnych w finansowaniu inwestycji. Środki te zmniejszyły się o 781 660 tys. zł, co spowodowało ograniczenie wydatków inwestycyjnych o kwotę równą 1 098 390 tys. zł. Wpłynęło to niekorzystnie na gospodarkę finansową gmin i przyczyniło się do spowolnienia rozwoju badanych jednostek.

Literatura

- [1] Czempas J., *Przestrzenne zróżnicowanie skłonności do inwestowania i potencjału inwestycyjnego gmin województwa katowickiego w latach 1992-1997*, [w:] *Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych*, red. H. Henzel, Katowice 1999.
- [2] Czempas J., *Zmiany intensywności inwestowania w gminach byłego województwa katowickiego w latach 1992-1998*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 6.
- [3] Harmgardt W., Tiedtke J., *Inwestowanie i finansowanie*, Hamburg 2000.
- [4] Hirschman A.O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press New Haven, 1965.
- [5] Nowak E., *Rachunek opłacalności inwestowania*, Warszawa 1999.
- [6] Pluta W., *Inwestycje (Capital Budgeting – Budżetowanie kapitałowe)*, AE, Wrocław 1994.

- [7] *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- [8] Tegler E., Ofiarski Z., *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992.
- [9] *Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w latach 1997-2000*, „Finanse Komunalne” 2001 nr 7.

FINANCING THE POLISH COMMUNES' INVESTMENT 1999-2003

Summary

The author in the article describes and comments sources of funds used for investment in Polish communes during the years 1999-2003. First the investment as a tool for realisation of communes' goals is defined and explained. Then the author analyses in detail the internal sources of funds of Polish communes. The other ways to finance investment used by communes in Poland are researched in the last part of the article.

Author stresses the decrease in share of internal financial sources what increases the dependence of communes of government administration. And these internal sources were the most important reservoir of funds available for investment in researched period. Big importance of internal financial sources is caused by difficulties in rising other funds – i.e. credits, subventions and other transfers.

The decrease of income of communes in 2003 caused substantial decrease in investment, what gave a shock to communal finances and slowed the growth of researched entities.