

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

WPLYW SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO NA ZDOLNOŚĆ INWESTYCYJNĄ JST

Streszczenie: Spowolnienie gospodarcze, a także sytuacje kryzysowe zawsze są podstawą do zadawania pytań o skutki tych zjawisk dla poszczególnych gospodarek. Główne pytanie badawcze to jak obserwowane spowolnienie gospodarcze wpływa i może wpływać na potencjał inwestycyjny sektora samorządowego w Polsce. Opierając się na danych statystycznych z okresu 10 lat, przeprowadzono analizę zasobów, potencjału inwestycyjnego, wydatków majątkowych oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na tle zmian produktu krajowego brutto. Wnioski wyciągnięte na podstawie syntetycznych danych statystycznych wskazują na dużą odporność sektora samorządowego na skutki zmian makroekonomicznych.

Słowa kluczowe: JST, inwestycje, rozwój gospodarczy

1. Wstęp

Światowy kryzys gospodarczy, zapoczątkowany pęknięciem bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych w 2007 r., powszechnie oceniany jest jako najgłębsza recesja gospodarki światowej od czasu Wielkiego Kryzysu z przełomu lat 20. i 30. minionego stulecia. Wśród przyczyn wystąpienia zaburzeń na światowych rynkach finansowych, a w konsekwencji przeniesienia się tych zaburzeń na sferę realną gospodarek, wymienia się zarówno zjawiska o charakterze makro-, jak i mikroekonomicznym. Wśród tych pierwszych do najważniejszych należy zaliczyć narastającą w ciągu ostatniego dziesięciolecia skalę globalnych nierównowag oraz problemy, które były wynikiem długotrwałego utrzymywania się (realnych) stóp procentowych na niskim poziomie.

Niewątpliwym faktem jest także wpływ światowego kryzysu na wolniejsze tempo wzrostu gospodarczego w Polsce. Jako że skutki i ekonomiczny wymiar kryzysu Polska odczuwa w o wiele mniejszym zakresie, częściej mówi się o spowolnieniu gospodarczym niż kryzysie. Czy w warunkach lokalnych i regionalnych kryzys oraz wolniejsze tempo wzrostu wywarły i czy będą wywierać wpływ na zdolności inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego, jest to podstawowe pytanie badawcze stawiane w niniejszym opracowaniu. Od wielu lat sektor jednostek samorządu tery-

torialnego wiedzie prym w aktywności inwestycyjnej. Mowa tu zarówno o projektach własnych, jak i współfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych.

2. Potencjał inwestycyjny JST – zarys problematyki

Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego determinowany jest możliwością realizacji ich podstawowych funkcji, które zamykają się w kilku podstawowych obszarach i zakresach działalności samorządu terytorialnego, niezależnie od ich rodzaju¹:

1. Infrastruktura techniczna.
2. Infrastruktura społeczna.
3. Infrastruktura gospodarcza.
4. Porządek i bezpieczeństwo publiczne.
5. Ład przestrzenny i ekologiczny.

Stąd też możliwości pomiaru i oceny potencjału inwestycyjnego, czyli tym samym możliwości rozwojowych, będą zamykały się w zasadzie w tych czterech zakresach, które powinny być odzwierciedleniem nie tylko ilościowych miar, ale przede wszystkim także jakościowych. Miary jakościowe będą tu odgrywać istotną rolę w ocenach dokonywanych przez samych mieszkańców oraz interesariuszy zainteresowanych danym obszarem o znaczeniu lokalnym lub regionalnym².

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w ujęciu lokalnym i regionalnym (zwany często rozwojem lokalnym i regionalnym). Rozwój jest wynikiem pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych³. Rozwój jednostki samorządu terytorialnego jest procesem przeobrażeń na obszarze instytucjonalnie stanowiącym obszar danej jednostki samorządu terytorialnego i podległym terytorialnie danej władzy⁴. Rozwój oznacza skoordynowane zmiany systemów danej jednostki samorządowej, dostosowujące ją do zmian zachodzących w jej otoczeniu zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego oznacza⁵:

- wprowadzenie nowych lub innowacyjnych elementów do systemu jednostki samorządu terytorialnego,
- poprawę jakości i skuteczności funkcjonowania dotychczasowych elementów jednostki samorządu terytorialnego,
- zmianę struktury systemów wchodzących w skład danej jednostki samorządowej.

¹B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 12.

²*Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 15.

³Tamże, s. 13.

⁴E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 42.

⁵Z. Pierścionek, *Strategia rozwoju firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 11.

Rozwój jednostki samorządu terytorialnego jest związany z zachodzącymi w jej otoczeniu zmianami, a przede wszystkim zmianą w zakresie potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną i regionalną. O rozwoju decyduje wiele czynników, które kreowane są zarówno w otoczeniu jednostki samorządowej, jak również przez nią samą.

W aktualnych poglądach za główny czynnik rozwoju uznaje się mobilizowanie endogenicznego potencjału rozwoju w regionach, obejmującego zasoby ekonomiczne, społeczne, techniczne, ekologiczne i polityczne, którego celem jest uruchomienie trwałej dynamiki rozwoju lokalnego⁶. Rozwój lokalny nie jest wyłącznie kojarzony z rozwojem gospodarczym we wspólnotach lokalnych, ale wymaga spojrzenia na ten proces w sposób wielowymiarowy⁷. Rozwój lokalny jest determinantą, zwiększającą poziom atrakcyjności inwestycyjnej oraz osadniczej danej jednostki samorządu terytorialnego. Do czynników kształtujących rozwój regionalny i lokalny należy zaliczyć:

1. W obszarze infrastruktury technicznej:
 - potrzeby mieszkańców,
 - inwestycje infrastrukturalne,
 - rynek lokalny i rynki zewnętrzne,
 - kapitał finansowy, zwłaszcza inwestycyjny,
 - stosunki międzynarodowe i współpracę bilateralną.
2. W obszarze infrastruktury społecznej:
 - potrzeby mieszkańców,
 - poziom oświaty i kultury społeczności lokalnej,
 - przepisy prawa sprzyjające inicjatywom lokalnym i rozwojowi lokalnemu,
 - aktywną społeczność lokalną i przychylne nastawienie władz lokalnych do podejmowania inicjatyw,
 - zasoby pracy,
 - stosunki międzynarodowe i współpracę bilateralną.
3. W zakresie infrastruktury gospodarczej:
 - istniejący potencjał gospodarczy, naukowy, techniczny i kadrowy,
 - nowoczesne technologie wytwarzania i korzyści miejsca (tereny do zagospodarowania, surowce, wody powierzchniowe i podziemne),
 - stosunki międzynarodowe i współpracę bilateralną,
 - położenie geograficzne.
4. Porządek i bezpieczeństwo publiczne:
 - poziom przestępczości i jej wykrywalność,
 - poziom poczucia bezpieczeństwa obywateli,
 - mentalność społeczeństwa.

⁶ S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów w Polsce. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 64–65; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 32.

⁷ H. Brandenburg, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, s. 13–14.

5. Ład przestrzenny i ekologiczny:

- zasoby i walory lokalnego środowiska przyrodniczego,
- poziom formalizacji i planowania przestrzennego.

Nie należy zapominać, że rozwój lokalny i wzrost atrakcyjności to stabilna strategia, zasoby, przychylność władz lokalnych i regionalnych, umiejętności, przedsiębiorczość, kreatywne podejście do spraw regionu i spraw lokalnych, względnie niski oraz stabilny poziom fiskalizmu, a także wykorzystanie zdolności przywódczych. Tak więc przez świadome kreowanie i inicjowanie przez władze lokalne wzrostu atrakcyjności oraz rozwoju zmierza się do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania zasobów materialnych i niematerialnych⁸. Warunkiem zapewnienia odpowiedniej infrastruktury w otoczeniu podmiotów gospodarczych i mieszkańców, są możliwości finansowania celów związanych z kreowaniem rozwoju.

Kreowanie rozwoju i podnoszenie atrakcyjności wymaga więc od władz lokalnych i regionalnych systematycznego ponoszenia nakładów finansowych. Od poziomu poniesionych nakładów finansowych w okresach ubiegłych, obecnie oraz w przyszłości, uzależnia się dokonywanie ocen w zakresie wzrostu lub spadku atrakcyjności, czy też stopnia rozwoju. Dla rozwoju i wzrostu atrakcyjności nie wystarczy *status quo*, ale systematyczne ponoszenie nakładów na zadania inne niż obligatoryjne. Tym samym miary atrakcyjności i potencjału rozwojowego nie mogą zamykać się tylko w ocenach bieżących i przeszłych, ale muszą się także odnosić do przyszłości. Potencjał rozwojowy będzie tym samym odpowiadał potencjałowi inwestycyjnemu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Odwołując się do powyższych rozważań, można w sposób syntetyczny określić potencjał inwestycyjny jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia możliwości finansowania rozwoju przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Można tego dokonać w ujęciu statycznym oraz dynamicznym. Nie należy przy tym zapominać, że są to tylko miary ilościowe, które w sposób syntetyczny i ogólny określają potencjał rozwojowy i atrakcyjność w tym zakresie w ujęciu lokalnym lub regionalnym.

$$WIP = \frac{\sum_{t=1}^n (DB_t - WB_t)}{\sum_{t=1}^n DB_t} \times 100, \quad (1)$$

gdzie:

WIP – wskaźnik potencjału inwestycyjnego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego dla okresu n lat,

DB_t – dochody budżetu ogółem w danym roku t ,

WB_t – wydatki bieżące budżetu w danym roku t .

⁸ E.J. Blackley, *Planning local economic development. Theory and practice*, New York 1995, s. 2.

Zawartość informacyjna wskazanej wyżej relacji to wskazanie faktycznych możliwości finansowania nakładów związanych z rozwojem danej jednostki samorządu terytorialnego opartej na możliwościach uzyskania nadwyżki wolnych środków finansowych. Jest to stosunkowo uproszczone podejście, które można poprzez stopniowe uszczegółowienie metod pomiaru uzupełnić. Należy przy tym wskazać, że ocenę potencjału inwestycyjnego można rozpatrywać w ujęciu rocznym oraz w ujęciu wieloletnim, czyli długookresowym z uwzględnieniem okresów przeszłych lub prognozami dotyczącymi przyszłości. To drugie podejście jest praktyczniejsze ze względu na strategiczne podejście do problemu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Przy wyciąganiu wniosków niezbędne jest też ustalenie układu odniesienia w celu dokonania porównań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

3. Potencjał inwestycyjny JST – zarys problematyki

Zapoczątkowana w 1998 r. reforma administracji publicznej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. utrwaliła obecną strukturę sektora jednostek samorządu terytorialnego w postaci samorządów: województwa, powiatu i podstawowego, jakim jest gmina. Z upływem lat pozycja gmin jako podstawowego szczebla samorządu terytorialnego została ugruntowana. Jednocześnie coraz wyraźniej zaczęła kształtować się rola i znaczenie województwa samorządowego jako istotnego elementu w kształtowaniu polityki regionalnej oraz dysponenta coraz bardziej znaczących środków kierowanych na rozwój lokalny i regionalny. Pochodzą one z budżetu państwa oraz budżetu Unii Europejskiej. Z tego też powodu w badaniach oceny potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego wyłączono w niektórych miejscach województwa samorządowe ze względu na zagrożenie wielokrotnego ujmowania tych samych środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje⁹.

Rola i znaczenie gmin oraz miast na prawach powiatu w zakresie potencjału inwestycyjnego jest w obecnych uwarunkowaniach funkcjonowania sektora samorządowego istotnie znacząca i na przestrzeni badanych lat wzrosła wielokrotnie. W tabeli 1 zaprezentowano syntetyczne dane dotyczące zasobów, potencjału inwestycyjnego, wielkości wydatków majątkowych oraz salda zadłużenia sektora samorządowego w rozbiciu na poszczególne jego rodzaje. Dane te zostały ujęte w wielkościach nominalnych. Wyraźnie zaznacza się duży udział miast na prawach powiatu, które – jak widać na przykładzie zaprezentowanych tutaj – są swego rodzaju biegunami wzrostu. Ponad jedna trzecia zasobów skoncentrowana jest właśnie w miastach na prawach powiatu. Łączny potencjał inwestycyjny miast na prawach powiatu i gmin przekracza 75% potencjału całego sektora. Niepokojącym zjawiskiem jest stopniowo malejące znaczenie powiatów jako szczebla samorządu o zasięgu ponadlokalnym.

⁹ Przykładowo, środki o charakterze transferu, przekazywane z budżetu województwa jako wydatki na dotacje na inwestycje dla innych JST – pojawiają się jednocześnie u beneficjenta jako wydatki nabywcze.

Tabela 1. Syntetyczne ujęcie potencjału inwestycyjnego poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2009

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Miasta na prawach powiatu											
Dochody ogółem	19 388 198	21 766 583	23 667 118	24 646 413	27 416 757	31 753 774	36 269 800	40 985 861	46 873 425	49 443 818	50 327 508
Wdatki bieżące	16 329 878	19 141 827	21 113 603	22 320 040	24 457 054	27 427 106	30 600 755	33 038 458	35 550 440	39 537 990	43 287 495
Wdatki majątkowe	3 631 667	3 942 617	4 022 912	3 865 387	3 739 548	4 709 631	5 890 477	8 198 992	10 326 674	11 634 399	12 913 591
Wdatki majątkowe narastająco	3 631 667	7 574 284	11 597 196	15 462 583	19 202 131	23 911 762	29 802 239	38 001 231	48 327 905	59 962 304	72 875 895
Potencjał inwestycyjny	3 058 320	2 624 536	2 553 515	2 326 373	2 959 703	4 326 668	5 669 045	7 947 403	11 322 985	9 905 828	7 040 013
Potencjał inwestycyjny narastająco	3 058 320	5 682 876	8 236 391	10 562 764	13 522 467	17 849 135	23 518 180	31 465 583	42 788 568	52 694 396	59 734 409
Zobowiązania ogółem	2 385 365	3 781 800	5 209 380	7 994 903	8 791 308	9 511 342	10 415 485	11 296 200	11 258 691	12 775 288	18 729 819
Gminy											
Dochody ogółem	32 353 486	34 583 800	37 286 894	38 475 687	36 046 322	40 308 530	45 813 191	51 724 275	57 003 129	63 317 775	64 882 149
Wdatki bieżące	25 573 779	28 666 890	31 105 951	32 173 528	30 344 450	33 470 031	37 488 094	42 346 003	45 508 130	50 000 696	53 824 797
Wdatki majątkowe	7 261 072	7 543 899	7 464 025	7 374 877	6 280 819	7 471 746	8 349 398	10 833 643	10 855 993	12 891 954	16 177 824
Wdatki majątkowe narastająco	7 261 072	14 804 971	22 768 996	29 643 873	35 894 692	43 366 438	51 715 836	62 549 470	73 115 472	86 007 426	102 185 260
Potencjał inwestycyjny	6 779 707	5 916 940	6 182 943	6 300 159	5 701 863	6 838 499	8 325 097	9 378 272	11 494 999	13 317 079	11 057 352
Potencjał inwestycyjny narastająco	6 779 707	12 696 647	18 879 590	25 179 749	30 881 612	37 720 111	46 405 208	55 423 480	66 918 479	80 235 558	91 292 910
Zobowiązania ogółem	3 723 359	5 132 606	6 248 112	6 039 342	6 617 791	7 551 936	8 067 277	9 586 249	9 958 558	10 821 046	14 611 051
Powiaty											
Dochody ogółem	9 847 402	12 554 706	14 041 104	12 695 507	11 111 621	12 471 367	13 762 684	14 844 238	16 154 756	18 147 200	20 084 495
Wdatki bieżące	9 151 457	11 718 741	13 035 482	12 080 106	10 440 529	11 179 186	12 269 939	13 309 868	13 962 497	15 493 279	17 080 125
Wdatki majątkowe	633 426	945 716	1 257 230	1 027 399	1 009 208	1 265 517	1 621 284	2 283 163	2 107 146	2 621 586	4 075 664
Wdatki majątkowe narastająco	633 426	1 579 142	2 836 372	3 863 771	4 872 979	6 138 496	7 759 780	10 042 943	12 150 089	14 771 675	18 847 339
Potencjał inwestycyjny	695 945	835 965	1 005 622	615 401	671 092	1 292 181	1 493 091	1 534 370	2 192 259	2 653 921	3 004 370
Potencjał inwestycyjny narastająco	695 945	1 531 910	2 537 532	3 152 933	3 824 025	5 116 206	6 609 297	8 143 667	10 335 926	12 989 847	15 994 217
Zobowiązania ogółem	55 078	738 051	531 092	1 090 563	1 225 226	1 480 003	2 189 595	2 492 694	2 639 529	2 888 309	3 907 312
Województwa samorządowe											
Dochody ogółem	3 288 427	3 704 627	4 599 534	4 218 269	4 565 750	6 970 306	7 066 206	9 485 847	11 248 892	12 660 195	19 548 310
Wdatki bieżące	2 228 476	2 687 337	3 409 802	3 078 811	3 142 023	4 122 294	5 018 266	6 386 485	7 025 543	8 228 280	10 309 700
Wdatki majątkowe	1 036 131	1 099 796	1 327 253	1 261 625	1 570 716	1 741 291	2 569 215	3 641 586	4 066 662	4 774 853	9 958 990
Wdatki majątkowe narastająco	1 036 131	2 135 927	3 463 180	4 724 805	6 295 521	8 036 814	10 606 029	14 247 611	18 314 277	23 088 730	33 047 720
Potencjał inwestycyjny	1 059 951	1 017 290	1 189 732	1 139 458	1 423 727	2 848 012	2 027 920	3 099 362	4 323 349	4 431 915	9 038 610
Potencjał inwestycyjny narastająco	1 059 951	2 077 241	3 266 973	4 406 431	5 830 158	8 678 170	10 746 990	13 825 452	18 148 801	22 580 716	31 619 326
Zobowiązania ogółem	23 375	104 618	277 788	433 583	642 518	561 451	882 621	1 573 979	2 019 320	2 289 451	3 046 161

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu JST Ministerstwa Finansów.

Tabela 2. Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 1999–2009

	1999	2000	2001	Zasoby finansowe JST ogółem							
				2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dochody ogółem JST	64 877 513	72 609 516	79 594 650	80 033 876	79 140 450	91 503 977	102 911 881	117 040 231	131 580 202	143 568 988	154 842 462
Wdatki bieżące	53 281 670	62 214 765	68 662 838	69 652 485	68 198 065	76 198 617	85 276 728	95 085 614	102 046 610	113 260 245	124 702 117
Wdatki majątkowe	12 562 296	13 322 028	14 071 420	13 529 288	12 870 293	15 188 185	18 430 374	24 957 384	27 066 475	31 922 392	43 126 079
Wdatki majątkowe narastająco	12 562 296	26 094 324	40 165 744	53 695 032	66 265 325	81 453 510	99 883 884	124 841 268	151 907 743	183 830 135	226 956 214
Potencjał inwestycyjny	11 593 923	10 394 751	10 931 812	10 381 391	10 756 385	15 305 360	17 535 153	21 959 407	29 333 592	30 308 743	30 140 345
Potencjał inwestycyjny narastająco	11 593 923	21 988 674	32 920 486	43 301 877	54 058 262	69 363 622	86 898 775	108 858 182	138 191 774	168 500 617	198 640 862
Zobowiązania ogółem JST	6 187 177	9 397 075	68 499 372	15 358 391	17 276 843	19 104 732	21 180 976	24 949 122	25 876 098	28 774 694	40 294 343
Zasoby finansowe JST ogółem z wyłączeniem województw samorządowych											
Dochody ogółem JST	61 589 086	68 904 889	74 995 116	75 815 607	74 574 700	84 533 671	95 845 675	107 554 374	120 031 310	130 908 793	135 294 152
Wdatki bieżące	51 055 114	59 527 428	65 253 036	66 573 674	65 242 042	72 076 323	80 258 442	88 694 529	95 021 067	105 031 965	114 192 417
Wdatki majątkowe	11 526 165	12 432 232	12 744 167	12 267 663	10 999 575	13 446 894	15 861 159	21 315 798	22 999 813	27 147 939	33 167 089
Wdatki majątkowe narastająco	11 526 165	23 958 397	36 702 564	48 970 227	59 969 802	73 416 696	89 277 855	110 593 653	133 593 466	160 741 405	193 908 494
Potencjał inwestycyjny	10 533 972	9 377 461	9 742 080	9 241 933	9 332 658	12 457 348	15 487 233	18 860 045	25 010 243	25 876 828	21 101 735
Potencjał inwestycyjny narastająco	10 533 972	19 911 433	29 653 513	38 895 446	48 228 104	60 685 452	76 172 685	95 032 730	120 042 973	145 919 801	167 021 536
Zobowiązania ogółem JST	7 856 374	11 442 587	71 083 855	17 647 415	19 856 769	22 111 540	25 507 085	31 009 481	32 185 516	36 306 343	54 464 607

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu JST Ministerstwa Finansów.

Zbiorcze ujęcie zasobów oraz potencjału inwestycyjnego na przestrzenie lat 1999–2009 zaprezentowano w tabeli 2. Ujęcie w wielkościach nominalnych pokazuje, jak wielki jest potencjał sektora samorządowego. Zaprezentowano ujęcie z oraz bez województw samorządowych z powodu, który już wcześniej sygnalizowano. Przy czym warto zwrócić uwagę na wielkość zrealizowanych inwestycji w sektorze samorządowym na przestrzeni badanych 10 lat, podkreślając, że ich dynamika w ostatnim okresie wyraźnie nabrała tempa (zasługa w tym także środków UE). Wydawać by się mogło, że taki rozmach inwestycyjny wymagał będzie znaczącego wsparcia instrumentów. Jednak bez uwzględnienia województw samorządowych udział maksymalnego salda zadłużenia (w 2009 r.) do skumulowanej wielkości nakładów inwestycyjnych zrealizowanych w latach 1999–2009 wyniósł

tylko 17,8%. Natomiast z uwzględnieniem województw samorządowych – 19,2%. Wyraźnie świadczy to o znaczącym potencjale inwestycyjnym.

Nasuwa się tym miejscu pytanie, jak obecne spowolnienie gospodarcze wpłynęło, wpływa i czy będzie wpływać na potencjał rozwojowy (inwestycyjny) jednostek samorządu terytorialnego w Polsce? Obecny system zasilania jednostek samorządu terytorialnego ściśle powiązany jest z sytuacją gospodarczą kraju, w szczególności sytuacją gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarczych. Pozostałe dochody mają mniejsze znaczenie w systemach finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego. W tabeli 3 zaprezentowano dynamikę dochodów budżetowych całego sektora samorządowego w latach 1999–2009 na tle zmian produktu krajowego brutto (graficznie dynamikę tę przedstawia rysunek 1).

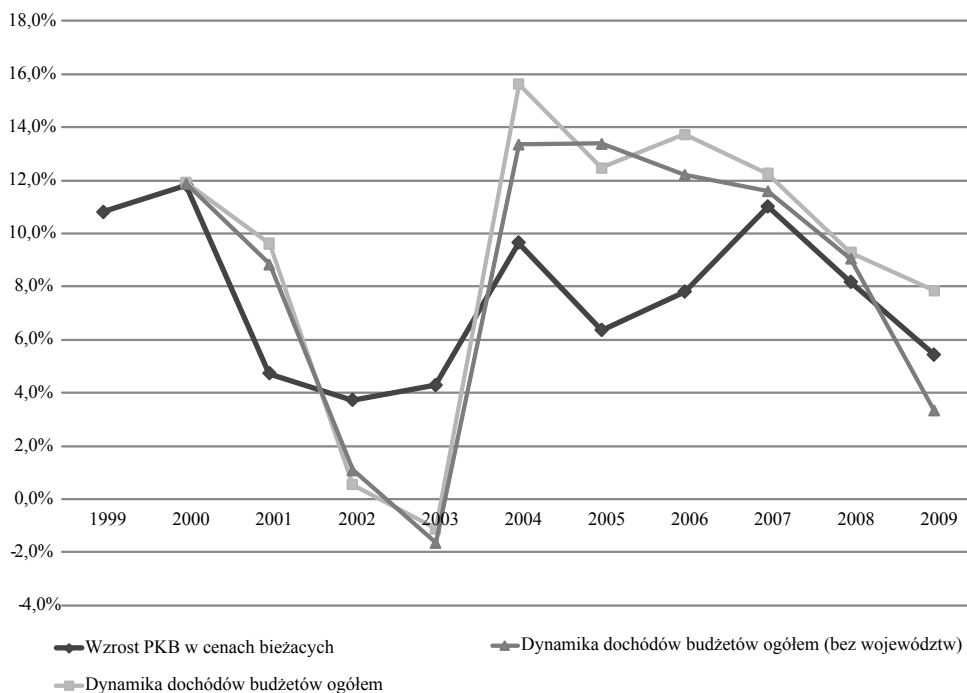
Tabela 3. Dynamika zmian wielkości dochodów budżetowych, wydatków majątkowych w układzie narastającym jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 1999–2009 na tle dynamiki PKB w cenach bieżących

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wzrost PKB w cenach bieżących	10,8%	11,8%	4,7%	3,7%	4,3%	9,7%	6,4%	7,8%	11,0%	8,2%	5,4%
Dynamika dochodów budżetowych ogółem		11,9%	9,6%	0,6%	-1,1%	15,6%	12,5%	13,7%	12,3%	9,3%	7,9%
Dynamika dochodów budżetowych ogółem (bez województw)		11,9%	8,8%	1,1%	-1,6%	13,4%	13,4%	12,2%	11,6%	9,1%	3,3%
Dynamika wydatków majątkowych narastająco		107,7%	53,9%	33,7%	23,4%	22,9%	22,6%	25,0%	21,7%	21,0%	23,5%
Dynamika wydatków majątkowych narastająco (bez województw)		107,9%	53,2%	33,4%	22,5%	22,4%	21,6%	23,9%	20,8%	20,3%	20,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu JST Ministerstwa Finansów oraz danych GUS.

Analiza tendencji w zakresie zmian dochodów budżetowych wskazuje wyraźną zbieżność ze zmianami w dynamice zmian PKB. Gwałtowna zmiana (wzrost) dochodów budżetowych i tym samym istotne zwiększenie zasobów jednostek samorządu terytorialnego widoczna jest od 2004 r. Wynika to ze zmiany przepisów, które w sposób znaczący zmieniły system zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. (Ale także zwiększył się zakres wykonywanych zadań własnych JST)¹⁰. Jak wynika z rysunku 1 wyraźny jest trend spadkowy dynamiki dochodów budżetowych jednostek sektora samorządowego od 2007 r. Pomijając województwa, wyraźnie widać wpływ spowolnienia gospodarczego w gminach, miastach na prawach powiatu. Są to jednostki, których poziom dochodów zależy w głównej mierze od poziomu rozwoju gospodarczego oraz wypracowywanego PKB. Mimo iż wciąż notowana jest dodatnia dynamika zmian w dochodach budżetowych, to w sposób wyraźny widoczne są tendencje do stagnacji w dochodach budżetowych. Należy się spodziewać, że przełomowy może być dopiero rok 2011, ze względu na dużą inercję oraz przesunięcie efektów spowolnienia gospodarczego, które może być widoczne w jednostkach samorządu terytorialnego.

¹⁰ Mowa tu o wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539 z późn. zm.).



Rys. 1. Dynamika zmian wielkości dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 1999–2009 na tle dynamiki PKB w cenach bieżących – ujęcie graficzne

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu JST Ministerstwa Finansów oraz danych GUS.

Jak prezentowane zmiany wpłynęły i będą wpływać na potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego? Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 3 od blisko 10 lat nie słabnie impet inwestycyjny sektora samorządowego. Na pewno w ostatnich latach znaczący w tym udział mają środki europejskie, jednak nie należy zapominać, że mają one charakter uzupełniający. Z pewnością pozytywnie należy ocenić praktycznie neutralny wpływ zmian w sytuacji gospodarczej i spowolnienia gospodarczego na potencjał inwestycyjny sektora samorządowego, przynajmniej do końca 2009 r. Czy będzie to trwała reguła, raczej będzie to zależać od sytuacji przede wszystkim społecznej i ewentualnej konieczności zwiększenia nakładów na sferę społeczną, co może uszczuplić zasoby finansowe, które mogłyby być kierowane na przedsięwzięcia rozwojowe i inwestycyjne.

4. Podsumowanie

Ogólna analiza zasobów i potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na pozytywne trendy w tym zakresie. Możliwości inwestycje sektora samorządowego wynikają w głównej mierze ze zdolności wypracowywania nadwyżek wolnych środków i budowania tym samym trwałego potencjału inwestycyjnego. Wyraźnie przy tym widoczna jest duża odporność samorządu na negatywne tendencje w sytuacji makroekonomicznej i zachowanie dużego i wręcz niezmiennego tempa w zakresie realizowanych inwestycji. Natomiast niepokojącym zjawiskiem jest spadek roli i znaczenia powiatów w jeśli chodzi o działania prorozwojowe wdrażane poprzez realizowane inwestycje. Zauważalny przy tym jest wzrost znaczenia województw samorządowych w zakresie ponoszonych wydatków majątkowych, jednakże należy pamiętać, że w głównej mierze wynika to z dokonywanych transferów z budżetu państwa środków na wydatki inwestycyjne (głównie środków europejskich).

Literatura

1. Blackley E.J., *Planning local economic development. Theory and practice*, New York 1995.
2. Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002.
3. *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
4. Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów w Polsce, Wybrane problemy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
5. Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997.
6. Pierścionek Z., *Strategia rozwoju firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
7. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
8. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539 z późn. zm.).
9. Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej*, CeDeWu, Warszawa 2009.

IMPACT OF THE ECONOMIC SLOWDOWN ON INVESTMENT CAPACITY IN TERRITORIAL GOVERNMENT

Summary: The paper presents general aspects of impact of the economic slowdown on potential and investment capacity of territorial government units in Poland. A discussion and presented analysis was made against changes in Gross Domestic Product in Poland. The analysis and conclusion are based on the ten-year data.