

BEATA PIĘCEK¹

WYDATKI INWESTYCYJNE NA INFRASTRUKTURĘ TECHNICZNĄ W OKRESIE PRZED WSTĄPIENIEM I PO WSTĄPIENIU DO UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt. Celem niniejszego artykułu jest próba oceny roli środków finansowych pochodzących z zagranicy, głównie z UE, w generowaniu wzrostu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2006. Analizy tego zagadnienia dokonano z punktu widzenia finansowania rozwoju bardzo ważnych dla obszarów wiejskich dziedzin, a mianowicie gospodarki wodno-ściekowej i dróg lokalnych. Porównano strukturę źródeł finansowania tych dwóch rodzajów inwestycji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w okresie przed wstąpieniem i po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Z badań wynika, że gminy na rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej przeznaczyły w latach 2004–2006 mniej własnych środków niż w latach 2001–2003, spadek ten zrekomensowały i to z nadwyżką środkami pochodzenia zagranicznego. Tego typu sytuacja nie pojawia się w odniesieniu do innych rodzajów inwestycji, w żadnym z nich wzrost nakładów finansowych, jeżeli takowy występował, nie został wygenerowany tylko i wyłącznie z zewnętrznych źródeł finansowania. W przypadku inwestycji drogowych wzrost wydatków w stosunku do lat 2001–2003 pochodził w 63% ze środków własnych i 37% z zewnętrznych źródeł. Wysoki, powyżej 60% udział środków zagranicznych, głównie z budżetu UE, w przyroście ogólnych wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2004–2006 potwierdza ważną rolę funduszy strukturalnych UE w stymulowaniu aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych.

Słowa kluczowe: wydatki inwestycyjne, fundusze strukturalne, gospodarka wodno-ściekowa, drogi lokalne, struktura źródeł finansowania inwestycji

WYDATKI INWESTYCYJNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W LATACH 1995–2006

W ostatnich kilku latach przed wstąpieniem Polski do UE bardzo wyraźnie zaznaczył się spadek aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych. W okresie od 1998 do 2002 roku w gminach wiejskich, a do 2004 roku w gmi-

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

nach miejsko-wiejskich realne nakłady finansowe przeznaczane na inwestycje zmniejszyły się o 30%². Udział wydatków inwestycyjnych w ogóle wydatków samorządów terytorialnych w gminach wiejskich zmaleł z 28,8% w 1995 roku do 18,5% w 2001 roku³. Zmiany w drugim typie gmin mieściły się w zbliżonym przedziale. Do 2001 roku realna wielkość wydatków inwestycyjnych spadała (w stosunku rok do roku) zdecydowanie szybciej niż wydatków bieżących, co było odpowiedzią na zmniejszające się dochody gmin. Pogarszanie kondycji finansowej gmin pozostawało w związku z malejącą dynamiką rozwoju gospodarczego naszego kraju. Okres przed akcesją z UE, przede wszystkim koniec lat dziewięćdziesiątych, z perspektywy tych kilku lat, można ocenić jako bardzo niekorzystny dla samorządów terytorialnych. Sytuacja ekonomiczna w kraju i tym samym w gminach nie sprzyjała kumulacji środków finansowych, szczególnie potrzebnych samorządom terytorialnym w momencie uruchamiania i wdrażania funduszy przedakcesyjnych, później strukturalnych.

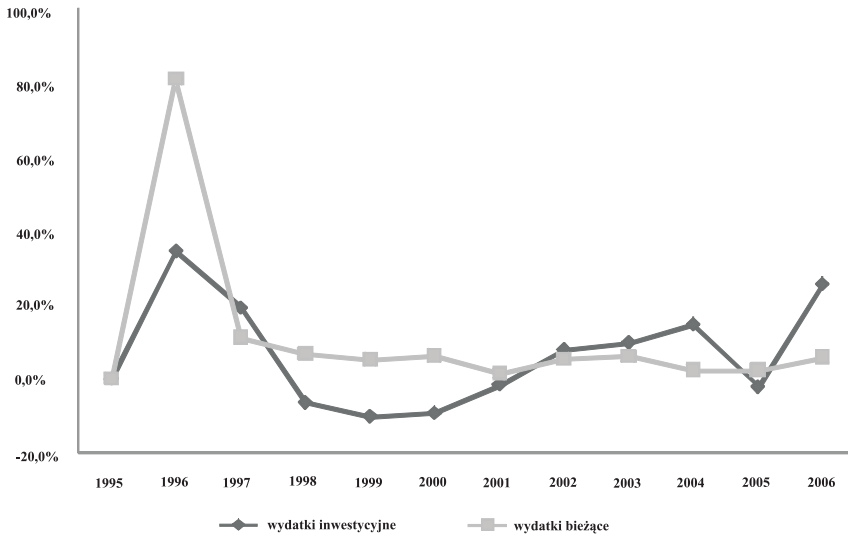
Pomimo tych trudności samorządowa aktywność inwestycyjna nabrała rozmachu, w głównej mierze za sprawą funduszy przedakcesyjnych, między innymi Programu SAPARD. W gminach wiejskich ożywienie nastąpiło w 2002 roku. Relatywnie duży wzrost wydatków inwestycyjnych w tym roku mógł być efektem uruchomienia inwestycji, na których dofinansowanie liczyli i czekali potencjalni beneficjenci SAPARD-u, mając zaplanowane i przygotowane projekty inwestycyjne. Przedłużający się czas wdrożenia Programu sprawił, że część samorządów wystartowała z rozpoczęciem inwestycji jeszcze przed ogłoszeniem lub tuż po ogłoszeniu terminu pierwszego naboru, nie czekając na jego rozstrzygnięcie. Na pewno bezpośrednim czynnikiem sprawczym nie były otrzymane dodatkowe fundusze, ponieważ ich udział w strukturze źródeł finansowania inwestycji na koniec 2002 roku był niewielki (łącznie środki zagraniczne nie przekraczały 3% ogółu wydatków inwestycyjnych w obydwu typach gmin⁴). W przypadku gmin miejsko-wiejskich okres wzrostu wydatków inwestycyjnych rozpoczął się w 2004 roku. Być może ten efekt niewielkiego opóźnienia w stosunku do gmin wiejskich wynikał z faktu mniejszych oczekiwań gmin miejsko-wiejskich w stosunku do na przykład SAPARD-u, z powodu relatywnie wyższego niż w gminach wiejskich poziomu rozwoju tych dziedzin, które Program ten na poziomie gmin wspierał, głównie infrastruktury technicznej (choć nie tylko).

W obydwu typach jednostek dynamika wzrostu nakładów na inwestycje po 2004 roku była tak duża, że w ciągu trzech lat udało się i to z dużą nadwyżką przekroczyć dotychczasowe „maksimum” w zakresie poziomu inwestycji. Rok 2006 okazał się rekordowy pod względem wielkości środków finansowych przeznaczanych na cele inwestycyjne oraz skali przewagi dynamiki wzrostu wydatków inwestycyjnych nad bieżącymi w stosunku do poprzedniego roku (rysu-

² Dane BDR GUS, 1995–2006.

³ Jak wyżej.

⁴ Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z lat 2001–2006, Ministerstwo Finansów.



RYSUNEK 1. Procentowy wzrost wydatków bieżących i inwestycyjnych w gminach wiejskich w stosunku rok do roku, 1995 rok – bazowy (ceny stałe)

Źródło: Dane BDR GUS 1995–2006.

nek 1). W 2006 roku gminy wiejskie zainwestowały o 25%, a gminy miejsko-wiejskie o 24% więcej niż w 1997 roku, który to w ciągu ostatnich kilkunastu lat pod względem osiągnięć w zakresie działalności inwestycyjnej mierzonej realną wielkością wydatków inwestycyjnych był najkorzystniejszy.

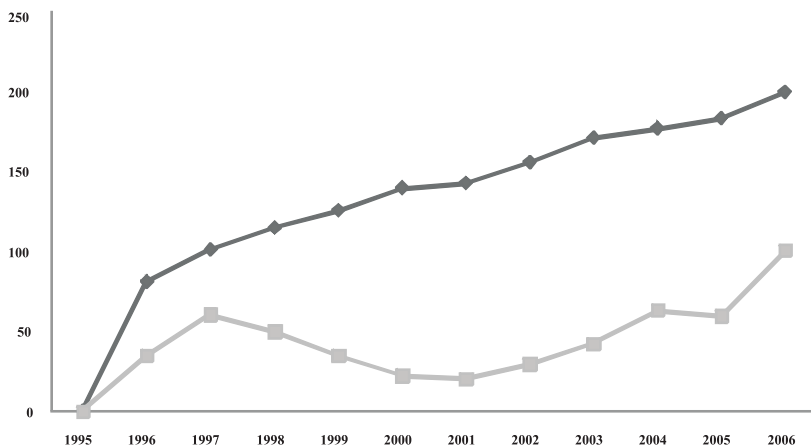
Okazuje się, że dynamika przyrostu wydatków inwestycyjnych w latach 1995–2006 była wyższa w okresach realizacji różnych programów wspierających rozwój obszarów wiejskich (logiczną konsekwencją zwiększonej aktywności inwestycyjnej był wyższy w tych okresach przyrost urzędzeń infrastrukturalnych, na przykład przyłączy wodociągowych, kanalizacyjnych). Pierwszy znaczący przyrost środków finansowych na inwestycje w gminach wiejskich miał miejsce w 1997 roku. Uzyskany w tym czasie relatywnie wysoki poziom inwestycji łączy się z wdrażaniem programu ASAL – 300, I pożyczki Banku Światowego. Drugi wzrost wydatków inwestycyjnych, jaki nastąpił po latach dość głębokich spadków, przypadł na okres, gdy już funkcjonował SAPARD i jeszcze PAOW (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich to II pożyczka Banku Światowego). Trzeci natomiast miał już miejsce po wstąpieniu Polski do UE i był efektem działania programów w ramach funduszy strukturalnych, w przypadku gmin wiejskich – przede wszystkim ZPORR. Powyższa zależność bardzo pozytywnie świadczy o samorządach terytorialnych, oznacza bowiem, że w obliczu pojawiających się możliwości pozyskania dodatkowych środków na rozwój potrafią się zmobilizować, nawet w trudnych sytuacjach. Dużo większe kwoty, o jakie samo-

⁵ Raport roczny z postępu wdrażania ZPORR 2004-2006, rok 2005, MRR, Warszawa 2006; Raport roczny z postępu wdrażania ZPORR 2004-2006, rok 2006, MRR, Warszawa 2007.

rzędy terytorialne wnioskowały w różnych programach (PAOW, SAPARD, ZPORR) aniżeli finansowe, ich możliwości są także tego dowodem.

Załamanie wzrostowego trendu w wydatkach inwestycyjnych, jakie miało miejsce w gminach wiejskich w 2005 roku, wydaje się być efektem pewnego „zawieszenia” pomiędzy kończącymi się programami przedakcesyjnymi a nabierającymi rozpędu programami z funduszy strukturalnych i spójności UE. Na spadek nakładów inwestycyjnych w tym roku złożył się bowiem w dużej mierze spadek środków zagranicznych. W stosunku do 2004 roku ogólne wydatki inwestycyjne zmniejszyły się o 2,2%, natomiast realny spadek wielkości środków pochodzących z zewnętrznych źródeł był zdecydowanie większy, rzędu blisko 10%. Malejącego udziału środków z funduszy przedakcesyjnych nie zrekompensowały jeszcze pieniądze pochodzące z funduszy strukturalnych i spójności, z powodu dominacji inwestycji będących w trakcie realizacji nad już zakończonymi (oczywiście mowa tu o tych współfinansowanych w ramach programów „unijnych”). Na koniec 2005 roku poziom zrealizowanych płatności, na przykład w ramach priorytetu „Rozwój lokalny” Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego (jednego z powszechniejszych programów na obszarach wiejskich), wynosił 14,5%, a na koniec roku następnego już 53,5%⁵. Ekstrapolacja dotychczasowych trendów pozwala oczekiwać kolejnego wzrostu wydatków inwestycyjnych i wzrostu udziału środków z UE po faktycznym zakończeniu pierwszego okresu wdrażania funduszy strukturalnych, a więc na koniec 2007 i 2008 roku.

Podkreślić należy, że od 2002 roku wydatki inwestycyjne obydwu rodzajów gmin rosły szybciej niż dochody gmin i wydatki bieżące, co do tej pory (pominając 1997 rok) było zupełnie nietypową sytuacją, zwłaszcza w odniesieniu do kosztów bieżącej działalności (rysunek 2). Świadczyć to może o aktywizacji



RYSUNEK 2. Procentowy wzrost wydatków bieżących i inwestycyjnych w gminach wiejskich w stosunku do 1995 roku (ceny stałe)

Źródło: Dane BDR GUS 1995–2006.

samorządów terytorialnych w wykorzystaniu nowych możliwości w zakresie finansowania rozwoju lokalnego, które pojawiły się w związku z wstąpieniem Polski do UE i zrozumieniem faktu, że nie da ich się efektywnie wykorzystać bez przełożenia „środka ciężkości” z działalności bieżącej na inwestycyjną, chociaż na ten początkowy „moment”, rozstrzygający o wielu ważnych kwestiach. Zwykle te pierwsze pozytywne doświadczenia przesądzają o kierunku i efektywności następujących działań, determinują kolejne sukcesy.

Jeżeli bierze się pod uwagę dłuższą perspektywę czasową, to okazuje się, że wzrost wydatków bieżących był dużo szybszy (równo dwukrotnie) niż inwestycyjnych. Pozytywne jednak jest to, co należy tu jeszcze raz podkreślić, że tendencja ta zmieniła się po 2002 roku i jest nadzieja, że ten stan się utrzyma.

Niestety skłonność do inwestycji, którą wyraża relacja wydatków inwestycyjnych do dochodów ogółem, nawet po wstąpieniu do UE była niższa niż w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. W 2006 roku gminy wiejskie i miejsko-wiejskie przeznaczyły na inwestycje średnio 20% swoich dochodów, podczas gdy maksymalne osiągnięcia w tej dziedzinie były rzędu powyżej 28% w obydwu typach jednostek. W pierwszym okresie funkcjonowania samorządów terytorialnych, tzn. w latach 1991–1993, średni poziom wydatków inwestycyjnych do dochodów ogółem kształtował na poziomie 25,5% w gminach wiejskich i 26,3% w gminach miejsko-wiejskich, natomiast w pierwszym okresie funkcjonowania funduszy strukturalnych odpowiednio 20,5 i 18,2% (tabela 1).

TABELA 1. Udział wydatków inwestycyjnych w stosunku do ogólnych dochodów gmin [%]

Gminy	Średni udział wydatków inwestycyjnych w ogóle dochodów gmin	
	1991–1993	2004–2006
Miejsko-wiejskie	26,3	18,2
Wiejskie	25,5	20,5

Źródło: Dane GUS.

Analizując dane dotyczące dynamiki wzrostu wydatków gmin przeznaczanych na cele inwestycyjne, trudno nie łączyć go z pojawieniem się dla jednostek samorządu terytorialnego szerszego dostępu do środków zagranicznych (głównie funduszy Unii Europejskiej, zarówno przedakcesyjnych, jak i strukturalnych). Sprawdzenie, jaka była rzeczywista rola środków zewnętrznych (w tym przede wszystkim „unijnych”) w generowaniu wzrostu nakładów na inwestycje, stanowi jeden z celów niniejszego artykułu. Analizy tego zagadnienia dokonano z punktu widzenia finansowania rozwoju dwóch bardzo ważnych dla obszarów wiejskich dziedzin, a mianowicie gospodarki wodno-ściekowej i dróg lokalnych.

MATERIAŁY I METODA

Niniejszy artykuł opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2001–2006 Ministerstwa Finansów oraz danych GUS z Banku Danych Regionalnych za lata 1995–2006. Dane

dotyczące źródeł finansowania inwestycji udostępniono po raz pierwszy dopiero w 2002 roku, dlatego też analiza udziału środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych dotyczy okresu 2002–2006.

Ze względu na to, że głównym przedmiotem badawczym są obszary wiejskie pominięto w rozważaniach gminy miejskie, skupiając się na gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. W przypadku tych drugich nie ma technicznej możliwości wyodrębnienia wydatków inwestycyjnych dla obszarów wiejskich, bowiem dla miasta i wsi prowadzona jest wspólna polityka finansowa, gminy tego typu posiadają jeden budżet. Z racji tego, że na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich zamieszkuje 30% ludności wiejskiej, nie powinno ich się pomijać, mówiąc o kwestiach dotyczących wsi. W analizach posłużono się kategorią wydatków inwestycyjnych, które zwykle się utożsamiać z wydatkami majątkowymi z powodu minimalnej różnicy pomiędzy nimi (w latach 2001–2006 wydatki inwestycyjne stanowiły średnio 99,5% ogółu wydatków majątkowych w gminach miejsko-wiejskich i 99,6% w gminach wiejskich). W opracowaniu zastosowano metodę porównania średnich wartości dla wybranych kategorii gmin.

WYDATKI INWESTYCYJNE NA INFRASTRUKTURĘ WODNO-KANALIZACYJNĄ I OCZYSZCZALNIE ŚCIEKÓW

Inwestycje wodociągowo-kanalizacyjne⁶ pochłaniały w gminach wiejskich od blisko 40% środków kapitałowych w 2003 roku do blisko 29% w 2006 roku (tabela 2). Dla gmin miejsko-wiejskich wskaźnik ten był nieco niższy i wahał się od blisko 33% w 2003 roku do 23% w 2006 roku⁷. Od 2004 roku poziom finansowania gospodarki wodno-kanalizacyjnej utrzymuje się na w miarę zbliżonym poziomie, ale

TABELA 2. Wydatki inwestycyjne na gospodarkę wodno-ściekową w latach 2001–2006

Rok	Wydatki inwestycyjne [mln zł] ^a		Udział wydatków w ogóle wydatków inwestycyjnych [%] w gminach:	
	wiejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	miejsko-wiejskich
2001	796,9	502,4	30,9	26,6
2002	968,8	573,9	34,1	29,1
2003	1230,1	621,3	39,3	32,9
2004	1351,9	717,4	36,1	31,9
2005	1292,4	803,5	34,3	31,2
2006	1381,1	768,8	28,8	23,0
	Łącznie w danym okresie		Średnio w roku w danym okresie	
2001–2003	2995,8	1697,6	37,4	29,6
2004–2006	4025,5	2289,8	33,1	28,7

^aCeny bieżące.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2001–2006, Ministerstwo Finansów.

⁶ Ze względu na specyfikę klasyfikacji budżetowej, która ujmuje w jedną kategorię wydatki na rozwój sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków na obszarach wiejskich nie ma możliwości przeprowadzenia analiz dla każdego rodzaju infrastruktury z osobna.

⁷ Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2001–2006, Ministerstwo Finansów.

wyraźnie zaznacza się spadek jego udziału w ogóle wydatków inwestycyjnych. Nadal jednak jest relatywnie wysoki – w gminach wiejskich dokładnie co trzecia złotówka przeznaczana jest na ten cel. Pomiędzy gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi zaznaczają się wyraźne różnice w skali inwestycji na korzyść tych pierwszych. W dużym stopniu ma to związek z różnicami w poziomie wyposażenia infrastrukturalnego pomiędzy tymi dwoma typami środowisk. Wzrost środków przeznaczonych na budowę wodociągów i kanalizacji po wstąpieniu do UE był w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich bardzo zbliżony. W latach 2004–2006 gminy zainwestowały o blisko 35% więcej aniżeli w okresie poprzedzającym akcesję z UE.

Jeszcze w 2002 roku udział środków zagranicznych w finansowaniu rozwoju tej dziedziny był niewielki, rzędu kilku procent. W gminach miejsko-wiejskich kształtował się na poziomie 7,7%, w wiejskich był jeszcze o 2,7 punktu procentowego niższy (tabela 3). Radykalny ich przyrost wystąpił w 2003 roku, co czwarta złotówka wydatkowana przez samorządy gmin wiejskich na gospodarkę wodno-ściekową pochodziła z zagranicy. W gminach miejsko-wiejskich udział ten był nieco wyższy. Tak duży przyrost zagranicznych środków finansowych w wydatkach inwestycyjnych, jaki miał miejsce pomiędzy 2002 a 2003 rokiem, nie wystąpił nawet po uruchomieniu funduszy strukturalnych. W 2004 roku, czyli w pierwszym roku w UE, udział środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych w gminach wiejskich wzrósł o 11%, a w gminach miejsko-wiejskich o 5,4%. Począwszy od 2004 roku udział ich w wydatkach inwestycyjnych nieprzerwanie utrzymuje się na poziomie powyżej 30%, osiągając swoje maksimum w 2005 roku (w przypadku gmin wiejskich wynosiło ono ponad 38%, a gmin miejsko-wiejskich powyżej 44%).

TABELA 3. Udział środków pochodzenia zagranicznego w wydatkach inwestycyjnych ogółem i na gospodarkę wodno-ściekową [%]

Rok	Procentowy udział środków pochodzenia zagranicznego w wydatkach inwestycyjnych			
	ogółem w gminach:		na gospodarkę wodno-ściekową w gminach:	
	wiejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	miejsko-wiejskich
2001	0,0	0,0	0,0	0,0
2002	2,8	3,0	5,0	7,7
2003	15,5	13,0	24,7	26,2
2004	24,0	17,1	35,6	31,6
2005	22,1	24,7	38,3	44,7
2006	24,0	26,1	35,7	43,4
Średnio w roku w danym okresie				
2001–2003	6,1	5,3	9,9	11,3
2004–2006	23,4	22,6	36,5	39,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001-2006, Ministerstwo Finansów.

Inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, jak pokazują powyższe dane, charakteryzują się zdecydowanie wyższym wkładem środków zagranicznych aniżeli przeciętny poziom dla wydatków inwestycyjnych ogółem. Przewaga ta zaznacza się w obydwu typach gmin. Wynika ta przede wszystkim z faktu relatywnie wysokiego poziomu dofinansowania tych dziedzin z funduszy UE. W ramach działania 3.1 „Rozwój lokalny” ZPORR, który był głównym źródłem

dofinansowania inwestycji tego typu na obszarach wiejskich, maksymalny poziom pomocy wynosił 75% kosztów kwalifikowanych (rzeczywisty był co prawda o kilka punktów procentowych niższy, wynosił średnio 62% – Pięćek [2006]).

W tym miejscu pojawia się pytanie o główne źródło wzrostu wydatków inwestycyjnych gmin na gospodarkę wodno-ściekową w okresie funkcjonowania Polski w UE. Z analiz wynika jednoznacznie, że nie były to budżety gmin. W latach 2004–2006 gminy przeznaczyły sumarycznie mniej „swoich” pieniędzy aniżeli w latach 2001–2003. Spadek zaawansowania własnych funduszy na budowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej był rzędu 3,5% w gminach wiejskich i 8,1% w gminach miejsko-wiejskich. Środki zagraniczne (głównie z UE) zrekompensowały ten ubytek i umożliwiły samorządom zainwestowanie większych kwot na rozwój omawianej dziedziny niż w poprzednim okresie. Wynik tych dociekań skłonił do przyjrzenia się, jaka była waga środków zagranicznych w generowaniu ogólnego wzrostu wydatków inwestycyjnych. W latach 2004–2006 gminy wiejskie wydały sumarycznie na inwestycje różnego typu o 44% więcej pieniędzy niż w poprzednich trzech latach, a gminy miejsko-wiejskich analogicznie o 35% więcej. Wzrost ogólnych wydatków inwestycyjnych gmin miał dwa źródła, zasilające go w proporcjach, w gminach wiejskich: 38% środki własne i 62% środki pochodzenia zagranicznego, a w gminach miejsko-wiejskich było to odpowiednio: 34,6% środki własne, 65,4% środki pochodzenia zagranicznego. Jak wynika z badań, pojawienie się nowych źródeł finansowania rozwoju lokalnego zmobilizowało gminy do zwiększonego wysiłku inwestycyjnego, w zbliżonym stopniu gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Przyczyniło się to do przełamania trwającej od 1998 roku tendencji do spadku nakładów inwestycyjnych. Szerszy dostęp do funduszy zagranicznych umożliwił samorządom terytorialnym realizację bardziej zróżnicowanych projektów, tzn. zarówno z zakresu infrastruktury społecznej, jak i technicznej („zaoszczędzone” na jednych projektach środki własne mogły zostać przeznaczone na inne cele), o czym świadczą zmiany w strukturze wydatków inwestycyjnych w okresie przed wstąpieniem i po wstąpieniu do UE⁸.

UDZIAŁ ŚRODKÓW ZAGRANICZNYCH W WYDATKACH INWESTYCYJNYCH NA GOSPODARKĘ WODNO-ŚCIEKOWĄ

Ważna do omówienia kwestia dotyczy struktury źródeł pochodzenia środków zewnętrznych przeznaczanych na finansowanie inwestycji wodno-kanalizacyjnych. W 2002 roku udział zagranicznych środków był niewielki – rzędu 5%. Były to przede wszystkim bezwrotne środki z UE oraz środki zwrotne, czyli pożyczki i kredyty zagraniczne (przede wszystkim kredyty z Banku Świa-

⁸ Analiza struktury wydatków inwestycyjnych przed wstąpieniem i po wstąpieniu do UE została przeprowadzona na podstawie danych Ministerstwa Finansów – sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2001–2006. Wyniki tych analiz nie były jeszcze publikowane. Zagadnienie zmian w strukturze wydatków bieżących i inwestycyjnych przed wstąpieniem i po wstąpieniu do UE stanowić będzie temat odrębnego opracowania.

towego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju). Udział każdego z nich kształtował się na w miarę zbliżonym poziomie. Rok 2003, jak już wspomniano, przyniósł przełom w tej dziedzinie. W strukturze źródeł zewnętrznego zasilania inwestycji wodno-kanalizacyjnych wyraźnie zaznaczyła się dominująca pozycja środków bezwrotnych z UE (stanowiły one blisko 24% wydatków inwestycyjnych) za sprawą programów przedakcesyjnych, między innymi SAPARD. W okresie funkcjonowania SAPARD (2002–2004) w ramach działania 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” na zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych” przekazano samorządom terytorialnym 1510,9 mln zł [ARiMR... 2005] (było to 65,0% kwoty wydatkowanej w działaniu 3 [Raport... 2006]). W okresie tym wdrażany był także Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (II pożyczka Banku Światowego), z którego na inwestycje wodno-kanalizacyjne przeznaczono kwotę 258 mln zł [Studium... 2005].

W 2004 roku nastąpił dalszy wzrost udziału bezwrotnych środków UE. W gminach wiejskich stanowiły one blisko 35%, a miejsko-wiejskich 30% ogółu wydatków inwestycyjnych na gospodarkę wodno-ściekową (tabela 4). Pojawiły się też po raz pierwszy środki z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, ale udział ich był jeszcze niewielki, w obydwu typach gmin nie przekraczał nawet 1,1%. Z związku z tym, że akcesja Polski z UE miała miejsce w połowie roku, drugie półrocze to był w zasadzie czas na składanie wniosków o dofinansowanie i rozpoczynanie inwestycji. W 2005 roku już co piąta w gminach wiejskich i prawie, co czwarta w gminach miejsko-wiejskich złotówka pochodziła z funduszy strukturalnych, a w 2006 roku już co trzecia. Ostatni rok badanego okresu charakteryzował się radykalnym spadkiem udziału bezwrotnych środków z UE i dominującą pozycją pieniędzy z funduszy strukturalnych i spójności. Rola pozostałych źródeł w zasadzie była tu marginalna.

TABELA 4. Źródło pochodzenia środków finansowych na inwestycje wodno-kanalizacyjne [%]

Rok	Własne	Bezwrotne UE	Zwrotne	Z funduszy strukturalnych i spójności UE	Pozostałe
Gminy wiejskie					
2002	95,0	2,2	2,8	0,0	0,0
2003	75,3	23,8	0,7	0,0	0,2
2004	64,4	34,7	0,2	0,8	0,1
2005	61,6	18,1	0,2	20,0	0,1
2006	64,2	2,0	0,7	33,0	0,1
Gminy miejsko-wiejskie					
2002	92,3	5,6	2,1	0,0	0,0
2003	73,8	24,2	2,0	0,0	0,0
2004	68,4	30,0	0,5	1,1	0,0
2005	55,3	18,0	0,1	26,5	0,1
2006	56,6	9,3	0,6	33,5	0,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Dla porównania warto wspomnieć o znaczeniu środków pochodzących z funduszy strukturalnych w wydatkach inwestycyjnych ogółem. Udział ich był zde-

cydowanie mniejszy niż w przypadku inwestycji wodno-kanalizacyjnych. W 2004 roku stanowiły one tylko 0,6% ogółu wydatków inwestycyjnych, natomiast w 2006 roku udział ich wzrósł do 23%, było to o dziesięć punktów procentowych mniej niż w przypadku wydatków inwestycyjnych na gospodarkę wodno-ściekową. W obydwu typach gmin kształtował się on na zbliżonym poziomie.

WYDATKI INWESTYCYJNE NA DROGI GMINNE I WEWNĘTRZNE

W latach 2004–2006 gminy wiejskie zainwestowały 2,2 razy środków finansowych, a gminy miejsko-wiejskie 2,5 razy więcej aniżeli w okresie poprzedzającym akcesję z UE (tabela 5). Skalę wzrostu wydatków inwestycyjnych dobrze ilustruje zestawienie – gminy obydwu typów w samym tylko 2006 roku wydały na drogi gminne więcej środków niż w całym okresie 2001–2003. W stosunku do innych dziedzin wzrost nakładów finansowych przeznaczonych na budowę, remont i modernizację dróg lokalnych po wstąpieniu Polski do UE był relatywnie niski.

TABELA 5. Wydatki inwestycyjne na drogi gminne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich

Rok	Wydatki inwestycyjne [mln zł] ^a w gminach:		Udział wydatków na drogi gminne w wydatkach inwestycyjnych [%]	
	wiejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	miejsko-wiejskich
2001	283,3	182,71	10,9	9,7
2002	388,7	228,52	13,7	11,6
2003	543,3	262,86	17,3	14,0
2004	846,4	414,78	22,6	18,4
2005	793,4	492,32	21,1	19,1
2006	1065,9	754,67	22,3	22,5
	Razem w danym okresie		Średnio w danym okresie	
2001–2003	1215,5	674,01	13,9	11,8
2004–2006	2705,7	1661,78	22,0	20,0

^aCeny bieżące.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W latach 2001–2003 gminy wiejskie przeznaczały średnio na inwestycje drogowe około 14% środków kapitałowych, gminy miejsko-wiejskie niecałe 12%. Udział ten znacząco wzrósł po wstąpieniu do UE, odpowiednio do 22 i 20%. Ze względu na wielkość nakładów finansowych na drogi gminne „rekordowy” okazał się 2006 rok. W strukturze wydatków inwestycyjnych jednostek samorządów terytorialnych wydatki na drogi gminne pojawiły się po raz pierwszy na najwyższej pozycji.

UDZIAŁ ŚRODKÓW ZAGRANICZNYCH W WYDATKACH INWESTYCYJNYCH NA DROGI GMINNE I WEWNĘTRZNE

Jeszcze w 2002 roku udział jakichkolwiek środków pochodzenia zagranicznego w finansowaniu inwestycji drogowych był niewielki, rzędu kilku procent.

W gminach wiejskich kształtował się na poziomie 3,5%, w miejsko-wiejskich był jeszcze o 1,3 punktu procentowego niższy (tabela 6). W 2003 roku nastąpił przełom związany z realizacją programów przedakcesyjnych, głównie SAPARD-u. Średnio co piąta złotówka wydatkowana na omawiany cel w 2003 roku przez samorzady gmin wiejskich i miejsko-wiejskich pochodziła z zagranicy (w gminach wiejskich udział ten był o 5 punktów procentowych wyższy niż miejsko-wiejskich). Kolejny wzrost środków pochodzenia zagranicznego w wydatkach inwestycyjnych, ale na nieco mniejszą skalę, wystąpił po uruchomieniu funduszy strukturalnych. W pierwszym roku funkcjonowania w UE udział ich wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o blisko 19 punktów procentowych w gminach wiejskich i o 5 punktów procentowych w gminach miejsko-wiejskich. Począwszy od 2004 roku poziom zaangażowania omawianych środków w wydatkach inwestycyjnych na drogi gminne w jednostkach miejsko-wiejskich nieprzerwanie utrzymuje się na poziomie powyżej 20%. W gminach wiejskich różnicowanie w tym zakresie było zdecydowanie większe, wahało się od 19% w 2006 roku do 36% w 2004 roku.

TABELA 6. Udział środków pochodzenia zagranicznego i funduszy strukturalnych w wydatkach inwestycyjnych na drogi gminne [%]

Rok	Procentowy udział środków pochodzenia zagranicznego w wydatkach inwestycyjnych na drogi gminne:			
	w gminach wiejskich		w gminach miejsko-wiejskich	
	ogółem	w tym z funduszy strukturalnych	ogółem	w tym z funduszy strukturalnych
2002	3,5	0,0	2,1	0,0
2003	22,4	0,0	17,4	0,0
2004	35,6	0,8	22,5	1,0
2005	23,6	20,6	22,6	18,2
2006	19,1	17,1	21,2	18,6
Średnio w danym okresie				
2002–2003	13,0	0,0	9,8	0,0
2004–2006	26,1	12,8	22,1	12,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2001–2006, Ministerstwo Finansów.

W pierwszym roku Polski w UE rola środków pochodzących z funduszy strukturalnych w finansowaniu rozwoju dróg gminnych była jeszcze znikoma. Sytuacja zmieniła się w 2005 roku. W latach 2005–2006 w obydwu typach gmin już blisko co piąta zainwestowana złotówka pochodziła z funduszy strukturalnych. Podkreślić należy, że inwestycje z zakresu dróg gminnych charakteryzował analogiczny dla ogólnych wydatkach inwestycyjnych udział środków z funduszy strukturalnych (we wszystkich przypadkach było to średnio około 12,5%). Okazuje się, że projekty drogowe w mniejszym stopniu niż inwestycje wodno-kanalizacyjne wspierane były środkami z funduszy strukturalnych.

Jednym z ważnych aspektów niniejszego opracowania jest ocena roli środków zagranicznych w generowaniu wzrostu wydatków inwestycyjnych. W latach 2004–2006 łączne wydatki inwestycyjne samorządów terytorialnych na drogi wzrosły w gminach wiejskich o blisko 123%, a w miejsko-wiejskich o 147% w stosunku do łącznych poniesionych w poprzednich trzech lat. Z badań wyni-

ka, że „nadwyżka” w wydatkach inwestycyjnych w tej dziedzinie pochodziła w gminach wiejskich z dwóch źródeł: z budżetów gmin i środków zagranicznych, w proporcjach odpowiednio 63 i 38% (a więc odwrotnych niż w przypadku ogólnych wydatków majątkowych), w tym udział pieniędzy z samych tylko funduszy strukturalnych stanowił 23%. Na budowę nowych i remont istniejących dróg samorządy w latach 2004–2006 przeznaczyły o blisko 90% więcej własnych środków aniżeli w latach 2001–2003, a środków pochodzenia zagranicznego odpowiednio o 411% (tak duży efekt w tym przypadku był rezultatem niskiego poziomu wyjściowego).

Odległe pozycje zajmowały i nadal zajmują natomiast wydatki na drogi wewnętrzne. Choć stanowią ważny element sieci drogowej w układach lokalnych (są to główne drogi dojazdowe do pól i do wielu gospodarstw domowych), do 2006 roku nakłady na ich rozwój i modernizację nie przekroczyły nigdy w budżecie inwestycyjnym progu 1% (a potrzeby w tym względzie są ogromne, zważywszy na znikomy wśród nich udział dróg z nawierzchnią utwardzoną).

Różnica pomiędzy wielkością nakładów finansowych przeznaczanych na drogi gminne a drogi wewnętrzne, rzędu kilkudziesięciu razy, odzwierciedla ograniczone zasoby finansowe samorządów lokalnych (tabela 7). Jak pokazują analizy, działalność inwestycyjna gmin skupia się (z konieczności) tylko na kilku określonych elementach infrastruktury. Niemniej jednak, nawet w tak krótkiej, kilkuletniej perspektywie badawczej, można zauważyć wzrost zainteresowania władz lokalnych stanem dróg wewnętrznych, powiększające się z roku na rok nakłady finansowe przeznaczane na ten cel mogą być tego bezpośrednim wyrazem. W obydwu typach gmin skokowy ich przyrost miał miejsce podobnie jak w przypadku inwestycji z zakresu dróg gminnych w 2006 roku. Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania podkreślenia wymaga fakt, że w latach 2003–2006 w stosunku do okresu przedakcesyjnego 3,4 razy w gminach wiejskich i 2,2 razy w gminach miejsko-wiejskich zwiększyły się środki finansowe przeznaczone przez samorządy na drogi lokalne (oczywiście duży uzyskany efekt był rezultatem niskiego poziomu wyjściowego). Kwestie roli dodatko-

TABELA 7. Wydatki inwestycyjne na drogi wewnętrzne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich

Rok	Wydatki inwestycyjne [mln zł] ^a		Udział wydatków na drogi wewn. w wydatkach inwest. [%]	
	w gminach:		w gminach:	
	wiejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	miejsko-wiejskich
2001	2,88	1,50	0,11	0,1
2002	9,38	7,13	0,33	0,4
2003	15,49	7,89	0,49	0,4
2004	21,55	9,90	0,58	0,4
2005	25,48	9,20	0,68	0,3
2006	44,92	15,51	0,94	0,5
	Razem w danym okresie		Średnio w danym okresie	
2001–2003	27,74	16,52	0,31	0,3
2004–2006	91,95	34,61	0,73	0,4

^a Ceny bieżące.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2001–2006, Ministerstwo Finansów.

wych źródeł finansujących rozwój infrastruktury wiejskiej, a przede wszystkim funduszy strukturalnych, zostaną poruszone w dalszej części opracowania.

Jako pozytywny należy odnotować fakt pozyskiwania przez gminy środków z UE na rozwój dróg wewnętrznych (struktura źródeł finansowania tych inwestycji „składała” się tylko i wyłącznie z funduszy strukturalnych). W przypadku gmin wiejskich ich udział był znikomy, natomiast w gminach miejsko-wiejskich w 2006 roku stanowiły już zauważalną część (tabela 8). Sytuacja ta zwiastować może pewne zmiany w strategiach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim szerszy niż przed wstąpieniem do UE zakres realizowanych jednocześnie inwestycji (głównie infrastrukturalnych). Dodatkowe źródła finansowania umożliwiają bardziej kompleksowy rozwój infrastruktury, co w konsekwencji skutkować może przyspieszeniem procesu przeobrażeń obszarów wiejskich. Wydaje się, że ten na razie niewielki wkład środków z funduszy strukturalnych to pierwszy krok w kierunku intensyfikacji działań, także w zakresie dróg wewnętrznych. Udostępnienie danych za kolejne lata dotyczące budżetów gmin i rezultatów w zakresie infrastruktury technicznej umożliwi weryfikację tej tezy i potwierdzi, czy były to tylko incydentalne przypadki, czy początek trwałej tendencji rozwojowej.

TABELA 8. Udział środków z funduszy strukturalnych w wydatkach inwestycyjnych na drogi wewnętrzne [%]

Rok	Procentowy udział środków z funduszy strukturalnych w wydatkach inwestycyjnych na drogi wewnętrzne w gminach	
	wiejskich	miejsko-wiejskich
2004	0,0	0,0
2005	0,9	1,4
2006	0,7	13,5
Średnia dla okresu		
2004-2006	0,5	5,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2002-2006, Ministerstwo Finansów

UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzone analizy dotyczące finansowania gospodarki wodno-ściekowej i dróg lokalnych pozwoliły prześledzić zmiany w poziomie wydatkowania środków na te działy w okresie przed wstąpieniem i po wstąpieniu do UE oraz ocenić, jaką rolę w finansowaniu inwestycji tego typu odegrały środki zagraniczne. Punktem odniesienia do oceny skali i pewnej „specyfiki” finansowania przez gminy rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i drogowej były tendencje właściwe dla ogólnej działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Pojawienie się nowych źródeł finansowania rozwoju lokalnego zmobilizowało zarówno gminy wiejskie, jak i miejsko-wiejskie do zwiększonego wysiłku inwestycyjnego. W latach 2004–2006 ogólna aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego, mierzona ilością zainwestowanych środków finansowych, była dużo wyższa – średnio o 43, aniżeli w okresie poprzedzającym ak-

cesję. Choć okres ten, czyli lata 2001–2003, w stosunku do lat poprzednich był dla obszarów wiejskich za sprawą środków finansowych z funduszy przedakcesyjnych wyjątkowo korzystny.

W trzech pierwszych latach funkcjonowania funduszy strukturalnych UE gminy zainwestowały o blisko 35% sumarycznie więcej pieniędzy na rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej aniżeli w okresie 2001–2003, było to o 8 punktów procentowych mniej niż na wszystkie inwestycje łącznie. Pomimo że wzrost wydatków na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną w badanych przedziałach czasu był sporo niższy aniżeli na inne działy, jak na przykład na infrastrukturę drogową (gdzie zmiany w poziomie inwestowania były rzędu, średnio dla obydwu typów gmin – 135%) nadal zajmowały one najważniejszą pozycję w strukturze wydatków inwestycyjnych. Ponaddwukrotne zwiększenie nakładów na drogi przyczyniło się, co prawda, do zmniejszenia dysproporcji w wielkości inwestowania na obydwa te rodzaje infrastruktury, ale zakres zróżnicowania pozostał relatywnie duży. W okresie 2004–2006 wydatki na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną były w gminach wiejskich o blisko 50%, a w gminach miejsko-wiejskich o 38% większe aniżeli na budowę i modernizację dróg. Skala zróżnicowania w poziomie nakładów finansowych na dwa najważniejsze elementy infrastruktury technicznej potwierdza ważne znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. Analiza kierunku zmian w strukturze wydatków inwestycyjnych wskazuje, że relatywny ich udział jednak będzie maleć, ale nie na skutek zmniejszania się nakładów przeznaczanych na ich rozwój, ale na skutek wzrostu środków przeznaczanych na rozwój innych dziedzin, przede wszystkim na budowę i modernizację sieci drogowej.

Wzrost ogólnych wydatków inwestycyjnych w latach 2004–2006, w stosunku do okresu przed wstąpieniem do UE, miał dwa źródła: środki własne i środki pochodzenia zagranicznego, przy czym udział tych pierwszych był blisko dwukrotnie mniejszy aniżeli drugich. W przypadku inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych sytuacja była odmienna. Gminy zainwestowały mniej środków własnych, a spadek ich udziału zrekompensowały i to z nadwyżką środkami pochodzenia zagranicznego. Jest to o tyle specyficzne, że tego typu sytuacja nie pojawia się w przypadku innych rodzajów inwestycji (tylko u tych, które mają kluczowe znaczenie), w żadnym z nich wzrost nakładów finansowych, jeżeli takowy występował, nie został wygenerowany tylko i wyłącznie z zewnętrznych źródeł finansowania. Dla porównania można podać, że dodatkowe środki w stosunku do lat 2001–2003 w przypadku inwestycji drogowych pochodziły w 63% ze środków własnych, a w 37% z zewnętrznych źródeł (gminy wiejskie), były to więc zupełnie odwrotne proporcje aniżeli w odniesieniu do wzrostu ogólnych wydatków inwestycyjnych.

Zewnętrzne źródła w strukturze wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, zarówno w okresie przed wstąpieniem, jak i po wstąpieniu do UE, miały znacznie większy udział niż w przypadku ogółu wydatków. Był on także większy w porównaniu do analogicznego udziału w wydatkach na drogi. W strukturze wykorzystania środków zagranicznych (przeznaczonych na

inwestycje) największą rolę odgrywały projekty z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej, co jest potwierdzeniem wysokiej ich pozycji w hierachii priorytetów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Naturalną konsekwencją korzystniejszej sytuacji pod względem infrastrukturalnego wyposażenia gmin miejsko-wiejskich aniżeli wiejskich jest większa skala nakładów inwestycyjnych przeznaczanych na ten cel. Jednak pod względem udziału środków pochodzenia zagranicznego różnica zaznacza się na korzyść tych pierwszych, w głównej mierze ze względu na większą aktywność gmin miejsko-wiejskich w pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych UE. Tego typu różnica nie pojawia się jednak, gdy bierze się pod uwagę wszystkie wydatki inwestycyjne łącznie.

BIBLIOGRAFIA

ARIMR – rok po akcesji, 2005. ARIMR, Warszawa.

Pięćek B., 2006: *Przewidywany wpływ inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich w ramach działań 3.1 i 3.2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz działań 2.3 i 2.6 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”*, 2006. Raport dla MRR, Warszawa.

Raport końcowy z realizacji Programu SAPARD w Polsce w latach 2000–2006. MRiRW, Warszawa.
Studium oceny końcowej programu aktywizacji obszarów wiejskich, 2005. Warszawa – Gdynia.

INVESTMENT OUTLAYS ON TECHNICAL INFRASTRUCTURE BEFORE AND AFTER POLAND'S ACCESSION TO EU

Abstract. This article represents an attempt at evaluating the role of foreign financial means, chiefly those coming from the EU funds, in the generation of growth in investment outlays of local councils in 2001–2006. The problem has been analysed from the point of view of the financing of development of domains extremely important for rural areas: local roads and water supply and sewage systems. The author has compared the structure of financing sources in rural and rural-urban communes in the period preceding and in the period following Poland's accession to the European Union. The obtained results indicate that in 2004–2006 the communes allocated smaller amounts from their own resources to the development of the water supply and sewage infrastructure than in 2001–2003. However, this fall was more than compensated for by funds coming from foreign sources. On the other hand, such situation never occurred in other types of investment projects, where growth in the outlaid amounts – if recorded at all, was not achieved owing to the external sources of financing alone. In comparison with the 2001–2003 period growth in investment outlays on roads was attributable in 63% to the local councils' own resources and in 37% to external sources. The high share – of over 60%, of foreign, chiefly EU, funds in the increase in total investment outlays of rural and rural-urban communes in 2004–2006 confirms the significant role of the EU's structural funds in the stimulation of investment activity of local councils.

Key words: investment outlays, structural funds, water supply and sewage infrastructure, local roads, structure of the sources of investment projects' financing