

## Inwestycje w infrastrukturę techniczną

Autor: Paweł Swianiewicz

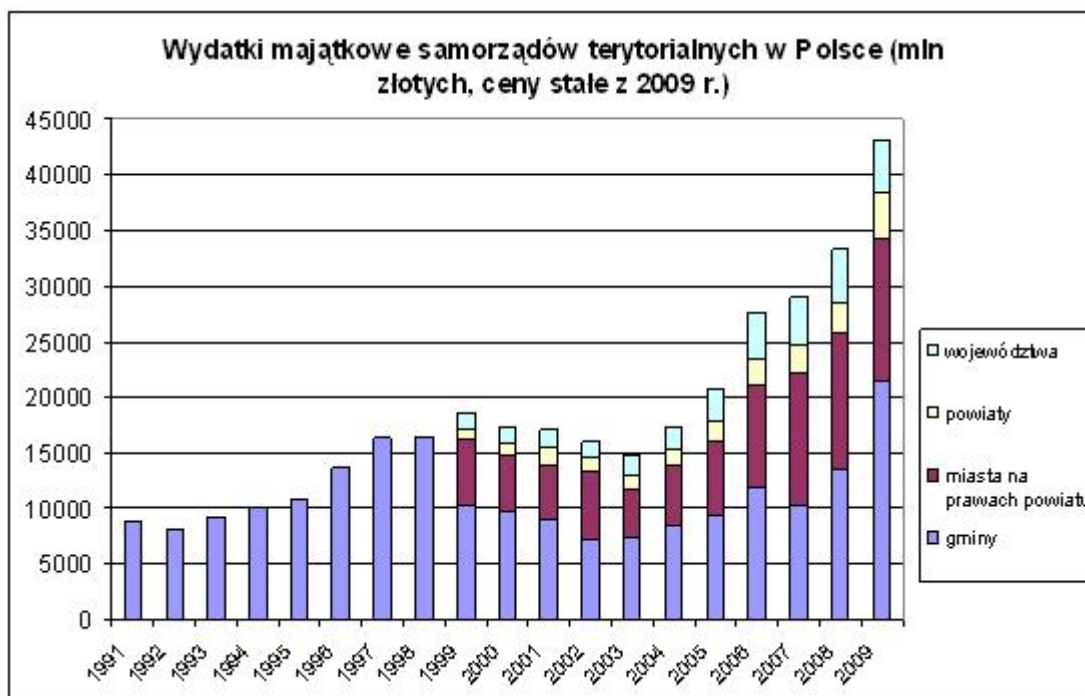
08 Paź 2010, 10:50

W-41/2010 - RANKING - otwarcie

### Wydatki inwestycyjne samorządów na infrastrukturę techniczną

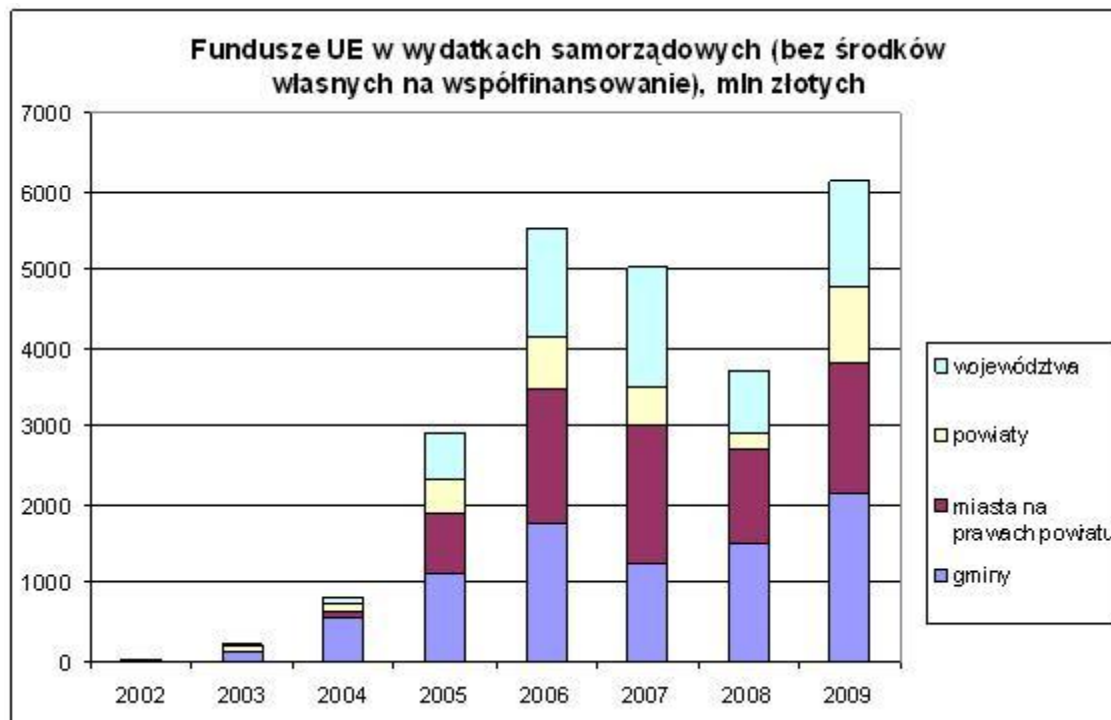
Specyfiką wydatków inwestycyjnych jest ich zmienność w czasie. Rosną w trakcie realizowania znaczącej inwestycji, by potem na jakiś czas zmniejszyć się. Jest to zjawisko szczególnie widoczne w małych gminach. Zaznacza się także w naszym rankingu, mimo że posługujemy się średnimi z ostatnich trzech lat, co powinno zmniejszać amplitudę tego „falowania”. Stąd większe i częstsze zmiany pozycji niż w większości pozostałych publikowanych we „Wspólnocie” rankingów. Można też zauważyć, że bardzo często o takich krótkookresowych awansach na wysoką pozycję decyduje pozyskanie jednorazowej, wysokiej dotacji.

Mamy za sobą kolejny, już szósty z rzędu, rok wzrostu inwestycji samorządowych. I patrząc na czynniki tego wzrostu, można chyba wierzyć, że mamy szansę na więcej niż biblijne „7 lat tłustych”, a zatem inwestycje będą dalej rosły w 2010 i 2011 roku. Wzrost w roku 2009 jest wyjątkowo imponujący. Nie tylko dlatego, że wyniósł ponad 25 proc. w skali roku (por. rysunek 1). Także dlatego, że dokonał się w niesprzyjających warunkach zewnętrznych, w okresie spowolnienia gospodarczego (a w zdecydowanej większości krajów europejskich nawet recesji).



Trzeba pamiętać, że w 2009 roku spadały dochody własne samorządów. Co więc pozwoliło utrzymać wzrost inwestycji? Dyskutując o sytuacji finansowej samorządów, zwykliśmy narzekać na państwo, a więc oddajmy tym razem sprawiedliwość rządowi - w trudnej sytuacji budżetowej subwencja ogólna rosła, ratując niejednokrotnie poziom budżetów lokalnych. Należy też wspomnieć o determinacji samorządów decydujących się na zaciąganie wyższych kredytów (o czym będziemy jeszcze mówić dokładniej przy okazji odrębnego rankingu). Nie można w końcu zapomnieć o funduszach Unii Europejskiej, które po kilku latach posuchy popłynęły wartkim strumieniem (patrz rysunek 2). Prezentowane na nim dane nie wyglądają aż tak optymistycznie, jak w opublikowanym w lipcu rankingu najzamożniejszych

samorządów. Tym razem zdecydowałem się bowiem od środków wydatkowanych przez województwa odjąć te, które były dotacjami dla samorządów innych szczebli. Taki sposób obliczenia wydaje się dokładniej odzwierciedlać wielkość funduszy unijnych w samorządach. Unikamy bowiem dwukrotnego liczenia tych samych wydatków - po raz pierwszy w budżecie wojewódzkim, a po raz drugi np. w gminnym.



W 2009 roku najszybszy wzrost wielkości inwestycji zanotowały samorzady gminne i powiatowe. Charakterystyczne, że tam także najszybciej wzrosły dotacje z funduszy unijnych.

### Metoda rankingu

Metoda obliczania wskaźników rankingu inwestycyjnego jest od lat taka sama, ale warto przypomnieć jej najważniejsze elementy. Pod uwagę bierzemy nie wszystkie inwestycje samorządowe, a tylko te, które skierowane są na rozwój infrastruktury technicznej. Nie sugerujemy, że są one ważniejsze na przykład od tych związanych z oświatą czy z kulturą. Ale warto się im przyglądać, bo są najbardziej bezpośrednio powiązane z warunkami stwarzanymi dla rozwoju gospodarczego (oczywiście na gospodarkę wpływa też stan oświaty, ale jest to wpływ oddziałujący w dłuższym okresie). Inwestycje samorządowe w infrastrukturę techniczną koncentrują się w trzech działach:

- transport (przede wszystkim remonty i budowa dróg administrowanych przez samorzady, ale także tabor związany z lokalnym transportem zbiorowym),
- gospodarka komunalna (sieci wodociągowe i kanalizacyjne, oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci, oświetlenie ulic itp.) - do tej branży obok działów klasyfikacji budżetowej „gospodarka komunalna” oraz „zaopatrzenie w energię elektryczną gaz i wodę” zaliczamy też wydatki na infrastrukturę wiejską, klasyfikowane zazwyczaj do działu „rolnictwo”,
- gospodarka mieszkaniowa.

Bierzemy pod uwagę wydatki wyrażone w cenach stałych z 2009 roku, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczone jako średnia z ostatnich trzech lat (tym razem brane są pod

uwagę lata 2007-2009).

Od kilku lat zestawienie wszystkich wydatków inwestycyjnych uzupełniamy zestawieniem według wydatków sfinansowanych ze środków własnych - to znaczy bez otrzymanych dotacji inwestycyjnych. Niektórzy samorządowcy sugerują, że o prawdziwej aktywności władz lokalnych świadczą inwestycje finansowane ze środków własnych, a nie takie, w których jedyny wysiłek polegał na wychodzeniu dotacji. Jest to stwierdzenie dyskusyjne, ale faktem jest, że pominięcie dotacji znacznie więcej mówi nam o zdolności do samodzielnego generowania rozwoju. Temu spojrzeniu z punktu widzenia zdolności wygoszpodarowywania własnych środków poświęcona jest dodatkowa kolumna w rankingu pokazująca, jak zestawienie wyglądałoby, gdybyśmy pominieli środki uzyskane za pośrednictwem dotacji.

Drugą, także wprowadzoną już 5 lat temu, „innowacją” jest próba oszacowania tych wydatków inwestycyjnych samorządów, które nie znajdują odzwierciedlenia w budżecie. Dane ograniczające się do tych pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetów JST są bowiem niepełne. Zniekształcenie wynika z nieuwzględnienia wydatków stanowiących de facto o wysiłku samorządu, a finansowanych przede wszystkim ze środków własnych spółek komunalnych i z przychodów lokalnych funduszy celowych (sporadycznie zdarza się także, że własne środki przeznaczają na inwestycje - bez pośrednictwa budżetu miasta - komunalne zakłady budżetowe). W efekcie bywa i tak, że pozycja miasta w rankingu zależna jest od formy organizacyjno-prawnej wykonywania niektórych zadań - przy czym w prezentowanych zestawieniach preferowane są te miasta, które utrzymują liczne zakłady budżetowe, a nie spółki. Zdarzało się, że skarbnicy czy burmistrzowie niektórych miast zwracali mi uwagę na to, że w ich odczuciu pozycja ich miasta została zaniżona właśnie ze względu na fragmentaryczność danych, które zostały wzięte pod uwagę.

Od pięciu lat staramy się skalę tego błędu ograniczyć. Wychodząc z założenia, że wspomniane tutaj zniekształcenie wyników jest zazwyczaj szczególnie istotne w dużych miastach, rozsyłamy do wszystkich miast na prawach powiatu ankietę, prosząc o podanie informacji o wielkości inwestycji finansowanych przez spółki, lokalne fundusze i zakłady budżetowe. Niestety, trzeba się przyznać do częściowej porażki. W tym roku na ankietę odpowiedziało tylko 38 miast (w 2009 roku udało nam się zebrać 57, a w 2008 nawet 59 ankiet). Trudno powiedzieć, z czego wynika ten spadek gotowości do współpracy. Faktem jest, że ankiety zbieraliśmy w miesiącach wakacyjnych (czerwiec-lipiec), ale tak było i w roku ubiegłym. Wśród największych miast, z których nie dostaliśmy w tym roku informacji o inwestycjach spółek komunalnych znajdują się Kraków, Wrocław, Bydgoszcz, Białystok, Gdynia, Radom, Sosnowiec i Chorzów. Tam, gdzie brakuje danych ankietowych, zaznaczamy to odpowiednim komentarzem w zestawieniu rankingowym. Tak więc w przypadku miast największych wyniki rankingu uwzględniają szerszy zakres inwestycji komunalnych. Trzeba podkreślić, że prezentowane rezultaty opierają się na zaufaniu do miast będących naszymi respondentami. Przyjęliśmy bowiem, że nadesłane ankiety zostały wypełnione bezbłędnie i poza wzbudzającymi największe wątpliwości danymi nie prowadziliśmy weryfikacji otrzymanych informacji. Wypada jeszcze wyjaśnić, że ograniczyliśmy się do spółek odpowiadających za wykonywanie usług będących zadaniami własnymi gminy, a jako spółki komunalne rozumieliśmy takie, w których miasto ma przynajmniej 50 proc. udziałów.

Ile na infrastrukturę?

Wydatki na infrastrukturę techniczną - objęte tym rankingiem - to blisko 60 proc. inwestycji samorządowych. Z roku na rok ich udział podlega stosunkowo niewielkim fluktuacjom, co ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Struktura wydatków inwestycyjnych samorządów

% wydatków na:

infrastrukturę techniczną ogółem rolnictwo gospodarkę komunalną transport gospodarkę

## mieszkaniową

|                           | % wydatków na:                      |           |                         |           |                            |
|---------------------------|-------------------------------------|-----------|-------------------------|-----------|----------------------------|
|                           | infrastrukturę<br>techniczną ogółem | rolnictwo | gospodarkę<br>komunalną | transport | gospodarkę<br>mieszkaniową |
| Województwa               |                                     |           |                         |           |                            |
| 2005                      | 59,7                                | 9,3       | 1,1                     | 48,6      | 0,6                        |
| 2007                      | 59,1                                | 12,2      | 0                       | 46,8      | 0,2                        |
| 2008                      | 61,5                                | 6,9       | 0,5                     | 53,9      | 0,2                        |
| 2009                      | 61,3                                | 5,8       | 0,4                     | 54,7      | 0,4                        |
| Powiaty                   |                                     |           |                         |           |                            |
| 2005                      | 55,2                                | 0         | 3,6                     | 50,1      | 1,5                        |
| 2007                      | 50,0                                | 0,5       | 0                       | 48,4      | 1,2                        |
| 2008                      | 44,5                                | 0,7       | 0,1                     | 42,4      | 1,4                        |
| 2009                      | 66,1                                | 0,2       | 0,3                     | 65,0      | 0,7                        |
| Miasta na prawach powiatu |                                     |           |                         |           |                            |
| 2005                      | 69,6                                | 0,1       | 16,8                    | 41,9      | 10,7                       |
| 2007                      | 66,9                                | 0,2       | 15,0                    | 44,9      | 6,9                        |
| 2008                      | 62,2                                | 0,2       | 16,1                    | 36,5      | 9,4                        |
| 2009                      | 58,6                                | 0,2       | 18,8                    | 31,9      | 7,7                        |
| Inne miasta               |                                     |           |                         |           |                            |
| 2005                      | 67,5                                | 0,8       | 31,0                    | 24,4      | 11,3                       |
| 2007                      | 66,4                                | 0,1       | 26,0                    | 31,8      | 8,6                        |
| 2008                      | 63,2                                | 0,1       | 23,3                    | 29,6      | 10,2                       |
| 2009                      | 64,6                                | 0,2       | 21,8                    | 33,8      | 8,8                        |
| Gminy miejsko-wiejskie    |                                     |           |                         |           |                            |
| 2005                      | 71,9                                | 8,6       | 34,4                    | 22,1      | 6,7                        |
| 2007                      | 66,7                                | 8,0       | 26,3                    | 24,6      | 7,6                        |
| 2008                      | 65,0                                | 6,1       | 26,3                    | 25,0      | 7,7                        |
| 2009                      | 66,1                                | 6,1       | 21,6                    | 32,4      | 6,1                        |
| Gminy wiejskie            |                                     |           |                         |           |                            |
| 2005                      | 69,0                                | 22,8      | 17,5                    | 26,0      | 2,7                        |
| 2007                      | 69,8                                | 19,6      | 17,3                    | 29,5      | 3,4                        |
| 2008                      | 66,7                                | 16,7      | 14,7                    | 31,5      | 3,9                        |
| 2009                      | 67,5                                | 13,9      | 15,4                    | 34,5      | 3,7                        |

Uwaga: wydatki gmin w dziale rolnictwo odnoszą się niemal wyłącznie do wiejskiej infrastruktury komunalnej.

Zdecydowanie najważniejszym działem inwestycji samorządowych pozostaje transport. W powiatach jest to niemal jedyny dział związany z infrastrukturą techniczną, w gminach dochodzą jeszcze porównywalne nakłady na gospodarkę komunalną i nieco niższe, ale też znaczące na gospodarkę mieszkaniową. Po przejściowym spadku, w 2009 roku ponownie wzrósł udział inwestycji transportowych (reguła ta nie dotyczy tylko miast na prawach powiatu). Można się domyślać, że wzrost ten wiąże się z ponownie szerszym strumieniem funduszy unijnych - bardzo znaczna część inwestycji transportowych jest bowiem wspomagana przez fundusze strukturalne.

Od kilku lat jednym z najważniejszych (obok oświaty i zdrowia) działem inwestycji nie mieszczących się w kategorii „infrastruktura techniczna” jest kultura fizyczna i sport. Doceniając rosnące znaczenie tego działu, przygotowujemy w tym roku odrębny ranking

związany z wydatkami w tym dziale.

### Środki pozabudżetowe w dużych miastach

Przeprowadzana przez nas od pięciu lat ankieta dostarcza unikalnych informacji o finansowaniu miejskich inwestycji komunalnych poza budżetem gminy. Szczegóły zmieniają się z roku na rok, ale cały czas około jedna czwarta wydatków inwestycyjnych w miastach wojewódzkich i prawie jedna piąta w pozostałych miastach na prawach powiatu jest realizowana z pominięciem budżetu (por. tabela 2). Największym dysponentem takich dodatkowych środków są spółki komunalne. W miastach wojewódzkich w 2007 roku wydały one na inwestycje finansowane ze środków własnych ponad 2 miliardy złotych, w 2008 roku było to już 2,8 miliarda. W ostatnim roku (2009) wartość była nieco niższa (1,95 miliarda), ale trzeba też pamiętać, że w tym roku 5 miast wojewódzkich nie odpowiedziało na naszą ankietę. W ośrodkach wojewódzkich inwestycje spółek komunalnych to blisko 30 proc. wszystkich inwestycji tych miast.

W przypadku innych miast na prawach powiatu kwoty te są już znacznie niższe i stanowią tylko kilkanaście procent wartości inwestycji miejskich. W 2007 i 2008 roku spółki w tych miastach zainwestowały ze środków własnych około 800 milionów, a w 2009 prawie 500 milionów złotych (ale trzeba pamiętać, że i tu ilość wypełnionych ankiet była w tym roku niższa niż poprzednio). W miastach na prawach powiatu zauważalnym źródłem funduszy inwestycyjnych są także gminne i powiatowe fundusze celowe (około 1 proc. wydatków inwestycyjnych). Natomiast - jak można się było spodziewać - własne fundusze zakładów budżetowych odgrywają zupełnie marginalną rolę.

Tabela 2. Struktura finansowania inwestycji komunalnych w latach 2005-2009 - rola środków znajdujących się poza budżetem miast.

|                                     |      | Środki z budżetu | Środki własne spółek komunalnych | Gminne i powiatowe fundusze celowe | Środki własne zakładów budżetowych |
|-------------------------------------|------|------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Miasta wojewódzkie                  | 2005 | 66,0%            | 31,7%                            | 2,0%                               | 0,4%                               |
|                                     | 2007 | 76,4%            | 22,6%                            | 0,6%                               | 0,5%                               |
|                                     | 2008 | 70,3%            | 29,2%                            | 0,4%                               | 0,1%                               |
|                                     | 2009 | 70,6%            | 29,2%                            | 0,1%                               | 0,1%                               |
| Pozostałe miasta na prawach powiatu | 2005 | 76,1%            | 20,1%                            | 3,0%                               | 0,4%                               |
|                                     | 2007 | 82,2%            | 16,5%                            | 1,1%                               | 0,2%                               |
|                                     | 2008 | 83,0%            | 15,9%                            | 1,0%                               | 0,1%                               |
|                                     | 2009 | 84,6%            | 14,2%                            | 1,1%                               | 0,1%                               |

Udział spółek jest także bardzo znaczny w pozyskiwaniu funduszy unijnych na inwestycje. W 2009 r. w miastach wojewódzkich spółki pozyskały z UE (bez pośrednictwa budżetu) prawie 500 milionów złotych (mniej niż rok wcześniej - ponad 800 mln). Znacznie mniejszą rolę w pozyskiwaniu środków unijnych odgrywają spółki w pozostałych miastach na prawach powiatu (85 mln zł w 2009 roku, 60 mln w 2008). Pieniądze z funduszy unijnych pozyskane przez spółki stanowiły 1/3 wszystkich dotacji unijnych otrzymanych przez miasta wojewódzkie i nieco ponad 10 proc. w przypadku pozostałych miast na prawach powiatu.

### Wyniki rankingu

Specyfiką wydatków inwestycyjnych jest ich zmienność w czasie. Rosną w trakcie realizowania znaczącej inwestycji, by potem na jakiś czas zmniejszyć się. Jest to zjawisko szczególnie widoczne w małych gminach. Zaznacza się także w naszym rankingu, mimo że posługujemy się średnimi z ostatnich trzech lat, co powinno zmniejszać amplitudę tego „falowania”. Stąd większe i częstsze zmiany pozycji niż w większości pozostałych publikowanych we „Wspólnocie” rankingów. Można też zauważyć, że bardzo często o takich krótkookresowych awansach na wysoką pozycję decyduje pozyskanie jednorazowej, wysokiej dotacji.

Wśród miast wojewódzkich od lat w czołówce znajdują się Poznań i Opole. Zeszłoroczny „brązowy medalista” Kraków tym razem znalazł się na 6. miejscu. Od dwóch lat stosunkowo odległą pozycję zajmuje Warszawa, poprzednio przez wiele lat mieszcząca się „na podium”. W przypadku stolicy dominują dość niskie dotacje inwestycyjne otrzymywane przez miasto - jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie środki własne, Warszawa znajduje się na 3. miejscu (za Wrocławiem i Poznaniem).

Wśród miast na prawach powiatu widzimy ofensywę miast śląskich. Pierwsza trójka to Zabrze, Tychy i Żory, a w pierwszej dziesiątce są jeszcze Rybnik, Bielsko-Biała i Gliwice. Gdybyśmy jednak wzięli pod uwagę tylko środki własne, liderem byłby Sopot.

Wśród miast powiatowych od lat w czołówce pojawiają się Piaseczno, Pruszcz Gdański i Grodzisk Mazowiecki. Przyciąga uwagę bardzo spektakularny awans Otwocka w ciągu ostatnich dwóch lat. Na wysokich miejscach wyróżniają się więc stosunkowo zamożne miasta z okolic Warszawy.

Miasta na obrzeżach obszarów metropolitalnych dominują także w kategorii miast małych (np. Kobyłka, Konstancin Jeziorna, Niepołomice). Ale liderem - już drugi rok z rzędu - jest Jastarnia (w czołówce jest zresztą jeszcze kilka miast turystycznych - Międzyzdroje, Świeradów Zdrój, Muszyna, Karpacz). Jastarnia swą pozycję zawdzięcza wysokim uzyskanym dotacjom - bez nich znalazłaby się dopiero na 474. miejscu. Odwrotnie Kobyłka, która bardzo spektakularny awans (z 317. pozycji dwa lata temu) zawdzięcza przede wszystkim środkom własnym.

Wśród gmin wiejskich od lat prym wiodą Kleszczów i Rewal. Niesamowity awans zanotowała gmina Podedwórze (lubelskie) - z 1350. na 4. miejsce (ale gdybyśmy wzięli pod uwagę tylko środki własne, gmina byłaby nadal w dziewiątej setce gmin wiejskich).

Jak zwykle sporo zmian obserwujemy wśród powiatów, ale od lat w ścisłej czołówce widzimy bieszczadzki i przasnyski.

Wreszcie wśród województw od lat pierwszą trójkę stanowią lubuskie, opolskie i mazowieckie (a więc dwa najmniejsze i największy polski region). Jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie środki własne, pierwsza trójka wygląda tak samo, zmienia się jedynie kolejność wewnątrz tej grupy - na pierwsze miejsce awansuje Mazowsze.

Paweł Swianiewicz, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej.