

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**280**

# **Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym**



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Beata Bal-Domańska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-321-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

## Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
<b>Marek Obrębalski:</b> Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego .....	21
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011 .....	31
<b>Jarosław Skorwider-Namiotko:</b> Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej .....	41
<b>Kinga Wasilewska:</b> Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia.....	50
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji? .....	59
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej .....	67
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
<b>Lech Jańczuk:</b> Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy .....	84
<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych .....	103
<b>Joanna Nucińska:</b> Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

---

## Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011 .....	131
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec .....	139
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
<b>Katarzyna Frodyma:</b> Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami .....	156

## Summaries

---

### Part 1. Financial aspects of local government units activities

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states .....	20
<b>Marek Obrębalski:</b> Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units .....	30
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011 .....	40
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability .....	49
<b>Kinga Wasilewska:</b> Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization? .....	66
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation .....	74
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
<b>Lech Jańczuk:</b> Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

---

<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Role of public support in the process of convergence .....	102
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
<b>Joanna Nucińska:</b> Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

---

## **Part 2. Real estate on the local market**

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011 .....	138
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
<b>Katarzyna Frodyma:</b> The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

**Kinga Wasilewska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## MOŻLIWOŚCI INWESTYCYJNE GMINY WOBEC ROSNĄCEGO ZADŁUŻENIA

---

**Streszczenie:** Możliwości inwestycyjne samorządów ogranicza wiele barier, ale dominujące znaczenie mają czynniki o charakterze finansowym. Rozważaniam poddano model decyzyjny władz lokalnych, które zamierzają inwestować, ale wykazują trudności finansowe. Racjonalne działanie już w pierwszej fazie podejmowanych decyzji może przyczynić się do uniknięcia efektu błędnego koła decyzyjnego, jak również zwiększyć szanse powodzenia inwestycji. W obliczu braku zasobów finansowych możliwości inwestycyjne są ograniczone do tych, które są niezbędne dla bezpieczeństwa. Gminy są zmuszone do bardziej racjonalnych decyzji oraz eliminowania inwestycji w kolejnych budżetach.

**Słowa kluczowe:** inwestycje, dług publiczny, finanse samorządowe, samorząd terytorialny.

### 1. Wstęp

Doświadczenia samorządów wielu krajów wskazują, że konieczne jest ciągle dostosowywanie jednostek samorządu terytorialnego do zmieniających się uwarunkowań oraz oczekiwań zarówno potencjalnych inwestorów, jak i mieszkańców. Wiąże się to z koniecznością podejmowania trudnych decyzji dotyczących możliwych kierunków rozwoju i zaspokajania potrzeb różnych grup społecznych reprezentujących często sprzeczne interesy. Tymczasem możliwości inwestycyjne samorządów są ograniczone wieloma barierami, głównie o charakterze finansowym. Celem artykułu jest przedstawienie modelu decyzyjnego postępowania w sytuacji, kiedy jednostka samorządu terytorialnego zamierza realizować inwestycje, jednak wykazuje trudności finansowe. Wskazany wzorzec postępowania może ułatwić podjęcie decyzji dotyczącej realizacji jakiejś inwestycji, co w przyszłości może pozwolić uniknąć efektu błędnego koła decyzyjnego, a także przyczynić się do poprawy możliwości inwestycyjnych i finansów jednostki samorządu terytorialnego.

### 2. Potrzeba inwestycji a możliwości inwestycyjne gminy

W literaturze przedmiotu, a także w bezpośrednich działaniach władz samorządowych brakuje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy gmina powinna inwestować, czy też ograniczyć inwestycje w sytuacji, gdy wykazuje ona w sprawozdaniach

finansowych trudności z realizacją budżetu, a jej zadłużenie oscyluje na granicy dopuszczalnych progów ustawowych, wytyczonych w Ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. [Ustawa o finansach publicznych...]. Brak spójnego stanowiska wynika między innymi z heterogenicznego charakteru gmin. Ponadto funkcjonuje powszechne przekonanie, że inwestycje są motorem rozwoju i trwały wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji [Witkowski 2011, s. 265]. W związku z tym, że inwestycje są poniesionym z góry nakładem, który powinien zapewnić osiąganie dochodów w przyszłości [Ryżewska 1999, s. 222], to należy inwestować jak najwięcej, aby zagwarantować rozwój danego podmiotu. Ograniczeniem dla takiego stanowiska jest brak wystarczających środków finansowych. W konsekwencji nie wszystkie pomysły mogą zostać sfinalizowane i trzeba dokonać ich wnikliwej selekcji. Można poszukiwać modelu działań warunkującego podjęcie właściwej decyzji przez władze samorządu terytorialnego szczebla lokalnego czy też regionalnego. Nie budzi wątpliwości, że inwestycje determinują rozwój lokalny i regionalny. Inwestowanie jest procesem gospodarczym o charakterze dynamicznym, który uruchomiony zostaje w wyniku podjęcia decyzji o inwestycji [Różański (red.) 2006, s. 13]. Odpowiedź na pytanie, czy zaangażować zasoby ekonomiczne i czy przyniesie to korzyści w przyszłości<sup>1</sup>, może mieć kluczowe znaczenie dla danej jednostki i wymaga przeprowadzenia złożonej analizy.

W obliczu szerokiego wachlarza zadań własnych gminy pojawienie się pomysłu czy też potrzeby jakiegokolwiek inwestycji w perspektywie konieczności jej sfinansowania na wstępie budzi duże emocje zarówno organów przedstawicielskich danej jednostki, jak i samych mieszkańców. Cała uwaga władz samorządowych w pierwszej kolejności koncentruje się na ustaleniu źródła jej finansowania albo też ewentualnych możliwościach pozyskania funduszy na jej realizację. Warto jednakże przeanalizować problem od samego początku. Pierwsze pytanie, jakie warto postawić, kiedy tylko pojawia się „widmo” nowej inwestycji, to: „Czy dana inwestycja jest w ogóle potrzebna?”. Najczęściej pytanie takie pada ze strony opozycji, osób, które przejawiają odmienne poglądy i wartości, reprezentują przeciwne grupy interesów albo po prostu przewidują istnienie racjonalnych przeszkód. Wśród przywoływanych argumentów przeciwników inwestycji spotykamy wtedy stwierdzenia takie, jak<sup>2</sup>:

- brak na to funduszy, a są ważniejsze inwestycje,
- nie stać gminy na żadne inwestycje, bo przekroczone zostaną wskaźniki długu,
- mieszkańcy będą niezadowoleni (najczęściej przed wyborami),
- zniechęci to turystów do przyjazdu,
- koszty późniejszego utrzymania przewyższą możliwości finansowe gminy (np. kwestia budowy basenu i późniejszego jego utrzymania),

---

<sup>1</sup> Inwestowanie jest to długookresowe zaangażowanie zasobów ekonomicznych w celu produkowania i odnoszenia korzyści w przyszłości [Behrens, Hawranek 2003].

<sup>2</sup> Przykłady pochodzą z analizowanych protokołów z posiedzeń rad gmin (losowo wybrano 50 gmin na terenie całej Polski), które również pojawiły się przy okazji wywiadu bezpośredniego z przedstawicielami samorządów (120 gmin).

- nie, bo nikt z tej inwestycji i tak nie będzie korzystał (np. wszyscy mieszkańcy są zmotoryzowani, więc nie ma potrzeby budowania ścieżek rowerowych).

Przedstawione motywy decyzji odmownych należą do tych najpopularniejszych. Nie brakuje jednak przykładów innych przesłanek czy też powodów niechęci do podejmowania inwestycji, jak np. odmowa z powodu uznania inwestycji za kaprys jakiejś nieznaczącej grupy społecznej. Sytuacja taka miała miejsce w gminie Płaska. Tamtejszy wójt uznał nieprzydatność<sup>3</sup> pewnej inwestycji, stwierdzając, że „osoby te<sup>4</sup> kosztem gminy chciałyby sobie wybudować nie wiadomo co, projekt jest tak konstruowany, aby gmina mogła poradzić sobie z nim finansowo, a nie żeby zadowolić panów z dużych miast” [Protokół Nr IV/11...].

O tym, czy dana inwestycja jest potrzebna, decyduje wiele czynników i wymaga w związku z tym ustalenia między innymi:

- popytu na określoną inwestycję (publiczne zapotrzebowanie) zarówno mieszkańców, jak i innych osób, które mogą z niej skorzystać, np. budowa placów zabaw dla dzieci, budowa ścieżek rowerowych,
- znaczenia dla codziennego życia mieszkańców, np. budowa obwodnicy miasta, która zmniejszy natężenie ruchu drogowego w centrum,
- znaczenia dla rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki przestrzennej, np. infrastruktura transportowa czy renowacja budynków w regionach turystycznych,
- czy dana inwestycja stwarza korzyści zewnętrzne dla inwestorów,
- znaczenia inwestycji dla szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego, np. budowa zbiornika retencyjnego.

Dopiero w następstwie rozważenia całej grupy czynników można skonstatować, czy dana inwestycja jest potrzebna. Należy przy tym uznać, że pozytywna weryfikacja chociażby jednego z czynników wskazuje na potrzebę realizacji określonej inwestycji, jednakże nie bezwarunkowo. Zastosowanie może znaleźć tutaj maksimum, że brak określonej inwestycji nie determinuje potrzeby jej realizacji. Niestety, władze samorządowe często nie uwzględniają w swoich decyzjach i działaniach tej ważnej reguły. Ponadto w jednym z przeprowadzonych badań wśród władz samorządowych aż połowa ze stu respondentów miała trudności z ustaleniem znaczenia terminu „potrzeby inwestycyjne gminy”. Niektórzy jako samą potrzebę identyfikowali brak określonego obiektu, podczas gdy jest to zbyt uproszczenie. Obrazując to na przykładzie gminy, w której nie ma basenu, nieuzasadniony wydaje się pomysł jego budowy (zwłaszcza w jednostce zadłużonej) przy założeniu, że mieszkańcy korzystają z takiego obiektu w sąsiedniej gminie i czas dojazdu do niego nie przekracza 30 minut. W takim przypadku inwestycja byłaby rozrzutnością. Mieszkańcy nie odczuwają braku pływalni, a jej budowa i późniejsze utrzymanie mogłyby okazać się dla budżetu gminy zbytnim obciążeniem.

<sup>3</sup> Dotyczyło to braku zgody władz na rozszerzenie zakresu pewnej inwestycji.

<sup>4</sup> Poprzez sformułowanie „osoby te” wójt wyraził się o osobach, które są właścicielami nieruchomości na terenie gminy Płaska, ale nie są jej mieszkańcami, tylko np. Warszawy. Na podstawie [Protokół Nr IV/11...].



Za potrzebę inwestycji władze samorządowe uznają także zwiększenie liczby bądź jakości jakichś obiektów, wychodząc z założenia, że zawsze może być lepiej, nawet jeżeli obecna infrastruktura jest wystarczająca, w dobrym stanie technicznym i w pełni zaspokaja potrzeby mieszkańców. W takim przypadku również trudno mówić o istnieniu potrzeby inwestycji, lecz raczej mamy do czynienia z trwonieniem publicznych pieniędzy, czyli złamaniem ustawowej zasady gospodarności i naruszeniem dyscypliny finansów publicznych [Ustawa o finansach publicznych...].

Potrzebę inwestycji możemy więc zdefiniować jako uzasadnione inwestycje, mające istotne znaczenie dla funkcjonowania mieszkańców albo rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, gdy dany rodzaj inwestycji nie występuje na jej terenie bądź jest w złym stanie technicznym, a możliwość korzystania z niego poza jej obszarem jest ograniczona barierą odległości albo w ogóle niemożliwa ze względu na charakter infrastruktury.

Z kolei w przypadku uznania inwestycji za kluczową dla bezpieczeństwa i życia mieszkańców (np. ochrona przeciwpowodziowa) powinno się dokonać jej klasyfikacji jako inwestycji obligatoryjnej, niezbędnej, koniecznej i w konsekwencji bezwzględnie dążyć do jej realizacji. Nawet jeżeli przewidywane koszty znacznie przekraczają możliwości finansowe samorządu, to wartością nadrzędną powinno zawsze być życie i zdrowie mieszkańców. Oczywiście również tutaj pojawiają się wątpliwości, jak np. oświetlenie ulic nocą, co z jednej strony zwiększa poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, ale z drugiej stanowi znaczne obciążenie dla budżetu. Czy taką inwestycję należy uznać za konieczność, czy tylko zwykłą potrzebę, fakultatywne zadanie gminy względem mieszkańców? Wydaje się, że nie można jednoznacznie tego stwierdzić bez ustalenia dodatkowych faktów, tzn. poziomu przestępczości czy liczby wypadków w porównaniu z lepiej oświetlonymi częściami gminy. Dopiero takie informacje mogą przesądzić o właściwym zakwalifikowaniu inwestycji oraz ustaleniu na tej podstawie priorytetów w ich realizowaniu. Każdorazowo wymaga to obiektywnej oceny możliwie największego zbioru czynników i wskaźników.

### **3. Wpływ sytuacji finansowej gminy na decyzje inwestycyjne**

W kolejnym etapie, po stwierdzeniu, że dana inwestycja jest potrzebna, tzn. istnieją racjonalne przesłanki jej realizacji, dokonuje się wstępnej kalkulacji kosztów. Jedną z metod jest porównanie z podobnymi inwestycjami, które już zrealizowano w danej jednostce albo które występują w sąsiedniej gminie. W dalszej kolejności należy ocenić koszty późniejszego utrzymania inwestycji, np. koszty utrzymania basenu. Po dokonaniu analizy kosztowej inwestycji można przystąpić do jej weryfikacji z możliwościami gminy. Realna analiza sytuacji finansowej gminy obejmuje zarówno bieżące, jak i przyszłe możliwości inwestycyjne gminy.

Bardzo często gminy koncentrują się wyłącznie na bieżącym budżecie, istniejącym zadłużeniu, ewentualnie planowanym budżecie na przyszły rok. Nie uwzględniają natomiast strategii inwestycyjnej (o ile w ogóle taką mają). Myślenie perspek-

**Tabela 1.** Elementy analizy finansowej JST oraz sytuacji finansowej beneficjenta\*

Analiza finansowa JST	Trwałość finansowa	Wykonalność finansowa	Analiza wrażliwości i ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza sprawozdań finansowych/ budżetowych za 3 lata wstecz</li> <li>• JST – uchwały budżetowe</li> <li>• Spółki prawa handlowego: rachunek zysków i strat, bilans, przepływy środków finansowych</li> <li>• Analiza poprawności sporządzenia prognoz sprawozdań finansowych: Przychody, Koszty, Rachunek zysków i strat, Bilans, Przepływy środków pieniężnych, Analiza wskaźnikowa, Nadwyżka środków pieniężnych</li> <li>• Analiza luki finansowej, Nakłady inwestycyjne, Przychody, Wartość rezydualna, Koszty operacyjne</li> <li>• Analiza wskaźników efektywności finansowej: <ul style="list-style-type: none"> <li>– FNPV/c – finansowa bieżąca wartość netto inwestycji (z dotacją i bez dotacji)</li> <li>– FRR/c – finansowa stopa zwrotu z inwestycji (z dotacją i bez dotacji)</li> <li>– FNPV/k – finansowa bieżąca wartość netto kapitału, obliczana dla „dużych projektów”</li> <li>– FRR/k – finansowa stopa zwrotu z kapitału obliczana dla „dużych projektów”</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza zasobów finansowych beneficjenta</li> <li>• Analiza sytuacji finansowej beneficjenta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza sytuacji finansowej beneficjenta za trzy ostatnie lata</li> <li>• Analiza poziomu nadwyżki finansowej</li> <li>• Analiza efektywności finansowej</li> <li>• Analiza zapotrzebowania na kapitał obrotowy</li> <li>• Analiza wskaźnikowa prognozowanej sytuacji finansowej</li> <li>• Analiza przepływów środków pieniężnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza wrażliwości</li> <li>• Analiza scenariuszowa: <ul style="list-style-type: none"> <li>– założenia do analizy scenariuszowej</li> <li>– zdefiniowanie istotnych czynników ryzyka</li> <li>– wpływ czynników ryzyka na trwałość finansową projektu: <ul style="list-style-type: none"> <li>o zmianie stanu środków pieniężnych,</li> <li>o zmianie wskaźników efektywności finansowej i ekonomicznej projektu</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Zmienne krytyczne projektu</li> <li>• Rozkład prawdopodobieństwa zmiennych krytycznych</li> <li>• Analiza ryzyka finansowego</li> <li>• Jakościowa ocena ryzyka</li> </ul>

\* W przypadku realizacji inwestycji nie tylko JST, ale i beneficjent (podmiot realizujący inwestycje) powinien zostać poddany wnikliwej analizie finansowej, jej najważniejsze elementy zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Muszyński 2009, s. 1-2].

tywiczne wiąże się z koniecznością dostrzeżenia, że na terenie gminy przypuszczalnie znajduje się stara infrastruktura, która w każdej chwili może przestać funkcjonować. W sytuacji takiej znaleźli się mieszkańcy i władze gminy Łączna. Jakkolwiek gmina ta jest zwodociągowana prawie w 100%, to znaczna część wodociągów jest w złym stanie technicznym. Poszczególne odcinki wymagają renowacji i należy to zadanie umieszczać w kolejnych budżetach. Jednakże władze gminy konsekwentnie ignorowały ten fakt do czasu, aż w 2012 roku wystąpiło kilka bardzo kosztownych awarii. Trzeba było wtedy podjąć trudną decyzję, który wodociąg należy wymienić w pierwszej kolejności, z czego można zrezygnować w bieżącym roku budżetowym, w którym nie przewidziano takich wydatków<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Podczas jednego z posiedzeń Rady Gminy Łączna wójt wymieniał liczne awarie wodociągowe i wskazywał na wysokie koszty ich usunięcia, a także brak środków na ten cel. „Wymiany wymaga odcinek wodociągu do szkoły ok. 300 m, na Czerwonej Górze ok. 1000 m, tj. łącznie ok. 450 tys. zł. [...] Trzeba też zmodernizować hydrofornię i ujęcie wody Zalezianka oraz położyć nowy kabel sterowniczy. To są znów kolejne pieniądze. Takich awaryjnych odcinków wodociągu jest kilka i musimy je stopniowo wymieniać, ale muszą być na to środki” [Protokół Nr XVIII/2012...].

Wybór inwestycji najważniejszych oraz najpilniejszych stanowi prawdziwy dylemat dla władz. Problem ten dotyczy nie tylko konkretnego przypadku gminy Łączna, ale ma charakter uniwersalny. Tymczasem niejednokrotnie kwestie te są bagatelizowane. Jeden z członków rady w tej gminie stwierdził, że zignorowano go, gdy kilka miesięcy wcześniej sugerował, „aby w kalkulacji cen wody i ścieków ująć środki na remonty i konserwację, bo tych środków będzie potrzeba dużo” [Protokół Nr XVIII/ 2012...]. W konsekwencji w niedługim czasie gmina stanęła przed dużym problemem braku środków na zlikwidowanie licznych awarii. Podejmowanie racjonalnych decyzji inwestycyjnych w tej gminie nie ułatwia brak planu zagospodarowania przestrzennego, jakkolwiek prace nad nim trwają od lat. Tymczasem kultura rozwoju i wizja zarówno miasta, jak i każdej innej jednostki przestrzennej wymagają, aby rozwijać je ze świadomością tego, kto jest najważniejszym użytkownikiem – podmioty gospodarcze czy mieszkańcy.

Każda nowa inwestycja w jednostce samorządu terytorialnego powinna zostać poprzedzona analizą jej sytuacji finansowej. Analiza ta dotyczy wpływu danej inwestycji na bieżący budżet oraz wieloletnią prognozę finansową. W planach finansowych szczególnie duże znaczenie ma wskaźnik poziomu zadłużenia gminy, który obejmuje roczny deficyt budżetowy oraz dług publiczny, na który składa się suma deficytów z lat poprzednich. Kiedy weryfikacja tych dokumentów ujawnia, że gmina ma trudności finansowe, należałoby dokonać pewnej modyfikacji pytania: „Czy dana inwestycja jest potrzebna?”, a mianowicie: „Czy inwestycja jest niezbędna?”. Zgodnie z ustawowymi [Ustawa o finansach publicznych...] zasadami rzetelności i gospodarności, odnoszącymi się do wydatkowania środków publicznych, najbardziej racjonalnym postępowaniem w takiej sytuacji wydaje się odłożenie na kolejne lata inwestycji, które są zbytnim obciążeniem finansowym. Takie zresztą stanowisko prezentuje podmiot nadzorujący JST. W jednej z uchwał [Uchwała Nr RIO.V-00312-49/12...] Regionalna Izba Obrachunkowa, opiniując planowaną kwotę długu wynikającą z uchwały Rady Gminy [Uchwała Rady Gminy Nr XIV/81/12...], postuluje pełną realizację przyjętych w budżecie zadań, pozyskanie planowanych źródeł finansowania zewnętrznego, w szczególności środków z budżetu UE, oraz „ograniczenie w kierunku przyjmowanych do realizacji zadań inwestycyjnych” i oszczędnego wydatkowania środków na realizację zadań bieżących gminy zarówno w roku budżetowym, jak i w latach przyszłych.

Jakkolwiek niełatwo zrezygnować lub odłożyć inwestycje związane z bezpieczeństwem mieszkańców czy zaspokajające ich bezpośrednie potrzeby, np. dostęp do bieżącej wody, to tak trudnych decyzji można by w ogóle uniknąć, uwzględniając w budżecie środki na ewentualne naprawy i renowacje infrastruktury. Ale nie tylko, już na etapie wyboru inwestora można wyeliminować przyszłe „nieoczekiwane” wydatki inwestycyjne. Najczęstszym kryterium wyboru inwestora są najniższe koszty realizacji inwestycji. Jednakże najtańsze projekty bardzo często wiążą się ze słabą jakością materiałów i robocizny, co w krótkim czasie przekłada się na konieczność przeznaczania znacznych nakładów finansowych na usuwanie awarii i modernizacje.

Wraz z istnieniem budżetów deficytowych pojawia się kolejny poważny problem związany z realizacją nowych inwestycji. Dochodzi wtedy często do pozornego cięcia kosztów, którego konsekwencją w przyszłości są duże straty finansowe. Przykładowo, w jednej z gmin w projekcie przydomowych oczyszczalni ścieków nie zostały zapewnione środki finansowe na nadzór, gdyż jak stwierdził jej wójt, nie było takiego obowiązku i projekt również tego nie wymagał. Ponadto jego zdaniem zapewnienie nadzoru nad montażem oczyszczalni należało do wykonawcy inwestycji, a gminy nie było stać, aby wyłożyć na ten cel ok. 70 tys. zł. Wkrótce okazało się, że podczas montażu doszło do nieprawidłowości. Wykonawca dodawał za mało tłucznia do studni chłonnej oraz nie użył betonu na posadowienie oczyszczalni. W niedługim czasie konieczne więc były naprawy związane z awariami, które wystąpiły. Tymczasem inwestor nie poczuwał się do obowiązku ich usunięcia w ramach reklamacji. Jego zdaniem jakość realizacji była odpowiednia do wartości inwestycji, którą to zresztą wykonał zgodnie z planem zatwierdzonym przez władze gminy.

**Tabela 2.** Fazy procesu inwestycyjnego

Etapy procesu inwestycyjnego	Charakterystyka
Konceptualizacja	W fazie tej określa się pomysł, celowość (chłonność rynku), potrzebę (w kontekście strategii), analizę porównawczą alternatywnych rozwiązań
Faza przedinwestycyjna	Faza związana z: <ul style="list-style-type: none"> <li>– identyfikacją możliwości inwestycyjnych</li> <li>– formułowaniem projektu, wypracowaniem koncepcji, w tym również rozpoznaniem uwarunkowań formalnych i prawnych</li> <li>– wypracowaniem i przyjęciem kryteriów oceny projektu</li> <li>– studium selekcji projektu i wstępnej oceny</li> <li>– formułowaniem ostatecznej wersji projektu i przygotowaniem projektu technicznego</li> <li>– właściwą oceną projektu i podjęciem decyzji</li> </ul>
Realizacja projektu	Faza inwestycyjna obejmująca: <ul style="list-style-type: none"> <li>– uzyskanie stosownych pozwoleń realizacji i eksploatacji przedmiotu inwestycji</li> <li>– negocjacje i zawieranie kontraktów na zakup materiałów i usług</li> <li>– wykonanie inwestycji: budowa, montaż, rozruch techniczny i technologiczny</li> <li>– weryfikację należytego wykonania i przekazanie do eksploatacji</li> </ul> <p>W fazie realizacji inwestycji krytyczne znaczenie ma czas, gdyż koszty zamrożenia środków pieniężnych powiększają nakłady inwestycyjne</p>
Operacyjna	Czyli faza eksploatacji, w której fazę właściwej eksploatacji produkcyjnej może poprzedzać wykonanie poprawek, korekt, uzupełnień, przeszkolenia pracowników obsługi. W fazie tej nie ma nakładów inwestycyjnych – są tylko koszty i przychody
Likwidacja	Zakończenie projektu inwestycyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Iwin, Niedzielski 2002].

Planowanie inwestycji powinno uwzględniać także zmienną w czasie wartość pieniądza. Wynika ona z możliwości alternatywnego gospodarowania środkami. Dla inwestującego istotny jest rozkład przepływu środków w czasie, a więc kiedy będą następowały kolejne wydatki i jak będą rozłożone wpływy z tytułu inwestycji. W procesie inwestycyjnym ma miejsce kompleks działań podmiotów zmierzających do zaspokojenia określonych potrzeb przez uzyskanie obiektów majątku trwałego [Różański 2006, s. 12-15]. Władze samorządowe powinny mieć na uwadze złożoność tego procesu i wszystkich jego etapów.

#### 4. Zakończenie

W obliczu niedoboru środków finansowych gminy możliwości inwestycyjne wyznacza nie tyle sama potrzeba, ile przymus realizacji tylko tych, które są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa. Wiąże się to również z ograniczeniem zadań inwestycyjnych w kolejnych budżetach zgodnie ze wskazaniem organu nadzorczego nad samorządem. Gminy zmuszone są do podejmowania decyzji bardziej racjonalnych, a co za tym idzie – istnieje konieczność uwzględniania przemysłanych potrzeb inwestycyjnych w dokumentach strategicznych gminy, takich jak strategię rozwoju, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie prognozy finansowe. Wymaga to modyfikacji dotychczasowej polityki wydatkowania środków. Niekorzystnie na liczbę inwestycji wpłynie zmiana w polityce Unii Europejskiej, w kolejnym okresie programowania, po 2013 r., ograniczająca możliwość pozyskania funduszy bezzwrotnych na rzecz odnawialnych instrumentów. Nastąpić musi przejście z polityki maksymalnego wykorzystania funduszy unijnych i bezkrytycznego inwestowania „na potęgę” w kierunku polityki wybiórczego inwestowania, zapewniającego realizację zadań gminy na minimalnym poziomie. Pozostaje jednak nurtujące pytanie, jaka będzie przyszłość samorządu oraz jak będzie przebiegał rozwój w jednostkach, w których ze względu na zadłużenie inwestycje zostaną ograniczone.

#### Literatura

- Behrens W., Hawranek P.M., *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów feasibility*, United Nations Industrial Development Organization, Warszawa 2003.
- Iwin J., Niedzielski Z., *Rzeczowy majątek trwały: amortyzacja i inwestycje rzeczowe w finansach przedsiębiorstw*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Muszyński M., *Informacje uzupełniające do prezentacji Studium Wykonalności – zakres dokumentu. Wytyczne do analiz finansowo-ekonomicznych dla przedsięwzięć realizowanych w ramach POiŚ*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Departament Analiz Finansowych, Warszawa 2009.
- Protokół Nr IV/11 Obrad IV sesji zwyczajnej Rady Gminy Płaska z dnia 14 lutego 2011.
- Protokół Nr XVIII/2012 z posiedzenia Rady Gminy Łączna z dnia 16 maja 2012.
- Różański J. (red.), *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, Centrum Doradztwa i Informacji, Difin, Warszawa 2006.

- Ryżewska S., *Bankowa analiza przedsiębiorstwa na potrzeby oceny ryzyka kredytowego*, Twigger, Warszawa 1999.
- Uchwała Nr RIO.V-00312-49/12 z dnia 9 maja 2012 r. składu orzekającego Regionalnej Izby Obračunkowej w Białymstoku w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości sporządzenia planowanej kwoty długu i możliwości sfinansowania deficytu budżetu gminy Płaska.
- Uchwała Rady Gminy Nr XIV/81/12 z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2012-2027.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009, Dz.U. 2009, Nr 159, poz. 1240 z późn. zm.
- Witkowski K., *Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych*, PWSZ IPiA Studia Lubuskie, t. VII, Sulechów 2011.

## INVESTMENT OPPORTUNITIES OF MUNICIPALITIES IN COMPARISON WITH RAISING DEBT

**Summary:** Investment opportunities of local governments are limited by various barriers, but mostly of a financial nature. The aim of this article is to present a model of decision-making of local authorities in situations in which local authorities intend to invest, but have financial difficulties. In the future, it may contribute to avoid the effect of the vicious circle of decision-making, as well as to improve the investment opportunities of local government units. In face of lack of funds, investment opportunities are determined not so much by the same need which necessitates execution but by those that are essential for safety. This is also connected with the restriction of investment projects in subsequent budgets. Municipalities are compelled to make more reasonable decisions.

**Keywords:** investments, government debt, finances of local government, local government.