

BENEDYKT OPALKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

SZANSE I ZAGROŻENIA FINANSOWANIA PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Abstract: Opportunities and Threats of Financing Investment Projects of Local Government Units in Poland. The problem of the existing backlog of equipment in the facilities of technical and social infrastructure makes a challenge to local government units in Poland to maintain capital expenditures at a high level. The main opportunities for obtaining substantial financial resources are associated with the final shape of the EU cohesion policy, the continuation of improvement of cohesion policy implementing system in Poland as well as implementation of the *National Regional Development Strategy*, creating new mechanisms of co-operation between government administration and local government to support the development projects. It is necessary to continue to improve procedures for obtaining various forms of external investment capital, but in the coming years it seems to become difficult due to legal restriction of the indebtedness of the budgets of local governments in Poland and due to the impact of financial crisis on the economies of EU Member States.

Wprowadzenie

Osiągnięcie długookresowych celów określonych w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego odbywa się przez sformułowanie i realizację programów, zadań i projektów, z jednoczesnym dążeniem do optymalizacji wydatków budżetowych danej jednostki. Specyfika samorządu terytorialnego wskazuje na szeroki zakres podejmowania projektów inwestycyjnych, charakteryzujących się m.in. wysoką kapitałochłonnością. Z zastosowania zasady gospodarności w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi sektora publicznego wynika więc potrzeba dokonywania analizy finansowej i badania wpływu podejmowanych inwestycji na budżet danej jednostki w ujęciu wieloletnim.

Celem prezentowanej pracy jest próba identyfikacji i oceny oddziaływania aktualnych oraz spodziewanych w przyszłości czynników kształtujących możliwości finan-

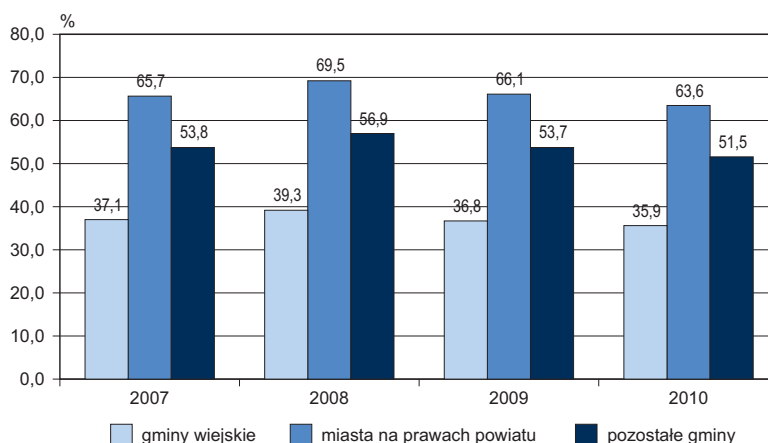
sowania projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zakres analizy obejmuje nie tylko sferę finansów publicznych i samorządowych w Polsce, ale także szerszy kontekst działań o charakterze planistycznym i organizacyjnym, podejmowanych na poziomie regionów, kraju i Unii Europejskiej w ramach polityki spójności.

1. Możliwości pozyskiwania źródeł finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego

1.1. Dochody własne budżetu

W obecnym systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego poziom dochodów zaliczanych do grupy dochodów własnych jest zróżnicowany w poszczególnych rodzajach jednostek, co wynika z ustaleń ustawowych. Wysokość dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego z powyższego tytułu w największym stopniu określa zdolność inwestycyjną danej jednostki, zarówno w formie finansowania inwestycji bezpośrednio ze środków budżetowych (tj. przez generowanie nadwyżki operacyjnej), jak też możliwości i zakres pozyskiwania środków zewnętrznych w formie kredytów i innych źródeł finansowania o charakterze zwrotnym.

Jak wynika z analizy danych zaprezentowanych na ryc. 1, najsilniejsza baza dochodowa pochodząca ze źródeł określonych jako własne, obserwowana jest w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich, charakteryzujących się wysokim poziomem rozwoju gospodarczego. Natomiast w gminach wiejskich udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów od 2008 r. ulegał spadkowi i w 2010 r. wy-



Ryc. 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów według typów gmin (w %) w latach 2007-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Banku Danych Lokalnych* GUS oraz *Sprawozdania...* (2011).

nosił 35,9%, jednak znaczna część gmin z powyższej grupy funkcjonuje w trudnych warunkach gospodarczych, gdzie wpływy w tytułu ww. dochodów są bardzo niskie.

Według zamierzeń rządowych, określonych m.in. w *Planie działań* (2010) do 2014 r. będą następować istotne zmiany podziału odpowiedzialności za zarządzanie rozwojem oraz systemu finansowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich poziomach. Proponowany zakres modyfikacji zmierza w kierunku zwiększenia udziału dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów, ograniczeniu roli subwencji wraz z modyfikacją zasad ich naliczania oraz wprowadzenia mechanizmów promujących efektywność wydatkowania środków budżetowych (szczególnie przekazywanych w formie dotacji).

Za ważny z punktu widzenia wzrostu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać zakładany wzrost udziału gmin, powiatów i województw w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa¹. Zgodnie z ujętą w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)* ideą procesu „terytorializacji”, obok wzrostu dochodów własnych, zakładane jest opracowanie uporządkowanego zestawu kryteriów terytorialnego podziału środków publicznych będących w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych. Według zapisów *Planu działań* przeprowadzenie powyższych zmian planowane jest w okresie 2012-2014, co pozwoli jednostkom samorządu terytorialnego wkroczyć w nowy okres budżetowania UE z podwyższoną samodzielnością finansową².

1.2. Subwencje i dotacje wraz ze środkami z funduszy UE

Transfery z budżetu państwa stanowią jedną z głównych pozycji po stronie dochodów budżetowych jednostek na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego. W szczególności budżety województw i powiatów nadal pozostają zasilane głównie przez transfery z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji. Obowiązująca konstrukcja transferów w niewystarczającym stopniu odzwierciedla potrzeby wyrównywania poziomu rozwoju, warunków bytowych społeczeństwa, jak też nie jest skoordynowana z oceną jakościową zadań wykonywanych przez samorządowe jednostki administracji publicznej³.

W zakresie dostosowania subwencji ogólnej przekazywanej z budżetu państwa postulowana jest modyfikacja zasad naliczania i w konsekwencji ograniczenie roli tego instrumentu finansowania w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Docelowo funkcja subwencji będzie skoncentrowana na działaniach na rzecz niwelowania różnic pod względem dochodów poszczególnych

¹ W cytowanym dokumencie na s. 17 pojawił się również zapis wskazujący na podniesienie udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku VAT, co byłoby niewątpliwie pozytywnie przyjęte przez samorząd terytorialny – wobec (obecnie) braku udziału jednostek samorządu terytorialnego w tym podatku.

² *Plan działań*. (2010), s. 18-22.

³ *Ibidem*.

jednostek i skierowana głównie do wąsko określonego zbioru jednostek, które osiągną najniższe dochody budżetowe. Podobne założenia proponowane są wobec dotacji celowych z budżetu państwa, które w ograniczonym zakresie przekazywane będą na zadania własne i zadania zlecone mające charakter ciągły, natomiast pozostaną nadal stosowane głównie w przypadku określonych zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego⁴.

Powyższe zmiany obejmują odejście od systemu wspomagania wszystkich jednostek osiągających dochody poniżej określonego ustawowo wskaźnika, niezależnie od ich potencjału inwestycyjnego mierzonego m.in. przez ocenę wysokości nadwyżki operacyjnej budżetu. Jedną z propozycji nowych rozwiązań, sformułowaną przez Misiąga i Tomalaka jest wprowadzenie dwustopniowego instrumentu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to likwidację lub przynajmniej znaczne ograniczenie dominującej obecnie roli subwencji w wyrównywaniu poziomu dochodów poszczególnych jednostek danego rodzaju, z jednoczesnym przekazywaniem jednostkom większej części dochodów pozyskiwanych przez system podatkowy (PIT i CIT) „wypracowanych” na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Subwencjonowanie o charakterze wyrównawczym ograniczone zostałoby do dość wąskiej grupy jednostek o wyraźnie niskim potencjale gospodarczym⁵.

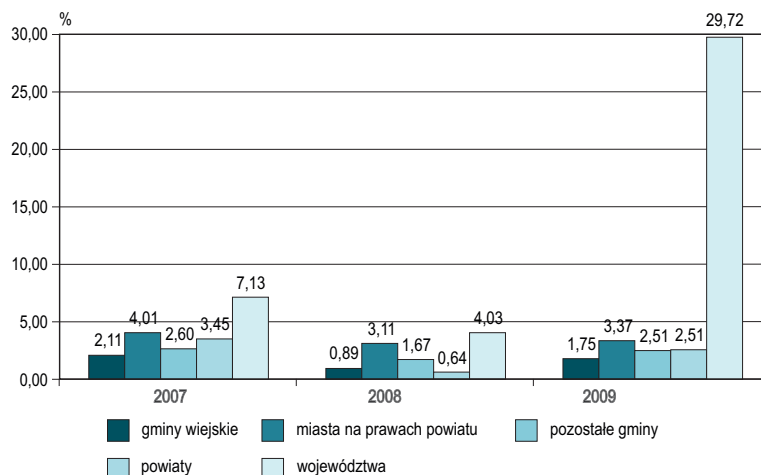
W celu podniesienia poziomu wsparcia finansowego rozwoju regionów z budżetu państwa oraz poprawy zdiagnozowanego niskiego poziomu koordynacji działań między administracją rządową a samorządem terytorialnym i partnerami społecznymi, w *KSRR* został zaproponowany nowy instrument, tj. kontrakt terytorialny. Kontrakt ma być narzędziem umożliwiającym koordynację i koncentrację działań na określonych, wynegocjowanych wspólnie celach i obszarach interwencji. Główną korzyścią kontraktu w zakresie realizacji inwestycji będzie zwiększenie możliwości łączenia środków budżetowych w ramach projektów inwestycyjnych podejmowanych na podstawie zasad współfinansowania przez administrację rządową i samorząd terytorialny. W powyższy sposób może być skutecznie realizowany system wielopoziomowego zarządzania (tj. na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym) w zakresie polityki regionalnej i wsparcie finansowe działań podejmowanych przez samorząd terytorialny województwa, odpowiadających jednocześnie celom polityki regionalnej państwa. Podobnie pozytywne efekty mogą być osiągnięte w przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez jednostki administracji rządowej, do współfinansowania których przystąpią władze samorządowe województw, realizując przy tym w formie przedsięwzięć komplementarnych cele istotne dla danego województwa⁶.

Wśród źródeł finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego szczególną uwagę należy zwrócić na środki przekazywane z funduszy UE na współfinansowanie projektów. Zgodnie z zapisami *Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach*

⁴ *Ibidem*, s. 17-18.

⁵ Misiąg, Tomalak (2010), s. 44-51.

⁶ *Krajowa Strategia...* (2010), s. 181-182.



Ryc. 2. Udział środków inwestycyjnych z budżetu Unii Europejskiej w dochodach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego (%) w latach 2007-2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Banku Danych Lokalnych* GUS.

publicznych, od 1 stycznia 2010 r. środki na dofinansowanie programów i projektów z funduszy unijnych w części odpowiadającej wkładowi środków europejskich zostały wydzielone w budżecie państwa w odrębną część, tj. budżet środków europejskich, z którego wydatki realizowane są w formie płatności. Jednocześnie część środków odpowiadająca wkładowi krajowemu, jest przekazywana w formie dotacji celowej.

Analiza danych zaprezentowanych na ryc. 2 pozwala stwierdzić, że w latach 2007-2009 udział powyższych środków w dochodach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego zmieniał się w zróżnicowanym tempie w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego. W 2010 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały 13.793.352 tys. zł na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE oraz na finansowanie wydatków, których źródłem jest budżet środków europejskich. W relacji do zrealizowanych dochodów ogółem według poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, ww. dochody łącznie stanowiły w gminach 7,0%, w miastach na prawach powiatu 5,5%, w powiatach 9,3%, a w województwach – 26,1%⁷. W 2010 r. nadal wzrastała zatem rola samorządu wojewódzkiego, który staje się głównym beneficjentem środków UE przeznaczanych na realizację polityki spójności.

Rola środków z funduszy unijnych w strukturze źródeł finansowania projektów inwestycyjnych samorządu terytorialnego w okresie programowania 2014-2020 będzie zależna od kształtu budżetu UE, w tym szczególnie kierunków finansowania polityki spójności. Plany rozwoju Unii Europejskiej w najbliższych latach determinowane są trzema priorytetami określonymi w *Strategii Europa 2020*, tj. rozwój inteligentny (roz-

⁷ *Sprawozdanie...* (2011), s. 166.

wój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji), rozwój zrównoważony (czyli wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej) oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (uwzględniający wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną)⁸.

Z propozycji Komisji Europejskiej opublikowanej 29.06.2011 r. wynika, że budżet UE na okres 2014-2020 wyniesie 972,2 mld euro. Komisja proponuje utrzymać na porównywalnym do obecnego poziomie środki przeznaczone na cele polityki i spójności (376 mld euro), z czego Polska otrzymałaby ok. 80 mld euro. Komisja zakłada jednocześnie utworzenie nowej kategorii regionów przejściowych, które mogłyby korzystać z budżetu spójności oraz wskazuje na potrzebę wydzielenia specjalnego funduszu infrastrukturalnego, tzw. *connecting Europe*, o łącznej wartości 50 mld euro przeznaczonego na rozwój transeuropejskich sieci transportowych⁹.

Powyższa propozycja zgodna jest ze stanowiskiem Polski, którego szczególnym wyrazem było wystąpienie Prezesa Rady Ministrów D. Tuska podczas obrad V Forum Kohezyjnego w Brukseli. W wystąpieniu tym została podkreślona potrzeba utrzymania polityki spójności w dotychczasowym kształcie, skierowanej do wszystkich regionów, zachowując koncentrację środków na najsłabiej rozwiniętych regionach i państwach członkowskich UE. Osiągnięcie porozumienia co do kształtu polityki spójności określonego w stanowisku polskiego rządu oznaczające, że finansowanie celów polityki spójności w okresie programowania 2014-2020 osiągnie poziom nie niższy niż w bieżącym okresie programowania, stanowiłoby dużą szansę dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego i możliwości realizacji projektów inwestycyjnych po 2014 r. Ze względu na cele określone w *Strategii Europa 2020* należy spodziewać się jednak zmian w zakresie struktury środków przekazywanych na poszczególne obszary wsparcia, w tym zmniejszenia nakładów na współfinansowanie inwestycji z zakresu infrastruktury podstawowej.

1.3. Przychody o charakterze zwrotnym i inne formy pozyskiwania zewnętrznego kapitału inwestycyjnego

Jednostki samorządu terytorialnego oceniane są przez instytucje finansujące jako podmioty wiarygodne pod względem wypłacalności, charakteryzujące się przejrzystością i jawnością prowadzonej gospodarki finansowej, co w konsekwencji określa niski poziom ryzyka inwestycyjnego w zakresie udzielania kredytów i pożyczek¹⁰. Z punktu widzenia oceny szans i zagrożeń finansowania projektów inwestycyjnych

⁸ *Komunikat...* (2010), s. 11-12.

⁹ Według informacji opublikowanych przez PAP 29.06.2011 r., http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=28170&_Checksum=-1651891730.

¹⁰ Misterek (2008), s. 48.

za najistotniejszy problem należy jednak wskazać rzeczywistą zdolność jednostek samorządu terytorialnego do obsługi zadłużenia oraz możliwości absorpcji długu¹¹.

Ze względu na wysoki poziom deficytu sektora finansów publicznych w Polsce wprowadzono dodatkowe ograniczenia dotyczące poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest zatrzymanie dalszego wzrostu zadłużenia w całym sektorze finansów publicznych. Zgodnie z zapisami *Rozporządzenia* (2010), poza kredytami i pożyczkami, do bilansu wlicza się także umowy leasingowe, podpisane kontrakty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy z odroczonym terminem płatności dłuższym niż rok. Gminy, których suma zobowiązań przekroczy 60% ich dochodów, zobowiązane zostały do przygotowania i wdrożenia programu naprawczego. Ponadto, w art. 243 *Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* został zdefiniowany nowy rodzaj ograniczenia, które ma obowiązywać samorządy od 2014 r. w formie tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów (IWZ).

Według danych Ministerstwa Finansów obserwowane jest zróżnicowanie pod względem poziomu zadłużenia, jak też poziomu obciążenia budżetów poszczególnych jednostek z tytułu obsługi zaciągniętego długu¹². Wiele jednostek zbliża się do maksymalnych wartości wskaźników określających dopuszczalne zadłużenie, co nie w każdym przypadku oznacza nadmierny udział przychodów o charakterze zwrotnym w strukturze finansowania wydatków budżetowych. W opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego, co potwierdzają również analizy przeprowadzone przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS), w większości badanych województw, powiatów i gmin nie odnotowano zagrożenia przekroczenia dopuszczalnych limitów zadłużenia, ani też ryzyka utraty płynności finansowej budżetów¹³. Limity zadłużenia proponowane przez Ministerstwo Finansów, dla wielu jednostek mogą stanowić istotną barierę rozwojową przez ograniczenie możliwości podejmowania inwestycji finansowanych przy wykorzystaniu źródeł zewnętrznych oraz wydłużenie fazy realizacji¹⁴.

Dla jednostek prowadzących aktywną politykę inwestycyjną scharakteryzowane powyżej działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów oznaczają ograniczenie zdolności do wykorzystania środków z funduszy UE, wymagających wkładu własnego, pozyskiwanego często w formie kredytów długoterminowych. Należy jednocześnie zauważyć, że również niski poziom zadłużenia danej jednostki – dokonywany według oceny na podstawie ustawowych wskaźników dopuszczalnego zadłużenia – może świadczyć o niekorzystnej sytuacji finansowej danej jednostki, wynikającej z niskich wartości uzyskiwanej nadwyżki operacyjnej i przez to ograniczonej zdolności do finansowania obsługi potencjalnych kredytów lub innych form przychodów o charakterze zwrotnym.

¹¹ Dylewski *et al.* (2006), s. 149.

¹² *Zadłużenie jednostek...* (2010).

¹³ Korolewska, Marchewka-Bartkowiak (2011), s. 10.

¹⁴ *MF ogranicza zadłużenie...* (2011).

Niezadowalający stan wyposażenia w obiekty infrastruktury technicznej i społecznej, a w konsekwencji niski poziom dostępności i jakości usług użyteczności publicznej w połączeniu z ograniczoną zdolnością inwestycyjną (i ograniczoną możliwością zadłużania się) danej jednostki samorządu terytorialnego zmusza do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania inwestycji. W wielu krajach instrumenty służące rozwiązywaniu powyższych problemów finansowania inwestycji, takie jak *project finance*, czy różnorodne formy partnerstwa publiczno-prywatnego znajdują szerokie zastosowanie. W przypadku Polski mimo spełnienia formalnych warunków rozwoju partnerstwa, jakimi są wdrożenie odpowiednich przepisów prawa i wsparcie udzielone przez instytucje władzy publicznej, rozwiązania powyższe są wykorzystywane w bardzo ograniczonym zakresie i nadal wyraźna jest potrzeba intensyfikacji działań na rzecz likwidacji barier, edukacyjnych i psychologicznych oraz upowszechniania praktycznego doświadczenia w zakresie przygotowywania i realizacji projektów inwestycyjnych wykorzystujących formułę partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁵.

W perspektywie okresu 2014-2020 zainteresowanie rozwiązaniami z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego w państwach członkowskich UE będzie wzrastać, głównie z powodu zwiększającego się poziomu zadłużenia sektora publicznego i wpływu kryzysu finansowego na poziom dofinansowania rozwoju infrastruktury z budżetu UE¹⁶. Na podstawie analizy uwarunkowań wprowadzania partnerstwa publiczno-prywatnego, Cenker wskazuje, że od 2009 r. w Polsce zauważalnie wzrastała liczba projektów realizowanych w powyższej formie współpracy oraz liczba inicjatyw o charakterze edukacyjnym i promocyjnym¹⁷. Ważnym pozytywnym sygnałem dla podmiotów zainteresowanych poszerzeniem możliwości finansowania projektów inwestycyjnych, w tym także dla jednostek samorządu terytorialnego, jest komunikat Komisji Europejskiej pt. *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych*, w którym Komisja określa formy wsparcia dla realizacji powyższych projektów.

2. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego wobec wyzwań polityki rozwoju

2.1. Rola zarządzania strategicznego i wieloletniego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego

Wprowadzone w *Ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* instrumenty planowania finansowego w postaci wieloletniej prognozy finansowej jednostki

¹⁵ Cenker (2011), s. 642.

¹⁶ Piekarski (2011), s. 53.

¹⁷ Cenker (2011), s. 639-641.

samorządu terytorialnego są niewątpliwie czynnikiem stymulującym zarówno perspektywiczne oceny przepływu strumieni pieniężnych w budżecie danej jednostki, jak też pośrednio przyczyniają się do usprawnienia badania wykonalności projektów inwestycyjnych. Począwszy od 2011 r. zgodnie z powyższymi zapisami w *Ustawie o finansach publicznych*, samorządy mają obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych. Jak podkreśla Filipiak, w warunkach gospodarowania zasobami jednostek samorządu terytorialnego potrzebna jest wiedza dotycząca systemu i mechanizmów tworzenia dochodów i przychodów budżetowych, jednak podejmowanie decyzji finansowych wymaga również zastosowania właściwych instrumentów ekonomicznych umożliwiających prowadzenie analiz w ujęciu bieżącym i perspektywnym, przy zastosowaniu podejścia wariantowego¹⁸.

Wobec niestabilności globalnej gospodarki, ujawnionej m.in. przez zjawiska kryzysu finansowego i gospodarczego zapoczątkowanego w 2007 r., niezbędne staje się doskonalenie metod redukcji ryzyka przedsięwzięć inwestycyjnych. Należy również zauważyć, że im dłuższa perspektywa czasu oddziaływania danej decyzji finansowej, dotyczącej np. sfinansowania projektu o dużej skali nakładów inwestycyjnych, wymagającego wykorzystania przychodów zwrotnych, tym większe znaczenie zbadania prawdopodobnych scenariuszy określających skutki podjęcia decyzji (lub też jej zaniechania) dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Szczególną rolę wieloletniej analizy finansowej dla ograniczenia powyższego ryzyka zauważa Jaroński, wskazując jednocześnie na negatywne konsekwencje wynikające z braku zastosowania odpowiednich procedur planowania długoterminowego i prognozowania sytuacji finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego podejmujących projekty inwestycyjne, w postaci gwałtownego ograniczenia bieżących wydatków budżetowych i spadku zdolności inwestycyjnej danej jednostki¹⁹.

W sytuacji przesuwania kompetencji dotyczących polityki rozwoju na poziom regionalny, a w konsekwencji także zwiększania odpowiedzialności samorządu terytorialnego za planowanie wydatków strukturalnych i realizację polityki inwestycyjnej, będzie wzrastać zapotrzebowanie na informacje umożliwiające badanie racjonalności wydatkowania środków publicznych oraz oddziaływania realizowanych wydatków inwestycyjnych na rozwój regionalny i lokalny. Cennymi elementami powyższej analizy mogą być wnioski dotyczące wzajemnej korelacji poszczególnych decyzji finansowych oraz ewentualnych negatywnych skutków, które mogą wystąpić, jeżeli podjęte decyzje okażą się błędne²⁰.

Problem doskonalenia ukierunkowania terytorialnego środków publicznych dotyczy także wieloletnich planów finansowych. Jak wskazują Misiąg i Tomalak, w zasadach planowania budżetu państwa, w tym sporządzania wieloletniego planu finansowego, brakuje kompleksowej analizy przepływu środków finansowych mię-

¹⁸ Dylewski *et al.* (2006), s. 104.

¹⁹ Jaroński (2009), s. 242-423.

²⁰ Dylewski *et al.* (2006), s. 105.

dzy budżetem państwa i jednostkami administracji centralnej a budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie ww. autorzy oceniają za niedostateczny zakres ujmowania ujęcia regionalnego na etapie sprawozdawczości, zarówno w wymogach prowadzenia analiz o charakterze regionalnym, czy też braku instrumentów gromadzenia danych źródłowych w ujęciu regionalnym do celów badawczych²¹.

W ramach wdrażania *KSRR* zaplanowane zatem zostały zmiany dotyczące określenia, w wieloletniej prognozie finansowej, grupy wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację polityki regionalnej w ujęciu terytorialnym. Ponadto, modyfikacja nastąpi w zasadach sporządzania i realizacji budżetu zadaniowego, przez uwzględnienie celów polityki regionalnej w określaniu funkcji i zadań państwa oraz oznaczenie w budżecie zadaniowym środków finansowych, jakie w ramach kompetencji poszczególnych ministrów będą kierowane na realizację celów polityki regionalnej²².

2.2. Przekształcenia polityki spójności UE a problemy racjonalności i efektywności wydatkowania środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego

Zmiany w zakresie wspieranych kierunków inwestowania w sektorze publicznym wynikające z zapisów *Strategii Europa 2020* będą kształtować w znacznym stopniu proces podejmowania decyzji inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Możliwość pozyskania dofinansowania ze środków unijnych jest bowiem dla wielu jednostek głównym warunkiem podjęcia niektórych przedsięwzięć inwestycyjnych wymagających znacznych nakładów, w tym dodatkowych źródeł finansowania w postaci przychodów o charakterze zwrotnym. W przypadku funduszy unijnych, gdzie stosowane są sformalizowane zasady aplikowania o uzyskanie współfinansowania, potrzebne jest uwzględnienie ogólnych celów i kierunków rozwoju wyznaczanych przez organy UE dla ogółu państw członkowskich Wspólnoty, czy też dla specyficznych typów regionów. Instrumenty stymulowania rozwoju, jak również same cele, ulegają przemianom odzwierciedlającym obecne problemy i potrzeby społeczno-gospodarcze. Jednocześnie w kolejnych okresach programowania UE aktualizowane są procedury dystrybucji środków publicznych, które Unia przeznaczona na dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym.

Potrzeba doskonalenia metod oceny projektów inwestycyjnych w sektorze publicznym w okresie 2014-2020 będzie wynikać ze zmian w zakresie wymogów dotyczących pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł, w tym szczególnie instrumentów realizacji polityki spójności. Jakkolwiek postępujące zwiększanie dostępu do usług o charakterze użyteczności publicznej stawia przed jednostkami nowe wyzwania dotyczące zasad kwalifikacji projektów. Po zrealizowaniu inwestycji

²¹ Misiąg, Tomalak (2010), s. 31-37.

²² *Plan działań...*(2010), s. 21.

gwarantujących zaspokojenie potrzeb o charakterze podstawowym z punktu widzenia poziomu cywilizacyjnego i warunków życia społeczności w krajach rozwiniętych (co nadaje im niemal automatycznie wysoki priorytet wśród celów rozwoju), priorytetowe kierunki inwestowania w zakresie rozwoju usług wyższego rzędu stają się trudniejsze do sprecyzowania, jak też do oceny przyszłych konsekwencji społeczno-ekonomicznych dokonanych wyborów.

Podsumowanie

Problem istniejących nadal zapóźnień w zakresie wyposażenia w obiekty infrastruktury technicznej i społecznej stawia przed jednostkami samorządu terytorialnego wyzwanie utrzymania wydatków inwestycyjnych na poziomie zbliżonym do obecnego. Jedną z najważniejszych szans na osiągnięcie tak określonych celów będzie utrzymanie, w okresie 2014-2020, kluczowej roli polityki spójności jako instrumentu wspierającego rozwój całej Unii Europejskiej oraz idącego za tym korzystnego rozkładu środków budżetu UE na finansowanie polityki spójności. Zarówno stanowisko Polski w okresie Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, jak też opublikowane w czerwcu 2011 r. propozycje Komisji Europejskiej dotyczące budżetu UE na lata 2014-2020 pozwalają przypuszczać, że ostateczny kształt polityki spójności UE w przyszłości zapewni jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce możliwości korzystania ze znacznych środków finansowych skierowanych na współfinansowanie projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej. Istotne z punktu widzenia regionów w Polsce będzie jednak określenie zasad selekcji obszarów, do których skierowana zostanie interwencja. Utrzymanie obecnych kryteriów spowoduje ograniczenie wsparcia w ramach polityki spójności UE dla części regionów (w tym także w Polsce), w których problemy nadmiernego i pogłębiającego się różnicowania pod względem poziomu rozwoju nie zostały jeszcze rozwiązane.

Kolejna ważna szansa na podniesienie zdolności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego wynika z podjętych procesów doskonalenia systemu realizacji polityki spójności w Polsce. Wsparcie potencjału rozwojowego regionów w perspektywie 2020 r. będzie związane z realizacją *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, tworzącej nowe mechanizmy współpracy w zakresie rozwoju w relacjach między administracją rządową a samorządem terytorialnym regionów, jak też między jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Rozszerzenie zakresu kompetencji byłoby istotnym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego pod względem sprawności organizacyjnej. Zwiększenie poziomu dochodów własnych mogłoby ponadto być impulsem do intensyfikacji działań na rzecz rozwoju i podejmowania szerszego zakresu inwestycji, których finansowanie w większym stopniu mogłoby być również wspomagane wykorzystaniem źródeł zewnętrznych.

Zagrożenia dla przyspieszenia tempa rozwoju przez szersze wykorzystanie prywatnego kapitału inwestycyjnego wynikają w znacznej mierze ze skutków kryzysu finansowego w Europie, jak też działań na rzecz zmniejszenia długu publicznego w Polsce. W perspektywie najbliższych lat prawdopodobne jest dalsze ograniczanie możliwości finansowania projektów inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazane, w prezentowanej pracy, dotychczasowe regulacje prawne modyfikujące zasady korzystania z różnych form pozyskiwania zewnętrznego kapitału inwestycyjnego, oceniane są jako wprowadzane bez zachowania odpowiednich okresów przejściowych, jak też bez uwzględnienia zindywidualizowanych przesłanek wynikających z aktualnej i szczegółowej oceny sytuacji finansowej poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Taki tryb działań, służących z założenia stabilizacji finansów publicznych w przyszłości, powoduje w znacznym stopniu efekt destabilizacji i zwiększenia barier rozwoju inicjowanego na poziomie regionalnym i lokalnym.

Podniesienie poziomu racjonalności i efektywności oraz wzmocnienie skuteczności realizacji zadań rozwojowych wymaga konsekwentnego wprowadzania reform zarówno w zakresie podziału zadań między administrację rządową a jednostki samorządu terytorialnego, jak też idącego za nimi dostosowania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację powierzonych zadań. Za oczekiwany efekt powyższych działań wskazuje się poprawę koordynacji różnorodnych instrumentów finansowych (w tym służących realizacji poszczególnych polityk sektorowych) oraz wzrost skuteczności istniejącego systemu redystrybucji przez dostosowanie do warunkowań rozwojowych i potrzeb społecznych na obszarach województw. Należy jednocześnie podkreślić potrzebę dalszego wzmocnienia współpracy w zakresie planowania rozwoju między poszczególnymi poziomami samorządu terytorialnego.

Literatura

- Cenkier A., 2011, *Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] *Ekonomia, nauki o zarządzaniu, finanse i nauki prawne wobec światowych przemian kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych*, R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.). SGH, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Jarosiński K., 2009, *Wpływ zjawisk kryzysowych na stabilność finansową projektów inwestycyjnych*, [w:] *Wymiary kryzysu. Między praktyczną teorią a wirtualną praktyką*, J. Osiński (red.). SGH, Warszawa.
- Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*. Analizy BAS, nr 13(57).

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, MRR, Warszawa, 2010.
- MF ogranicza zadłużenie, samorzady miast protestują*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/mf-ogranicza-zadluzenie--samorzady-miast-protestuja,13895,1>, dostęp z 14.06.2011.
- Misiąg W., Tomalak M., 2010, *Zasady podziału środków publicznych między województwa. Rekomendacje dla polityki regionalnej*. MRR, Warszawa.
- Misterek W., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Difin, Warszawa.
- Piekarski Ł., 2011, *Osiągnąć więcej wydając mniej – projekty hybrydowe w praktyce*. Forum PPP, nr 1(14).
- Plan działań. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, MRR, Warszawa, 2010.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa* (Dz.U. 2010 nr 252, poz. 1692).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.* Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa, 2011.
- Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego za III kwartały 2010*, http://www.mf.gov.pl/files/_finanse_samorzadow/stan_zobowiazan/2010/zadluzenie_jst_iii_kw2010.pdf.
http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=28170&_Checksum=-1651891730.