

Urszula Banaszczak-Soroka

Bank PKO BP SA I Oddział we Wrocławiu

ZEWNĘTRZNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO (JST)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ oraz Europejska karta samorządu terytorialnego² (ratyfikowana przez Polskę w 1993 r.) nakładają na samorządy obowiązek szeroko rozumianej polityki społecznej – i odpowiedzialność za kształtowanie tej polityki – w wielu dziedzinach życia publicznego. Konsekwencją tego zapisu jest realizowanie zadań odnoszących się do polityki społecznej, rozumianej jako pomoc jednostce, ale także polityki społecznej odnoszącej się do zapewnienia społeczności lokalnej godnych warunków życia. Mamy tu na uwadze wszelkie działania związane z rozbudową i utrzymaniem szkół, centrów kultury i pływalni, również infrastruktury technicznej (wodociągów i kanalizacji), utylizacji odpadów, dróg i komunikacji czy ochronny środowiska, w których zakresie społeczności lokalne mają ogromne potrzeby inwestycyjne.

Z wyliczeń Agencji Rozwoju Komunalnego (szacunki z roku 2000) wynika, że aby osiągnąć europejskie standardy komunalne³, samorządy powinny wydać co najmniej 64 mld zł⁴ – ze względu na wieloletnie niedoinwestowanie tych dziedzin. Jeżeli weźmie się ponadto pod uwagę inwestycje drogowe czy szkolno-sportowo-rekreacyjne, to nakłady niezbędne na zagospodarowanie luki cywilizacyjnej w

¹ Gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej (art. 43 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997 nr 78, poz. 483).

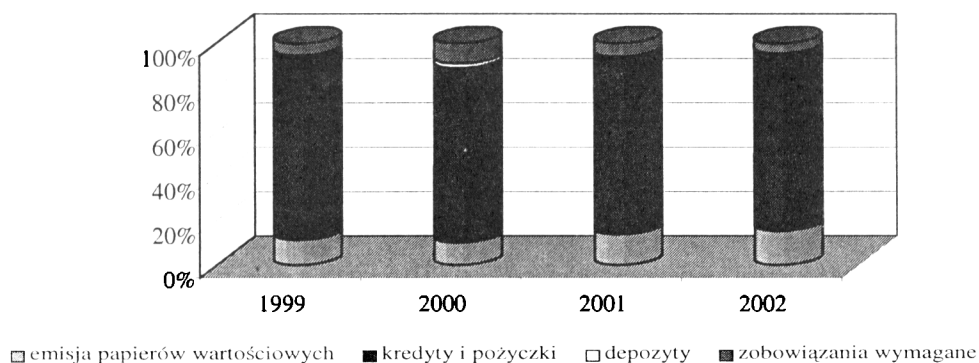
² Społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki gospodarczej do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień. Wysokość zasobów finansowych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję albo inne prawo (Europejska karta samorządu terytorialnego, DzU 1994 nr 124, poz. 607 i poz. 608).

³ Pojęcie „zasoby komunalne” obejmuje kanalizację, wodociągi, oczyszczalnie ścieków, sieci gazowe, komunikację miejską, utylizację odpadów.

⁴ E. Zachowicz, *Gminy szukają wsparcia*, „Rzeczpospolita” z 29.08.2000 r.

dostępności do elementów infrastruktury znacznie przekroczyć roczne dochody JST, zbliżające się od kilku lat do poziomu 80 mld zł⁵.

Cytowane dwa najważniejsze akty prawne dotyczące funkcjonowania samorządów zawierają ustawowe gwarancje dostosowania zasobów finansowych do zakresu uprawnień nadawanych JST. Praktyka pokazuje, że spełnienie tych standardów daleko odbiega od wzorca wyznaczonego przez cytowane ustawy. Od początku decentralizacji finansów publicznych w Polsce wątpliwa była kwestia, czy środki postawione do dyspozycji samorządu terytorialnego będą adekwatne do powierzonych im ustawowo zadań. Wydaje się niemal pewne, że niezależnie od tego, jaki system gospodarowania finansami publicznymi zostanie przyjęty, samorządy będą w najbliższych latach niedofinansowane.



Rys. 1. Struktura zobowiązań JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST za lata 2001 i 2002.

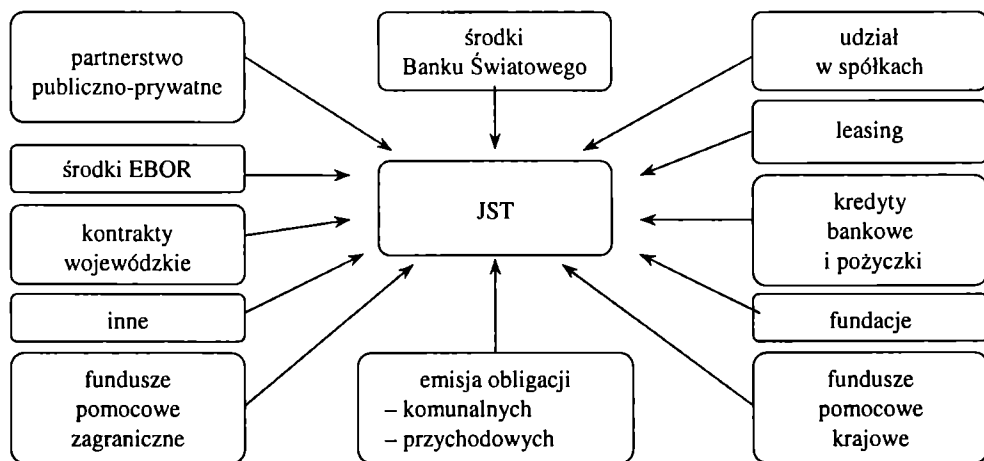
Sytuację finansową JST dobrze charakteryzuje udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych. Samorząd musi przede wszystkim wywiązać się z finansowania obligatoryjnych zadań własnych, zadań zleconych i przyjętych na podstawie porozumień. Wielkość funduszu swobodnej decyzji (decyzji dotyczących inwestycji) z roku na rok się zawęża. Obserwujemy długotrwały trend spadku wydatków inwestycyjnych w wydatkach JST ogółem na rzecz kosztów bieżących, spowodowany przede wszystkim przekazywaniem coraz większej liczby zadań do realizacji bez równoległego zasilania ze szczebla centralnego w środki finansowe, a wprost przeciwnie – do ich zmniejszania, o czym świadczy m.in. skala przyrostu dochodów samorządowych do dochodów budżetu państwa (rys. 3).

W samorządach przeważają po stronie wydatków środki skierowane na zaspokojenie potrzeb bieżących. Stanowią one ponad 80% wydatków (w gminach w ciągu 10 lat

⁵ Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w 2002 r., Warszawa 2003, s. 79.

udział wydatków na inwestycje w strukturze wydatków ogółem zmalał aż o 10%)⁶. Ten niepokojący obraz nieco poprawiają nieliczne samorządy, które przeznaczają w ujęciu procentowym znacznie więcej środków na zadania inwestycyjne. Dobrym przykładem potwierdzającym to jest ranking „Złota setka”⁷. Podstawowym kryterium doboru gmin do rankingu jest wielkość inwestycji na jednego mieszkańca w kolejnych ostatnich trzech latach oraz udział procentowy dochodów przeznaczonych na inwestycje (co najmniej 30%). Gminy „Złotej setki” średnio inwestują 40% swoich trzyletnich dochodów.

Podstawowym źródłem finansowania zadań infrastrukturalnych są kredyty i zwiększający się udział emisji obligacji. Instrumenty te nie wyczerpują możliwości finansowania zewnętrznego kreującego dopływ środków finansowych do JST. Od tego, jakimi funduszami będą dysponowały samorządy, a może – jak będą dysponowały i dobierały instrumenty finansowania, zależeć będzie tempo niwelowania luki cywilizacyjnej. Po pierwsze, potrzebna jest koncepcja, strategia, określająca cele i priorytety, które będą konsekwentnie realizowane. Po drugie, do każdego zadania musi być dopasowane źródło jego finansowania. Decyzja o wyborze instrumentu finansującego konkretne przedsięwzięcie inwestycyjne nie jest łatwa, tym bardziej że skutki tej decyzji będą miały istotny wpływ na sytuację finansową JST w długim horyzoncie czasowym. Zaciągnięte kredyty i pożyczki trzeba spłacać, co stanowić będzie często znaczne obciążenie budżetu. Aktywne i efektywne decyzje uwzględniające elementy ryzyka w połączeniu z wiedzą i wyobraźnią pozwolą dokonać wyboru jednego lub wielu (montaż finansowy) instrumentów finansowania zewnętrznego.



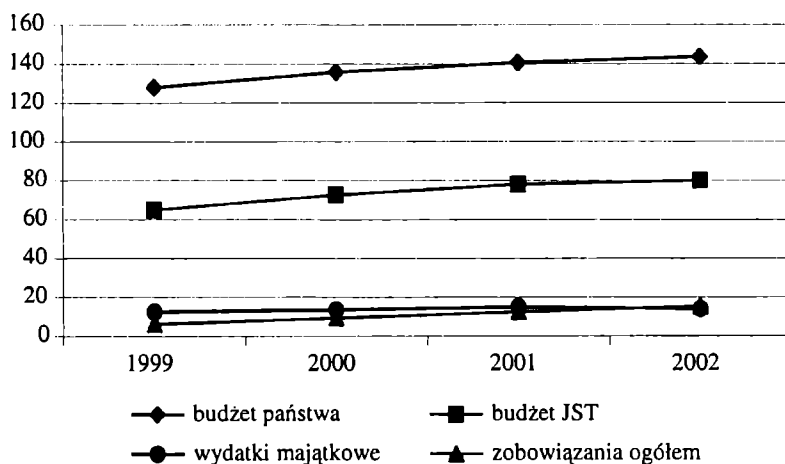
Rys. 2. Źródła finansowania zewnętrznego JST

Źródło: opracowanie własne.

⁶ Tamże, s. 91.

⁷ „Rzeczpospolita” z 31.05.2001 r. oraz z 4.07.2002 r.

Korzystanie z zewnętrznych źródeł przychodów jest czynnikiem pozytywnym, umożliwiającym przyspieszenie procesów inwestycyjnych JST. Nie budzi ono za niepokojenia, jeżeli rzeczywiście służy finansowaniu inwestycji, a powstające z tego tytułu zobowiązania mogą być spłacane z osiągniętych w następnych latach dochodów lub przychodów. Jeżeli jednak wzrost zadłużenia do dochodów nie idzie w parze ze wzrostem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem i pojawiają się trudności z terminową regulacją zobowiązań, a coraz większa część pozyskanych z kredytów i pożyczek przychodów musi być przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, to sytuacja staje się skomplikowana i powinna być traktowana jako objaw trudnej sytuacji JST. Mogła ona powstać z powodu zarówno przekroczenia granic inwestowania i zadłużenia, jak i trudności w realizacji zaplanowanych dochodów, w relacji do których określono wydatki inwestycyjne i wielkość zwrotnych przychodów. Jak wskazują dane statystyczne, co najmniej 12% przychodów (kredyty i emisje obligacji) wykorzystano na finansowanie rozchodów, czyli na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań⁸.



Rys. 3. Dochody budżetu państwa, budżet, wydatki inwestycyjne oraz zobowiązania JST (wykonanie 31 XII) w mln zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST za lata 2001 i 2002.

Prace przygotowawcze, które poprzedzają decyzję dotyczącą wyboru ścieżki finansowania inwestycji, powinny być prowadzone wielowątkowo i mieć jeden cel – dobór instrumentu do zadania, czasu, możliwości, horyzontu czasowego, możliwości budżetu z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawnych. Takie po-

⁸ Tamże, s. 96 i dalej.

dejsie do planowania źródeł finansowania inwestycji zobowiązuje przygotowujących i akceptujących decyzję do:

- 1) poznania instrumentów finansowania zewnętrznego,
- 2) rozpoznania ich wad i zalet,
- 3) uwzględnienia wszystkich rodzajów ryzyka,
- 4) określenia możliwości organizacyjnych i prawnych,
- 5) sporządzenia analizy ekonomicznej wybranych instrumentów w powiązaniu z realizacją budżetu (koszt finansowania).

Pełne i odpowiedzialne przygotowanie finansowania inwestycji umożliwi samorządom racjonalne wykorzystanie źródeł zewnętrznego zasilania budżetu, a tym samym przyczyni się do wypełnienia jednej z podstawowych funkcji JST w zakresie polityki społecznej.

Literatura

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, DzU 1994 nr 124, poz. 107.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997 nr 78, poz. 483.
3. „Rzeczpospolita” z 31.05.2001 r. oraz z 4.07.2002 r.
4. Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w 2002 r., Warszawa 2003.
5. Zachowicz E., *Gminy szukają wsparcia*, „Rzeczpospolita” z 29.08.2000 r.

THE EXTERNAL SOURCES OF FINANCING INFRASTRUCTURAL INVESTMENTS OF THE LOCAL ADMINISTRATIVE UNITS (LAU)

Summary

One of the main purposes of LAU is to provide proper conditions of life that manifests itself, among others, in the saturation of social and technical infrastructure. The estimations of the Agency of Communal Development indicates that achieving the European standard of communal infrastructure alone spending at least PLN 64 billion, which is very close to yearly incomes of all LAUs in Poland. The realization of tasks from this area is restricted by the regulations concerning debts of local governments. This situation demands searching for diverse sources of financing which allows minimizing mortgage costs. It is an essential part of the financial policy of local governments to have skills to accumulate different sources of financing.