

Ewa Gubernat

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: ewa.gubernat@ue.wroc.pl

UWARUNKOWANIA I FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI ROZWOJOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

CONDITIONS AND FINANCING DEVELOPMENT ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

DOI: 10.15611/pn.2017.485.15

JEL Classification: H21

Streszczenie: W artykule przedstawiono istotę inwestycji komunalnych, polityki inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego wraz z przeglądem podstawowych źródeł finansowania. Inspiracją do podjęcia tematu jest chęć ustalenia, na czym polega działalność inwestycyjna samorządów i czy polega ona pomnażaniu kapitału, jakimi cechami wyróżniają się owe inwestycje i za pomocą jakich instrumentów są współfinansowane. Zasadniczym celem opracowania jest identyfikacja inwestycji jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie uwarunkowań i barier realizacji działalności rozwojowej samorządów, jak też wskazanie głównych źródeł ich finansowania. Przedstawione wnioski oparto na przeglądzie literatury i analizie obowiązującego prawa. O wartości aplikacyjnej pracy stanowić będzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie: jakie czynniki determinują działalność rozwojową jednostek samorządu terytorialnego?

Słowa kluczowe: inwestycja samorządowa, infrastruktura, wydatki.

Summary: The paper presents the essence of municipal investment, the investment policy of local government units together with the review of basic sources of financing. The inspiration for the theme is the desire to establish what is the investment activity of self-governments and whether it consists in multiplying capital, what qualities distinguish these investments and which instruments they are co-financed by. The main purpose of the study is to identify the investments of local government units and to indicate the conditions and barriers to the development of self-governments and to indicate the main sources of their financing. The presented conclusions are based on a review of literature and analysis of applicable law. The value of job application will be the answer to the question: What factors determine the development of local government units?

Keywords: local government investment, infrastructure, expenses.

1. Wstęp

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego stanowią kluczowy czynnik rozbudowy lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, a w konsekwencji powiększenia majątku. Absorbują wysokie nakłady finansowe. Z tego względu wielkość inwestycji traktowana jest jako ważny wskaźnik rozwoju i kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Realizacja wysokokwotowych i licznych projektów inwestycyjnych przez samorządy stała się istotnym dla nich wyzwaniem, a zarazem stanowi dynamiczny i interesujący obszar badawczy dla ekonomistów. Inspiracją do podjęcia tematu jest chęć ustalenia, na czym polegają i czym się wyróżniają inwestycje samorządowe w szeroko rozumianej działalności rozwojowej samorządów i jakie są dostępne instrumenty, za pomocą których mogą zostać sfinansowane. Uzyskanie odpowiedzi na poruszane zagadnienia ma wymiar poznawczy i praktyczny, szczególnie w okresie wzmózonych realizacji projektów inwestycyjnych przeprowadzanych za pomocą finansowania zewnętrznego.

2. Istota inwestycji samorządowych

Inwestycje samorządowe stanowią istotny czynnik rozwoju lokalnego. Tworzą one warunki do wzrostu konkurencyjności samorządów terytorialnych oraz poprawy ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych. Zważywszy, iż zasoby komunalne są ograniczone, to inwestowanie w tym obszarze nie polega na zaangażowaniu środków w dowolne, nieprzemyślane cele czy przedsięwzięcie. Sedno tkwi właściwie w racjonalnym zaangażowaniu środków. Zatem inwestycje komunalne [Czempas 2004, s. 85] należy uznać za celowe wydatkowanie środków finansowych przez dany samorząd, skoncentrowane na powiększaniu materialnych i niematerialnych korzyści wspólnoty samorządowej. Definicja ponoszenia nakładów inwestycyjnych (inwestowania) w gospodarce samorządowej może przyjmować wskazane poniżej interpretacje:

- inwestycja to aktywa nabyte w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu ich wartości, uzyskania z nich przychodów w formie odsetek, dywidend lub innych źródeł, w tym również transakcji handlowej, a w szczególności aktywa finansowe oraz te nieruchomości i wartości niematerialne i prawne, które są użytkowane przez jednostkę [Walica 1996, s. 7];
- inwestowanie to działania ukierunkowane na zwiększenie wartości zasobów materialnych jednostki, związane z nakładami finansowymi, przeznaczonymi na tworzenie, zwiększenie i modernizowanie majątku [Kopaliński 1991, s. 236];
- inwestycje to kapitał celowo wydatkowany przez inwestora, którego celem jest powiększenie jego korzyści materialnych i niematerialnych [Dziworska 1993, s. 12];
- inwestycje to finansowe zaangażowanie się w jakieś przedsięwzięcie w nadziei uzyskania korzyści. Polega ono na przeznaczaniu zasobów finansowych nie na

konsumpcję, ale w takim zaangażowaniu, od którego oczekuje się w przyszłości określonych korzyści [Jog, Szuszyński 1993, s. 9];

- inwestowanie to działalność skierowana na pomnażanie kapitału, oznaczająca rezygnację z bieżącej konsumpcji lub użyczenie kapitału i poniesienie związanych z tym kosztów w przyszłości [Jajuga, Słoński 1997, s. 85].

Uwzględniając powyższe definicje, można zauważyć, że inwestycje stanowią ponoszone nakłady kapitałowe na uprzednio zdefiniowane projekty, mające na celu osiągnięcie określonych efektów w wymiarze [Schneider 1990, s. 34]:

- finansowym – nabywanie udziałów w innych podmiotach, długoterminowych papierów wartościowych lub udzielanie długoterminowych pożyczek;
- wartości niematerialnych i prawnych – zakup praw majątkowych, licencji, patentów;
- materialnym (rzeczym) – wykorzystanie kapitału mające na celu powiększenie majątku wspólnoty, np. ziemia, budynki, sieci, urządzenia, środki transportu, wyposażenie.

Inwestowanie w samorządach wywiera istotny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy. Przytoczone interpretacje dowodzą, że inwestycje samorządowe bezsprzecznie są oznaką rozwoju, zaspokajania konkretnych potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo [Trojanek 1994, s. 39], ale i niejednokrotnie kreowania nowych. Inwestycje komunalne absorbują znaczne nakłady finansowe [Hajdys 2013, s. 130], często ponoszone w długim okresie. Charakteryzują się wysokim stopniem skomplikowania oraz są rekomendowane interesowi publicznemu [Kulesza 2008, s. 20]. Wyróżnia je także ograniczony zasięg [Filipiak 2015, s. 867], zazwyczaj do terytorium konkretnej jednostki samorządowej. Oznacza to, że mają znaczenie lokalne (gmina, powiat) lub regionalne (województwo).

Inwestycje realizowane przez samorzady obejmują przede wszystkim działania w obszarze infrastruktury [*Sprawozdanie...* 2016, s. 168]. Według definicji infrastrukturę [Sadowy 1988, s. 20] stanowi zespół urządzeń, a także inwestycji stwarzających podstawy do właściwego funkcjonowania i rozwoju gospodarki na danym terenie oraz zapewniających odpowiednie warunki bytu ludności i możliwości ich poprawy. Zatem w odniesieniu do infrastruktury komunalnej stanowią ją zarówno urządzenia, jak i zakłady prowadzące działalność ukierunkowaną na zaspokajanie powszechnych potrzeb ludności i podmiotów gospodarczych znajdujących się na obszarze danej jednostki samorządowej. Tworzą ją obiekty, urządzenia, sieci infrastruktury technicznej i społecznej, takie jak np. sieci wodociągów i kanalizacji, oczyszczalnie ścieków, drogi lokalne i komunikacja miejska, oświetlenie ulic, urządzenia oczyszczania miast i wysypiska śmieci, sieci ciepłownicze, gazownicze i energetyczne, infrastruktura społeczna. Zważywszy na tak szeroki katalog możliwych działań rozwojowych w samorządach, inwestycje te można podzielić na następujące grupy [Ginsbert-Gebert 1977, s. 119]:

- inwestycje restytucyjne – związane z odtwarzaniem zamortyzowanych środków trwałych;

- inwestycje modernizacyjne – mające na celu poprawę dotychczasowych parametrów techniczno-ekonomicznych majątku komunalnego poprzez przebudowę obiektów;
- inwestycje rozwojowe – związane z tworzeniem nowego, innowacyjnego zasobu niezbędnego do świadczenia usług komunalnych.

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, iż realizacja infrastrukturalnych inwestycji komunalnych wymaga ponoszenia wysokich nakładów kapitałowych, zarówno w ujęciu ogółem (skala realizowanych inwestycji przed podsektor samorządowy¹), jak i w wymiarze jednostkowym konkretnego samorządu. Natomiast zapotrzebowanie na projekty inwestycyjne jest pochodną wielkości i charakteru danego samorządu. Warto również podkreślić, iż wskazane typy inwestycji infrastrukturalnych charakteryzują się użytecznością publiczną. Mają one charakter ciągły. Gwarantują wzrost konkurencyjności samorządów.

Realizacja inwestycji samorządowych ma zatem na celu uzyskanie w określonej przyszłości założonych korzyści, niejednokrotnie niewspółmiernych do ponoszonych nakładów, a mianowicie:

- użyteczność publiczna inwestycji [Dziworska 1995, s. 55] – rozbudowa infrastruktury służy świadczeniu usług, nie zapewnia jednak w przyszłości wyższych dochodów albo przynosi dochody, jednak na poziomie zbliżonym do poziomów eksploatacji zbudowanych obiektów;
- efektywność inwestycji [Marcinek 2001, s. 26–27] – wzrost wydatków inwestycyjnych w zakresie infrastruktury determinuje w przyszłości wyższy poziom wydatków bieżących związanych z ich eksploatacją, często niepokrywającą się z uzyskiwanymi dochodami;
- atrakcyjność inwestycyjna [Marcinek 2001] – realizowane inwestycje infrastrukturalne wpływają na rozwój i poprawę jakości życia mieszkańców, ale również sprzyjają rozwojowi działalności gospodarczej poprzez pozyskiwanie nowych inwestorów. W długiej perspektywie czasowej oznacza to wyższe dochody własne samorządu.

3. Polityka finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Powszechnie uznaje się, że wydatki inwestycyjne służą powiększaniu majątku jednostki samorządu terytorialnego, który sprzyja jej rozwojowi społecznemu i gospodarczemu [Denczew 2005, s. 57]. Faktycznie samorządy wyróżniają się istotną samodzielnością w obszarze realizacji wyznaczonych zadań oraz posiadają szeroki zakres wydatkowania środków (por. tab. 1). Dotyczy to szczególnie realizacji wydat-

¹ Poziom realizowanych przez podsektor samorządowy wydatków inwestycyjnych w roku 2015 to kwota 37,22 mld zł (co stanowiło 88,7% założonego planu), w tym ze środków unijnych zostało dofinansowane 16,71 mld zł. Źródło [*Sprawozdanie...* 2016, s. 163].

ków inwestycyjnych [Mackiewicz i in. 2003, s. 96], z uwagi na fakt, że samodzielnie podejmują decyzje o wyborze priorytetów i kierunku polityki inwestycyjnej.

Tabela 1. Środki na finansowanie projektów inwestycyjnej JST w latach 2007–2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody ogółem, mld PLN	131,4	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5
Dochody majątkowe, mld PLN	6,6	5,5	14,5	13,8	16,4	17,1	16,0
Wydatki majątkowe, mld PLN	24,6	30,8	41,6	43,3	41,2	34,4	33,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych 2007–2013].

Jak twierdzi M. Jastrzębska, samorządowa polityka inwestycyjna stanowi rodzaj polityki wydatkowej. Związana jest z polityką dochodową poprzez pryzmat możliwości wykorzystania źródeł dochodu na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Polega na świadomym i celowym wyborze realizowanych projektów inwestycyjnych, źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych oraz podmiotów realizujących te inwestycje [Jastrzębska 2005, s. 16].

Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego są pochodną ich sytuacji finansowej – głównie dochodowej, jej dynamiki oraz realizowanej przez jednostki długoterminowej strategii. Należy jednak podkreślić, iż znaczenie poszczególnych funkcji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego jest zmienne w czasie i uzależnione również od sytuacji gospodarczej kraju oraz stanowionego prawa w obszarze finansów lokalnych [Patrzalek 1996, s. 12].

Istotną cechą, właściwą dla wydatków inwestycyjnych realizowanych przez samorządy, jest z pewnością swoboda w dysponowaniu nimi. Oznacza to, że decyzja o realizacji projektu inwestycyjnego nie wynika wprost z obowiązków czy stanowionego prawa nakładanego na inwestora, lecz jest decyzją uznaniową inwestora o podjęciu działań w kierunku realizacji wybranego zadania [Ziółko 1995, s. 34]. Zatem podejmowane w tym kierunku prorozwojowe inicjatywy mają na celu podniesienie dotychczasowych standardów życia lokalnej społeczności [Noga 1994, s. 14]. Jednak ze względu na to, że zasoby publiczne są ograniczone, podczas procesu finansowania działalności rozwojowej samorządu podlegają one konkurencji [Zawora 2008, s. 118]. W praktyce polega to na tym, że decyzja o wyborze realizacji danego projektu inwestycyjnego ogranicza lub uniemożliwia realizację inwestycji w pozostałych obszarach. W związku z tym należy uznać, że działalność inwestycyjna podlega licznym ograniczeniom finansowym, które warunkują [Marchewka-Bartkowiak 2012]:

- ograniczone zasoby finansowe w relacji do planowanych i realizowanych zadań inwestycyjnych oraz potrzeb zgłaszanych przez lokalne wspólnoty;
- konieczność przestrzegania reguł fiskalnych w obszarze wydatków (stanowiących nieprzekraczalne limity) oraz do poziomu długu (mierzonego indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia);
- konkurencyjność inwestycji rozumiana jako konieczność ograniczenia wydatków dedykowanych innym projektom do czasu zakończenia pozostałych, w sytuacji kiedy nie można realizować kilku projektów równolegle;
- ograniczona dostępność instrumentów finansowych;
- niewielkie zainteresowanie partnerów prywatnych określonymi typami inwestycji ze względu na niskodochodowe projekty.

Jak dowodzą powyższe ograniczenia, sposób zarządzania realizacją procesu inwestycyjnego finansowanego ze środków publicznych jest problemem dużej wagi. Podjęcie decyzji o realizacji inwestycji komunalnych ze względu na ich specyficzne cechy wymaga przygotowania strategii finansowania, obejmującej zazwyczaj długoterminową perspektywę czasową, uwzględniającą:

- zdefiniowanie własnego potencjału finansowego, w tym potencjału inwestycyjnego;
- precyzyjne zdefiniowanie podstawowych źródeł finansowania;
- ustalenie wysokości środków niezbędnych do wykonywania poszczególnych etapów realizacji inwestycji;
- zagwarantowanie w budżecie jednostki, objętym długoterminową strategią finansową, środków na sfinansowanie udziału własnego;
- konieczność zastosowania wielu źródeł finansowania;
- zapewnienie płynności finansowej na każdym etapie i w każdej fazie realizacji projektu inwestycyjnego;
- monitoring zdolności kredytowej w całym okresie kredytowania oraz realizacji projektu inwestycyjnego.

Problematyka finansowania zadań inwestycyjnych została zdefiniowana również w obowiązującym ustawodawstwie [Ustawa z 27 sierpnia 2009], według którego wydatki inwestycyjne można rozpatrywać w ujęciu rocznym – gdzie rozliczane są w ramach jednego budżetu oraz w ujęciu wieloletnim. Do wydatków majątkowych zalicza się: wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, na realizację których w budżecie powinny być zagwarantowane środki. Zważywszy na długi okres ponoszenia nakładów inwestycyjnych, ustawa definiuje także zakres czasowy wieloletniej prognozy finansowej, która powinna obejmować dany rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata. Jest to okres minimalny. Okres ten podlega obowiązkowemu wydłużeniu na czas, na jaki przewiduje się limity z wydatków wieloletnich na przedsięwzięcia inwestycyjne, zamieszczone w załączniku do prognozy.

Decyzja o wyborze realizacji projektów inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego podejmowana jest zwykle wyłącznie na bazie analizy potrzeb. Relatywnie rzadko prowadzona jest kompleksowa analiza opłacalności i efektywności inwestycji [Jarosiński 2003, s. 116–118]. A to potwierdza ich niedochodowy charakter, co odróżnia je od typowych komercyjnych projektów realizowanych w celu pomnożenia kapitału. Finansowanie inwestycji samorządowych polega zatem na pokryciu zapotrzebowania na środki finansowe, które wynika z zakresu i skali przyjętych do realizacji projektów inwestycyjnych. Jednostki samorządu terytorialnego rozwijają się progowo, co ma istotne znaczenie dla wspomnianego powyżej pomiaru efektywności inwestycji i wielkości nakładów niezbędnych do ich finansowania. Według teorii B. Malisza (por. [Sierak 2015, s. 175]) progi rozwoju mogą mieć charakter:

- przestrzenny – ograniczający od zewnątrz możliwości przestrzennego rozwoju miast i regionów, np. ograniczenia rozbudowy sieci kanalizacyjnej ze względu na ukształtowanie terenu;
- terenowy strukturalny – polegający na tym, że rozwój miasta powoduje konieczność zmian struktury istniejącego zagospodarowania i użytkowania terenów, jak np. potrzeba rozbudowy układu komunikacyjnego, który nie jest wystarczający do obsłużenia miasta większego;
- ilościowy – ograniczający nie zabudowę poszczególnych terenów, lecz miasta jako całości, np. ograniczona wydolność ujęć wodnych, oczyszczalni ścieków.

Pozostałe cechy realizacji inwestycji komunalnych, obok zaprezentowanego problemu niskiej dochodowości i oceny efektywności, wynikają z ich infrastrukturalnego charakteru. Wśród nich należy wymienić [Zimny 2008, s. 11–12]:

- kwestię osiągnięcia efektywności i zwrotu poniesionych nakładów – podyktowaną prymatem użyteczności publicznej nad osiągnięciem zwrotu z zainwestowanego kapitału, ponadto inwestycje komunalne wywierają istotny wpływ na poziom przyszłych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego;
- wysoka kapitałochłonność – szczególnie w początkowej fazie powstawania urzędzeń i obiektów,
- długi cykl życia projektu – relatywnie długi okres zamrożenia środków pieniężnych, podyktowany długim procesem inwestycyjnym (powstawanie i funkcjonowanie infrastruktury);
- ryzyko inwestycyjne i finansowe – uwarunkowane istotnym obciążeniem szczególnie w okresie wysokiej inflacji;
- *know-how* technologii oraz niepodzielność danej inwestycji – które wyrażają się w konieczności zapewnienia minimalnej, technicznie uzasadnionej wielkości elementu infrastruktury;
- komplementarność i substytucyjność [Burzyńska 2012, s. 222] składowych elementów inwestycji – wzajemne dopełnianie się urzędzeń i obiektów infrastrukturalnych powstałych w efekcie inwestycji lub ich zamienności;
- terenochłonność – umożliwiają pokonywanie odległości;

- immobilność – oddziaływanie urządzeń i obiektów infrastrukturalnych powstałych podczas inwestycji na środowisko;
- nieodwracalność nakładów [Burzyńska 2012, s. 232] – nieodwracalność skutków decyzji inwestycyjnych.

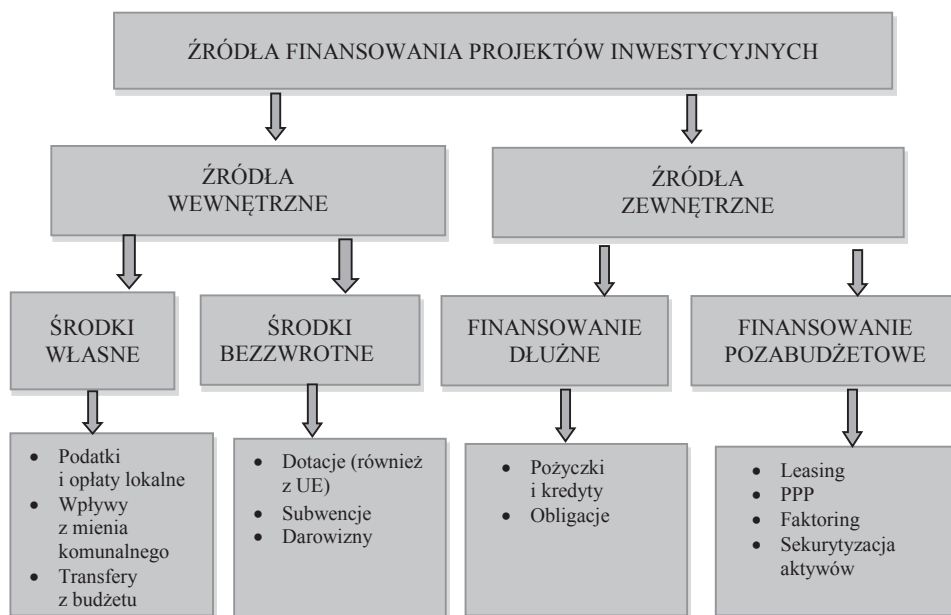
Reasumując rozważania podjęte w niniejszym punkcie, należy zauważyć, że ponoszone nakłady finansowe wpływają na wzrost mienia komunalnego. Bez wydatków na inwestycje komunalne nie jest możliwy wzrost dobrobytu w społeczności lokalnej. Kluczowe jest jednak zapewnienie właściwej strategii finansowania tychże działań. Dlatego niezwykle istotna jest świadoma polityka w zakresie zarządzania finansami, polegająca na zachowaniu racjonalnej relacji pomiędzy poziomem dochodów i wydatków bieżących. W dobie realizacji wysokokwotowych projektów inwestycyjnych należy skoncentrować się na osiągnięciu możliwie wysokich dochodów budżetowych oraz ciągłej racjonalizacji wydatków, zwłaszcza bieżących. Dla właściwej oceny sytuacji finansowej samorządu oraz wyznaczenia strategii finansowej zalecane jest przeprowadzenie rachunku przepływów finansowych, którego efektem finalnym jest wykazanie dostępnych środków pieniężnych w okresie realizacji i eksploatacji projektu, przy założeniach określonego wariantu polityki finansowej.

4. Przegląd podstawowych źródeł finansowania działalności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego mogą być finansowane zarówno ze źródeł zewnętrznych, jak i wewnętrznych (por. rys. 1). Każda z dostępnych form finansowania wyróżnia się właściwymi dla siebie cechami, a jej wykorzystanie determinują zarówno parametry wewnętrzne (uwarunkowania korzystającego samorządu), jak i zewnętrzne (uzależnione od źródła finansowania). Optymalny wybór źródeł finansowania projektu inwestycyjnego powinien zostać poprzedzony analizą SWOT, uwzględniającą: cechy danego źródła finansowania, jego charakter, a także specyfikę danego projektu inwestycyjnego wraz z towarzyszącymi barierami natury prawnej i organizacyjnej.

Podstawą budżetowania projektu komunalnego są własne środki budżetowe, gdyż to ich wydajność determinuje potrzebę zastosowania alternatywnych źródeł finansowania. Za wewnętrzne źródła finansowania uznaje się dochody własne, jakie pozostają do dyspozycji określonej jednostki samorządu terytorialnego. Bazowanie na stabilnych, przyrastających jednostajnie dochodach własnych pozwala samorządom tworzyć wiarygodne, długoterminowe projekcje finansowe oraz alternatywne scenariusze montażu finansowego dla projektów inwestycyjnych, co zwiększa bezpieczeństwo ich realizacji. Dochody własne [Ustawa z 13 listopada 2003], które mogą stanowić źródło finansowania inwestycji, współtworzą:

- podatki i opłaty lokalne – jak: podatek od nieruchomości, leśny, rolny, od środków transportowych, czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn oraz podatek dochodowy, a także opłaty lokalne;



Rys. 1. Źródła finansowania projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

- dochody z posiadanego majątku – poziom generowanych wpływów zależy od zasobów posiadanego przez daną jednostkę mienia, a tworzą je: dochody ze sprzedaży majątku, z najmu, dzierżawy, eksploatacji lokali komunalnych, z opłat za wykorzystanie infrastruktury komunalnej, akcji i udziałów w spółkach akcyjnych i spółkach z o.o., z tytułu odsetek od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz od udzielonych pożyczek, a także przychody z prywatyzacji przedsiębiorstw należących do jednostek samorządu terytorialnego.

Środki pieniężne z budżetu państwa mogą być transferowane do budżetów lokalnych również w postaci dotacji celowej lub subwencji ogólnej, których rozróżnienie występuje wyłącznie na gruncie prawnym. Korzystanie z dotacji celowej podlega nadzorowi zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości, gospodarności i rzetelności, a w przypadku subwencji występuje dowolność w rozdysonowaniu środków. W aspekcie ekonomicznym obie formy finansowania są klasyfikowane jako dochody budżetu samorządu. Z uwagi na ograniczony zakres pracy dalsze rozważania będą dotyczyły przeglądu dostępnych zewnętrznych źródeł finansowania.

Jak wskazuje praktyka, dochody własne nie stanowią wystarczającego zasobu środków do realizacji zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. Dlatego samorządy korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania, choć ich dostępność niekiedy

jest ograniczona z uwagi na negatywne skutki kryzysu finansowo-gospodarczego i zaostrzenia polityki finansowania przez instytucje finansowe oraz pogorszenia się sytuacji finansowej samorządów, ograniczającej ich zdolność do zaciągania nowych zobowiązań dłużnych.

Zewnętrzne źródła finansowania projektów inwestycyjnych tworzą: środki zwrotne (pożyczki, kredyty komercyjne oraz preferencyjne, obligacje komunalne – porównanie tych form finansowania prezentuje tabela 2), finansowanie pozabudżetowe (leasing, faktoring, umowy partnerskie PPP).

Ze wszystkich zewnętrznych źródeł finansowania najbardziej rozpowszechnioną formą finansowania inwestycji samorządowych są kredyty (udzielane wyłącznie przez banki, jako czynność bankowa [Ustawa z 27 sierpnia 1997]) oraz obligacje.

Długoterminowy kredyt inwestycyjny służy do finansowania wydatków inwestycyjnych, niezajdujących pokrycia w planowanych na dany rok budżetowy dochodach samorządu. Jego maksymalną wysokość określa uchwała budżetowa. Przedmiotem finansowania może być finansowanie lub refinansowanie nakładów inwestycyjnych związanych z modernizacją lub budową majątku trwałego, zgodnego z obszarem realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań. Kredyty mogą być udzielane na zasadach komercyjnych lub posiadać preferencje, kiedy ich spłata jest częściowo finansowana przez instytucje zewnętrzne. Cena kredytu, oferowana z reguły w postępowaniu przetargowym, zależy od: celu finansowania, tenoru finansowania, udziału środków własnych, ratingu jednostki samorządu terytorialnego, ryzyka bazowego, jak też jakości zabezpieczeń spłaty kredytu (choć ma to marginalne znaczenie z uwagi na fakt, że często kredyty zabezpieczane są jedynie wekslem). Maksymalny okres kredytowania może być kilkunastoletni i zgodny z polityką finansowania banku. Dopuszcza się również karencję w spłacie kredytu na okres realizacji inwestycji lub w przypadku refinansowania nakładów, ale nieprzekraczającą 20% okresu finansowania, oraz tzw. raty balonowe. W przypadku kredytów preferencyjnych udogodnienia polegają na współfinansowaniu kosztów obsługi długu lub uzyskaniu korzystniejszych warunków cenowych przy współudziale zewnętrznych instytucji, np. krajowych lub wojewódzkich funduszy celowych, międzynarodowych instytucji. Mogą to być również środki pochodzące z programów rządowych. Kredyty preferencyjne najczęściej odnoszą się do inwestycji związanych z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska, budowy i modernizacji obiektów komunalnych, służby zdrowia oraz edukacji.

Kolejnym instrumentem umożliwiającym pozyskiwanie finansowania są obligacje komunalne, której cechy definiuje ustawa o obligacjach [Ustawa z 29 czerwca 1997], zgodnie z którą obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) oraz że zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (mogącego mieć charakter pieniężny lub niepieniężny). Świadczenie pieniężne oznacza płatność odsetek w terminach i wysokości zapisanej w propozycji nabycia (emisja prywatna) lub prospekcie emisyjnym (emisja publiczna) oraz zwrot wartości no-

minalnej w okresie zapadalności obligacji. Natomiast świadczeniem niepieniężnym może być wszystko, co zostanie ustalone przez emitenta w uchwale o emisji obligacji i zaakceptowane przez przyszłych obligatariuszy. Szczególnym rodzajem obligacji komunalnych są tzw. obligacje przychodowe, które od tradycyjnych obligacji odróżnia sposób zabezpieczenia – w przypadku obligacji tradycyjnych jednostka odpowiada za zobowiązania całym swoim majątkiem, a w przypadku obligacji przychodowych odpowiedzialność ogranicza się tylko do przychodów generowanych w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia.

Tabela 2. Wady i zalety instrumentów dłużnego finansowania jednostek samorządu terytorialnego

	Wady	Zalety
Długoterminowe kredyty inwestycyjne	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczona dostępność w przypadku zaciągnięcia wysokich zobowiązań • konieczność ustanawiania zabezpieczeń • odsetki karne za nieterminową spłatę • zmienność w czasie obciążeń finansowych związanych ze zmiennością oprocentowania • stosunkowo wysokie koszty obsługi tego instrumentu dłużnego • możliwość zaciągnięcia zbyt wysokiego kredytu zadłużenia w stosunku do własnego potencjału finansowego 	<ul style="list-style-type: none"> • prosta konstrukcja instrumentu, prosta i krótka procedura zaciągnięcia kredytu • bardzo wysoka pewność pozyskania środków finansowych (poza sytuacjami braku zdolności kredytowej) • możliwość negocjacji indywidualnych warunków, z dostosowaniem wypłat transz kredytu do potrzeb wynikających z procesu inwestycyjnego • możliwość wcześniejszej spłaty, możliwość renegotjacji warunków umowy • możliwość zaliczenia odsetek i prowizji do kosztów uzyskania przychodu • zróżnicowane konstrukcje odsetek
Obligacje komunalne	<ul style="list-style-type: none"> • złożona i długa procedura emisyjna • podatność na wahania rynkowych stóp procentowych • wysokie koszty oraz warunki formalne wejścia na publiczny rynek (rating, doradztwo, koszty notowań) • jednorazowy wykup obligacji, konieczność zapewnienia dużych środków na określony moment wykupu • problemy z ewentualnym zabezpieczeniem emisji czy wcześniejszym wykupem wyemitowanych obligacji 	<ul style="list-style-type: none"> • jawność warunków emisji • możliwie długie terminy zapadalności • możliwość kształtowania przez emitenta struktury terminów wykupu • rozproszenie wierzycieli, dzięki czemu pożyczkobiorca ma silniejszą pozycję • efekt promocyjny, jeśli władze decydują się na emisję w obrocie publicznym • możliwość wprowadzenia świadczeń niepieniężnych • brak konieczności zabezpieczeń długu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Filipiak-Dylewska 1997, s. 14].

Alternatywnymi sposobami pozyskiwania kapitału obcego na realizację zadań jednostek mogą być: leasing i umowy o podobnym charakterze oraz faktoring.

Leasing polega na przekazaniu przez jedną stronę dobra (nieruchomości lub ruchomości) do odpłatnego korzystania przez drugą. Leasing wyraża zobowiązanie leasingodawcy do nabycia rzeczy oznaczonej od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w umowie i oddania tej rzeczy korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Leasing komunalny pozwala na sfinansowanie nowych inwestycji, np. środków transportu (autobusy, środki komunikacji miejskiej, samochody ciężarowe, samochody do odbioru odpadów), maszyn i urządzeń (koparki, ładowarki, ciągniki rolnicze, urządzenia do utylizacji odpadów itd.), elementów infrastruktury (wyposażenie, inne). Leasing komunalny pozwala także uwolnić środki poprzez leasing zwrotny. Przykładem takich transakcji jest leasing nieruchomości komunalnych. Z punktu widzenia ekonomicznego leasing operacyjny dla jednostek samorządu terytorialnego ma sens, gdyż jest zobowiązaniem pozabilansowym i nie powoduje wzrostu wskaźnika zadłużenia.

Faktoring samorządowy jest usługą dedykowaną dostawcom realizującym dostawę lub świadczącym usługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Polega na nabyciu przez instytucję finansową krótkoterminowej pieniężnej wierzytelności handlowej przed terminem jej płatności z potrąceniem opłaty na rzecz faktora. Może opierać się bez przejęcia ryzyka wypłacalności dłużnika lub z przejęciem takiego ryzyka. Dzięki wykorzystaniu usługi faktoringu możliwe jest uzyskanie w krótkim czasie środków pieniężnych od wierzytelności, których dłużnikiem jest samorząd. Przedmiotem transakcji faktoringu samorządowego mogą być wierzytelności z tytułu: usług bieżących realizowanych na rzecz samorządów, wśród których można wyróżnić np. sprzątnięcie, ochronę mienia, utrzymanie zieleni; oraz finansowania procesów inwestycyjnych, polegających na budownictwie drogowym i infrastrukturalnym. W obszarze działań inwestycyjnych finansowanie może dotyczyć całego cyklu inwestycji realizowanego nawet na przestrzeni kilku lat lub finansowania tzw. odbiorców częściowych, gdzie wierzytelność powstaje po odbiorze danego etapu prac. Jedną z najistotniejszych cech faktoringu samorządowego jest szacowanie ryzyka faktora w oparciu o wiarygodność jednostki samorządu terytorialnego.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) [Ustawa z 19 grudnia 2008] oznacza umowne stosunki zawierane między podmiotem publicznym a prywatnym, dzięki którym możliwa jest realizacja zadania publicznego. W ramach PPP partner prywatny realizuje dane przedsięwzięcie za uprzednio ustalonym wynagrodzeniem na rzecz samorządu, finansuje budowę, a także dysponuje przez z góry określony czas dochodami z zarządzania obiektem. W ten sposób samorząd nie dostarcza na rynek obiektów służących realizacji zadań użyteczności publicznej, a jedynie pozostaje dostawcą samych usług. Taka konstrukcja współpracy jest korzystna dla samorządu,

zważywszy na fakt, że finansowanie takich inwestycji niejednokrotnie stanowi barierę dla budżetu [Hajdys 2013, s. 298]. W istocie w ramach PPP inwestor prywatny jest udziałowcem w dostarczaniu usług dla lokalnej wspólnoty w długiej perspektywie czasowej, a samorząd jest gwarantem dostępności usług. PPP stwarza zatem dogodne warunki do efektu synergii, polegające przede wszystkim na: optymalnym podziale zadań i ryzyk związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, obopólnej korzyści, związanych z tworzeniem infrastruktury i dostarczaniem usług publicznych [Korbus, Strawiński 2009, s. 58–59].

Z kolei sekurytyzacja aktywów jednostki samorządu terytorialnego jest procesem pozyskania kapitału na cele obrotowe lub inwestycyjne za pośrednictwem wyemitowanych papierów wartościowych, które zostały zabezpieczone określoną pulą aktywów. Proces ten koncentruje się na wydzieleniu majątku z ogólnej sumy aktywów danej jednostki samorządowej, które umożliwiają uzyskiwanie dochodów, dzięki czemu możliwe stanie się okresowe spłacanie wcześniej pozyskanych środków pieniężnych. Zasadniczym warunkiem sekurytyzacji jest przekazanie przez zarządzającego majątkiem komunalnym (tzw. inicjatora) względnie jednorodnej puli majątku do specjalnie powołanego do tego celu podmiotu, tj. Spółki Specjalnego Przeznaczenia (*Special Purpose Vehicle* – SPV), za który otrzymuje określoną wartość środków pieniężnych, zaś SPV refinansuje ów majątek na rynku kapitałowym. W efekcie powstają obligacje całkowicie zabezpieczone majątkiem SPV. Warto zwrócić uwagę na fakt, że SPV zobowiązana jest do niepodejmowania innej działalności gospodarczej oraz do niezaciągania dodatkowych zobowiązań, aby nie obniżać stopnia pokrycia zobowiązań posiadanym majątkiem. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego sekurytyzacja może mieć zastosowanie dla obiektów sportowych i rekreacyjnych, widowiskowych, lokalnego zasobu mieszkaniowego.

Reasumując rozważania koncentrujące się na wyborze optymalnego instrumentu finansowania działalności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego, pomimo wielkości i zróżnicowania tychże źródeł finansowania, należy zwrócić szczególną uwagę przede wszystkim na: koszt pozyskiwanego finansowania wraz z towarzyszącymi kosztami pobocznymi, takimi jak np. prowizje, stopień złożoności procesu pozyskiwania środków na działalność rozwojową, obowiązujące procedury i regulacje związane z pozyskiwaniem środków dłużnych, możliwość elastycznego dopasowania poziomu zadłużenia do faktycznie zgłaszanego zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania z uwzględnieniem poziomu własnego potencjału inwestycyjnego.

5. Zakończenie

Istotną cechą działalności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego jest jej użyteczność społeczno-gospodarcza polegająca na zaspokajaniu podstawowych potrzeby lokalnej społeczności, jednostek gospodarczych oraz instytucji zlokalizowanych na obszarze jednostki. Wyróżnia się szczególnymi zasadami w aspekcie eko-

nomicznym, ponieważ bardziej pożądane są korzyści społeczne i użytkowe aniżeli finansowe, co potwierdza ich niekomercyjny charakter. Aczkolwiek realizowane wydatki inwestycyjne na wytworzenie lub odtworzenie składników majątku uważa się za środki pozytywnie wpływające na rozwój lokalny. Inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego wpływają na poziom przyszłych dochodów, ale także wydatków. Determinują je uwarunkowania geograficzne, gospodarcze, często polityczne, społeczne, a przede wszystkim finansowe.

Ostateczny dobór źródeł finansowania zadań inwestycyjnych jest wynikiem przeprowadzenia wielu analiz oraz budowy alternatywnych scenariuszy. Zważywszy na odmienną specyfikę każdej jednostki samorządowej oraz zdywersyfikowane projekty inwestycyjne, nie można rekomendować uniwersalnej dla każdej z nich struktury finansowania inwestycji. Niemniej jednak uwarunkowania dla zagwarantowania właściwych źródeł finansowania działalności rozwojowej jednostki samorządu terytorialnego zakładają:

- zdefiniowanie wolumenu projektów inwestycyjnych wraz z kosztorysami;
- zabezpieczenie własnego potencjału finansowego, jako niezbędnego udziału w kosztach realizacji inwestycji;
- optymalizację gospodarki finansowej polegającą na racjonalizacji wydatków bieżących jako potencjalnego źródła wzrostu środków na realizację inwestycji;
- skoncentrowanie uwagi na możliwościach pozyskiwania bezzwrotnych źródeł finansowania zarówno krajowych, jak i zagranicznych;
- opracowanie alternatywnych scenariuszy finansowania projektów uwzględniających wielość źródeł finansowania;
- uwzględnienie w przyszłych przepływach finansowych kosztów spłaty zaciągniętego długu;
- analizy bieżącej i przyszłej zdolności kredytowej;
- określenie warunków utrzymania długookresowej równowagi finansowej – przyjęcie stabilnych założeń polityki dochodowej, inwestycyjnej, kredytowej;
- sporządzenie wieloletnich prognoz finansowych obejmujących okres finansowania projektów inwestycyjnych oraz spłatę wynikających z nich zobowiązań.

Są to warunki konieczne pozytywnej, właściwej dla danej jednostki terytorialnej oraz danej inwestycji konstrukcji procesu finansowania projektu.

Literatura

Bank Danych Lokalnych 2007–2013.

Burzyńska B., 2012, *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Czempas J., 2004, *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Denczew S., 2005, *Systemowe ujęcie sektorów inżynierskich gospodarki komunalnej*, Przegląd Komunalny, nr 1.

- Dziworska K., 1993, *Inwestycje przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Dziworska K., 1995, *Podstawy zarządzania inwestycjami gmin*, *Finanse Komunalne*, nr 6.
- Filipiak B., 2015, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 854, *Finanse. Rynki. Ubezpieczenia*, nr 73, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin.
- Filipiak-Dylewska B., 1997, *Ekonomiczne aspekty finansowania wydatków gmin kredytem i obligacjami (ryzyko a efektywność)*, *Finanse Komunalne*, nr 6.
- Ginsbert-Gebert A., 1977, *Zarys polityki komunalnej*, SGPiS, Warszawa.
- Gray R., Owen D., Sopher M.J., 1998, *Setting up a control system for your organization*, *Nonprofit World*, vol. 16, no. 3, s. 65–76.
- Hajdys D., 2013, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jajuga T., Słoński T., 1997, *Finanse spółek. Długoterminowe decyzje inwestycyjne i finansowe*, PWN, Warszawa.
- Jarosiński K., 2003, *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2005, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny*, nr 9.
- Jog V., Szuszyński C., 1993, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa.
- Kołodko G., 2010, *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*, *Ekonomista*, nr 1, s. 23–30.
- Kopaliński W., 1991, *Słownik wyrazów obcych*, wyd. XXI, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Korbus B., Strawiński M., 2009, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa.
- Kowalski J. (red.), 2013, *Rola polityki logistycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kowalski T., Nowak T., Pisarek W. (red.), 2003, *Aspekty zarządzania*, PWN, Warszawa.
- Kulesza M., 2008, *Burmistrz musi mieć prawo do ryzyka*, *Gazeta Bankowa*, nr 82.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., 2003, *Samorządowa kasa czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach, województwach*, ALINEX, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2012, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, nr 4(28).
- Marcinek K., 2001, *Ryzyko projektów inwestycyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Noga M., 1994, *Państwo a inwestycje w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- OECD, 2010, *Sprawozdanie dotyczące przygotowania Strategii Zielonego Wzrostu*, <http://www.oecd-ilibrary.org> (12.02.2013).
- Patrzałek L., 1996, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, *Samorząd Terytorialny*, nr 5.
- Sadowy M., 1988, *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, SGPiS, Warszawa.
- Schneider D., 1990, *Investiton, Finanzierung und Besteuerung*, Wiesbaden.
- Sierak J., 2015, *Programowanie finansowania komunalnych projektów inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020*, *Finanse Publiczne i Ubezpieczenia*, nr 3, t. 4.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, 2016, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Trojanek M., 1994, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. nr 14, poz. 114 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 Prawo Bankowe, Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1997 roku o obligacjach, Dz.U. nr 83, poz. 420.
- Walica H., 1996, *Inwestycje przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- World Bank, 2012, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*, Washington, DC.
- Zawora J., 2008, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Zimny A., 2008, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, PWSZ w Koninie, Konin.
- Ziółko J., 1995, *Dokumenty w zarządzaniu inwestycjami*, Oficyna Wydawnicza PWR, Wrocław.