



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2015, t. 62, nr 5

Ewelina Piekarska

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
e-mail: piekarska.eveline@gmail.com
tel. 50 006 80 20

Możliwości inwestycyjne samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014-2020

***Streszczenie.** Samorząd terytorialny jest głównym beneficjentem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. Inwestycje samorządowe z racji swego specyficznego charakteru różnią się od inwestycji realizowanych w sektorze prywatnym. W artykule opisano możliwości inwestycyjne samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020. Przeanalizowano działalność inwestycyjną samorządu w poprzednim okresie programowania, a także przedstawiono nowe obszary realizacji samorządowych projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020. Ukazano również uwarunkowania możliwości inwestycyjnych samorządu terytorialnego.*

***Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, inwestycje, fundusze europejskie, perspektywa finansowa 2014-2020*

Wprowadzenie

W celu przyspieszenia tempa rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizują wiele inwestycji i w związku z tym są głównym inwestorem w sektorze publicznym. Wydatki inwestycyjne stanowią istotną część wydatków budżetowych JST, które poszukują dodatkowych źródeł finansowania zaplanowanych inwestycji. Jedną z takich możliwości są fundusze unijne, które dzięki swemu bezzwrotnemu charakterowi stanowią atrakcyjne źródło finansowania inwestycji. Samorząd terytorialny był głównym beneficjentem funduszy unijnych w okresie 2007-2013. Z uwagi na dotychczasowe zaniedbania inwestycyjne JST podejmo-



wały starania o pozyskanie środków unijnych na realizację inwestycji polegających m.in. na rozbudowie i modernizacji dróg, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz uporządkowaniu gospodarki odpadami. Rozwój infrastruktury nie tylko poprawił warunki życia mieszkańców, ale także sprzyjał pobudzeniu przedsiębiorczości i rozwojowi działalności gospodarczej.

W nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020 zakontraktowane zostały kolejne środki pomocowe przeznaczone dla samorządów, w kwocie większej niż w poprzednim okresie programowania. JST będą musiały jednak spełnić pewne warunki, aby móc skorzystać z nowych możliwości finansowania projektów inwestycyjnych. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja sposobów realizacji inwestycji JST w okresie 2014-2020 oraz charakterystyka uwarunkowań aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego. Przedstawione w artykule treści stanowią analizę stanu wiedzy w prezentowanej dziedzinie.

1. Samorząd terytorialny jako główny inwestor w sektorze publicznym

Pojęcie „inwestycje” jest szeroko omawiane w literaturze przedmiotu. Zgodnie z zapisami art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy o rachunkowości¹ inwestycje to aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych. W związku z tym powinny przynosić dodatkowe przychody, które wynikają z przyrostu wartości aktywów, uzyskania przychodów w formie odsetek, dywidend lub innych pożytków, w tym także z transakcji handlowej. Wymierne korzyści finansowe związane z inwestycjami i dodatkowe strumienie pieniężne występujące u inwestora są charakterystyczną cechą inwestycji w sektorze prywatnym. Warto jednak się zastanowić, czy powyższe rozważania można również odnieść do sektora publicznego, a w szczególności do samorządu terytorialnego.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna zamieszkała na określonym obszarze, zaś przedmiotem – wykonywanie zadań publicznych². Celem funkcjonowania samorządu terytorialnego, a także celem inwestycji JST jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Wynika z tego, że przez inwestycje JST należy rozumieć zamianę zasobów finansowych, które są w ich dyspozycji, na inne aktywa w celu osiągnięcia określonych korzyści społeczno-ekonomicznych³. Inwestycje JST są zatem specyficznym rodzajem przedsięwzięć, o szczególnych właściwościach.

¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 330.

² M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 15.

³ P. Galiński, *Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2009*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 640, s. 62.

Są one w głównej mierze inwestycjami infrastrukturalnymi, które służą świadczeniu usług o charakterze publicznym. Dochody przez nie przynoszone (o ile występują) są często zbliżone do kosztów ich eksploatacji. Korzyści finansowe z inwestycji mogą mieć znaczenie drugorzędne, gdyż najważniejsze jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty lokalnej. W wyniku podejmowania inwestycji budżety lokalne są w ciągły sposób obciążane, a wzrost infrastrukturalnych wydatków inwestycyjnych wiąże się ze wzrostem wydatków bieżących na eksploatację. Na podstawie inwestycji dokonywanych przez JST, np. inwestycji komunalnych, które służą społeczności lokalnej, mieszkańcy mają możliwość oceny swoich władz samorządowych. Inwestycje komunalne są także czynnikiem rozwoju lokalnego, a tym samym czynnikiem konkurencyjności lokalnej⁴.

Wydatki inwestycyjne stanowią główną część wydatków majątkowych JST (tab. 1). Zgodnie z art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ wydatki majątkowe to wydatki poniesione na inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz wydatki związane z nabywaniem praw własnościowych w innych podmiotach, w tym na zakup akcji oraz objęcie udziałów, a także wydatki na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Zawarte w tabeli zestawienie wydatków inwestycyjnych uwzględnia poszczególne rodzaje JST. Analizą objęto lata 2007-2014. Przyjęcie takiego okresu było spowodowane zapisami „Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013”, zgodnie z którymi końcową datą kwalifikowania wydatków w ramach poprzedniej perspektywy finansowej jest dzień 31 grudnia 2015 r. Wiele projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jeszcze w 2015 r. jest na etapie realizacji, mimo że okres programowania obejmował lata 2007-2013.

Z przedstawionych danych wynika, że gminy i miasta na prawach powiatu to najwięksi inwestorzy wśród polskich JST. Najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych ogółem (ponad 43 mld zł) odnotowano w 2010 r. Podobna sytuacja miała miejsce we wszystkich rodzajach JST – wyjątkiem były województwa, w których wydatki inwestycyjne były największe w 2011 r. W latach 2011-2013 odnotowano wyraźny spadek wydatków inwestycyjnych JST. Jedynie miastom na prawach powiatu udało się w tym okresie utrzymać wysokość wydatków na podobnym poziomie – ok. 12 mld zł rocznie. W kolejnym roku (2014) odnotowano wzrost wydatków inwestycyjnych we wszystkich rodzajach JST, co niewątpliwie wiązało się ze zwiększoną absorpcją środków unijnych i realizacją nowych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej, których celem było wykorzystanie jak największej puli środków pozostałych z okresu programowania 2007-2013.

⁴ M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014, s. 138.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

Tabela 1. Wydatki majątkowe z uwzględnieniem poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2014 (mln PLN)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy								
Wydatki majątkowe	10 566,0	12 892,0	16 177,8	19 988,0	18 252,9	14 185,4	13 172,2	15 454,8
w tym wydatki inwestycyjne	10 362,8	12 552,9	15 776,8	19 690,2	17 922,3	13 857,5	12 859,9	15 143,4
Powiaty								
Wydatki majątkowe	2 107,1	2 621,6	4 075,7	5 200,8	4 502,0	2 801,2	2 854,1	3 492,6
w tym wydatki inwestycyjne	2 097,0	2 606,0	4 054,4	5 181,2	4 468,9	2 775,2	2 827,6	3 446,1
Miasta na prawach powiatu								
Wydatki majątkowe	10 326,7	11 634,4	12 913,6	13 117,8	13 067,1	12 677,4	12 418,1	14 556,1
w tym wydatki inwestycyjne	9 865,7	11 135,2	12 081,4	12 698,1	12 365,0	12 103,3	11 455,4	13 625,8
Województwa								
Wydatki majątkowe	4 066,7	4 774,5	9 959,0	5 942,6	6 612,3	5 952,4	6 562,3	7 846,8
w tym wydatki inwestycyjne	3 932,0	4 525,8	9 688,1	5 712,2	6 432,0	5 665,0	6 354,5	7 707,4
JST ogółem								
Wydatki majątkowe	27 066,5	31 922,4	43 126,1	44 249,2	42 434,2	35 616,5	35 006,7	41 350,2
w tym wydatki inwestycyjne	26 257,5	30 819,8	41 600,7	43 281,7	41 188,2	34 401,1	33 479,4	39 922,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst w latach 2007-2014, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe [18.07.2015].

2. Aktywność inwestycyjna samorządu terytorialnego w okresie 2007-2013

W okresie 2007-2013 samorząd terytorialny był głównym beneficjentem środków pomocowych UE, uzyskując ponad 76 mld PLN dofinansowania. Najwięcej środków otrzymał w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych (ponad 60% wartości wszystkich dofinansowanych projektów) oraz w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (ponad 30% ogólnej wartości projektów). Pozostała część ogólnej wartości współfinansowanych projektów (ok. 10%) była związana z takimi programami, jak: PO Innowacyjna Gospodarka, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Europejska Współpraca Terytorialna, PO Pomoc Techniczna.

Tabela 2. Wielkość środków pozyskanych przez JST z funduszy Unii Europejskiej w porównaniu z dochodami i wydatkami ogółem w latach 2007-2014 (mln PLN i %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody ogółem (mln PLN)	131 380	142 568	154 842	162 796	171 309	177 413	183 458	194 337
w tym uzyskane z UE	–	–	13 818	12 718	14 802	15 422	14 533	16 412
Udział środków UE w dochodach ogółem (%)	–	–	8,9	7,8	8,6	8,7	7,9	8,4
Wydatki ogółem	129 113	145 182	167 828	177 766	181 594	180 459	183 838	196 754
w tym wydatki inwestycyjne	26 257	30 788	41 603	43 281	41 188	34 401	33 497	39 922
w tym finansowane ze środków UE	4 201	2 709	10 036	11 032	12 568	10 972	10 681	12 808
Udział wydatków związanych z realizacją projektów UE w wydatkach ogółem (%)	16	8,8	24,1	25,5	30,5	31,9	31,9	38,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata, www.rio.gov.pl/ [20.07.2015].

Z danych zaprezentowanych w tabeli 2 wynika, że samorząd terytorialny bardzo aktywnie pozyskiwał środki finansowe z Unii Europejskiej. Dochody uzyskane z tego źródła stanowiły istotną część dochodów ogółem. Największy udział dochodów pozyskanych z funduszy europejskich w dochodach ogółem miał miejsce w 2009 r. Należy jednak podkreślić, że wielkość środków pozyskanych z programów unijnych była największa w 2014 r. i wynosiła ponad 16 mld PLN

(przy mniejszym udziale takich dochodów w dochodach ogółem niż w 2009 r., co ma związek ze wzrostem dochodów JST ogółem). W 2014 r. udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami pozyskanymi z funduszy europejskich wynosił ponad 38%. Strukturę wydatków inwestycyjnych w podziale na typy JST przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi pochodzącymi z UE w wydatkach inwestycyjnych ogółem z uwzględnieniem typów JST w latach 2007-2014 (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
JST razem	16,0	8,8	24,1	25,5	30,5	31,9	31,9	38,2
Gminy	11,1	5,8	11,0	25,0	28,5	26,2	24,1	23,8
Miasto st. Warszawa	2,1	4,9	6,9	13,3	24,0	35,2	33,8	28,1
Miasta na prawach powiatu	22,1	14,6	17,3	24,9	31,6	40,2	38,5	36,2
Powiaty	16,5	4,7	15,9	28,8	25,8	20,5	16,1	16,8
Województwa	22,1	9,3	59,6	30,9	37,3	35,5	44,0	50,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata, www.rio.gov.pl/ [20.07.2015].

Udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi pochodzącymi z Unii Europejskiej w wydatkach inwestycyjnych ogółem był największy w województwach oraz miastach na prawach powiatu. Rekordowy udział środków finansowych z funduszy europejskich w wydatkach inwestycyjnych w województwach odnotowano w 2009 r., gdyż wyniósł on ponad 59% (rok wcześniej udział ten wynosił zaledwie 9,3%). W miastach na prawach powiatu największy udział środków bezzwrotnych w wydatkach inwestycyjnych wystąpił w 2012 r. (ponad 40%).

Kierunki inwestowania samorządów nie ulegały większej zmianie. W okresie 2007-2014 dominowały wydatki przeznaczane na budowę i modernizację dróg. W 2014 r. stanowiły prawie połowę wszystkich samorządowych wydatków inwestycyjnych (48,6%), przy czym prawie 1/3 inwestycji drogowych zrealizowały w 2014 r. miasta na prawach powiatu (30,8%). Udział środków przeznaczanych przez samorząd na zadania związane z infrastrukturą drogową co roku się zwiększa, co wpływa na atrakcyjność poszczególnych regionów zarówno z punktu widzenia ich mieszkańców, jak i potencjalnych inwestorów.

3. Aktywność inwestycyjna samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowej 2014-2020

Zatwierdzony budżet UE na lata 2014-2020 oznacza dla Polski osiągnięcie pozycji jednego z największych beneficjentów unijnych funduszy. Pula środ-

ków z budżetu UE, jaką przyznano Polsce na dofinansowanie w ramach funduszy strukturalnych UE na lata 2014-2020, będzie o 10 mld EUR większa w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej (2007-2013), czyli wyniesie 82,5 mld EUR. Środki te trafią do beneficjentów za pośrednictwem 5 programów operacyjnych wdrażanych na szczeblu centralnym, 16 regionalnych programów operacyjnych i jednego programu ponadregionalnego. Programy, w ramach których będzie można ubiegać się o dofinansowanie w okresie 2014-2020, stanowią często kontynuację programów z poprzedniego okresu programowania (tab. 4).

Tabela 4. Porównanie programów i budżetów w okresie 2007-2013 i 2014-2020 (mld EUR)

2007-2013		2014-2020	
Program	Alokacja środków	Program	Alokacja środków
PO Innowacyjna Gospodarka	8,7	PO Inteligentny Rozwój	8,6
		PO Polska Cyfrowa	2,3
PO Infrastruktura i Środowisko	28,3	PO Infrastruktura i Środowisko	27,5
PO Rozwój Polski Wschodniej	2,4	PO Polska Wschodnia	2,4
PO Kapitał ludzki	10,0	PO Wiedza Edukacja Rozwój	4,4
16 programów operacyjnych	17,3	16 programów operacyjnych	31,3

Źródło: *Nowa perspektywa UE 2014-2020 – nowe możliwości dofinansowania dla przedsiębiorstw i samorządów*, www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1 [25.07.2015].

Zgodnie z zapisami umowy partnerstwa Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 na regionalny program operacyjny przyznano ponad 31 mld EUR, z czego na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalny (EFRR) 22,6 mld EUR (72,2%), a na Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – pozostałe 8,7 mld EUR (27,8%). Najwięcej środków finansowych zarówno z EFRR, jak i z EFS otrzymają województwa: śląskie (3,5 mld EUR), małopolskie (2,9 mld EUR) i wielkopolskie (2,5 mld EUR). Najmniej środków trafi do województw: opolskiego (0,9 mld EUR) i lubuskiego (0,9 mld EUR). Regiony, oprócz dotacji z regionalnych programów operacyjnych, mogą ubiegać się o środki finansowe z programów krajowych. Dodatkowo Komisja Europejska obowiązkowo przeznacza ok. 5% środków EFRR na rozwój miast każdego z państw członkowskich⁶.

Istotną nowością w porównaniu do poprzedniej perspektywy jest silne ukierunkowanie wsparcia w postaci inteligentnych specjalizacji oraz zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), a także rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), z którego samorzady również będą mogły skorzystać.

⁶ B. Porębska, *Polityka finansowa samorządów terytorialnych w okresie 2014-2020*, w: *Samorząd terytorialny beneficjentem środków unijnych*, red. E. Weiss, A. Bitkowska, Vizja Press@IT, Warszawa 2015, s. 33.

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) są instrumentem mającym wspierać rozwój terytorialny. Ich podstawą jest nowy paradygmat polityki regionalnej UE. Zakłada on ujmowanie obszarów ponad granicami administracyjnymi i w takim wymiarze prowadzenie wobec nich działań. Ponadto kładzie się nacisk na wykorzystanie wspólnego potencjału wyodrębnionych obszarów, który wynika z indywidualnych atutów oraz wspólnego działania. Również rozwiązywanie problemów powinno odbywać się wspólnie, m.in. poprzez realizację ZIT⁷. Opracowanie i wykorzystanie tego narzędzia ma na celu wsparcie realizacji projektów zróżnicowanych tematycznie, ale powiązanych ze sobą. Realizacja ZIT w Polsce będzie finansowana ze środków alokacji RPO, w tym co najmniej 5,2% alokacji EFRR i 2,4% alokacji EFS. Dokładną wartość środków przeznaczonych dla poszczególnych województw na realizację ZIT przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Wartość środków przeznaczonych dla poszczególnych województw na realizację zintegrowanych inwestycji terytorialnych (mln EUR)

Województwo	ZIT łącznie	W tym:	
		ZIT EFRR	ZIT EFS
Dolnośląskie	173,0	155,9	17,0
Kujawsko-pomorskie	153,8	135,7	18,1
Lubelskie	105,4	93,3	12,1
Lubuskie	66,6	58,9	7,7
Łódzkie	203,5	180,2	23,3
Małopolskie	229,9	201,5	28,4
Opolskie	46,0	40,9	5,1
Podkarpackie	70,8	62,8	8,0
Podlaskie	75,8	67,2	8,6
Pomorskie	215,8	189,4	26,4
Śląskie	484,0	421,7	62,3
Świętokrzyskie	62,3	56,5	5,8
Warmińsko-mazurskie	45,2	42,1	3,1
Wielkopolskie	178,6	158,4	20,2
Zachodniopomorskie	109,1	97,9	11,2
Razem 15	2220,0	1971,2	248,8
Mazowieckie	164,8	141,1	23,7
Razem 16	2384,9	2112,3	272,6

Źródło: *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – umowa partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 213.

Zintegrowane inwestycje terytorialne mają być realizowane głównie na terenie miast wojewódzkich, a także obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie

⁷ A. Zakrzewska-Półtorak, *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako nowe narzędzie wspierania współpracy jednostek samorządu terytorialnego – przypadek wrocławskiego obszaru funkcjonalnego*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13, s. 271.

w ramach RPO. We wszystkich województwach wartość środków z EFRR znacznie przewyższa wartość z EFS. Najwięcej środków na realizację ZIT zaplanowano w województwie śląskim (484 mln EUR), a najmniej w województwie warmińsko-mazurskim (45,2 mln EUR). Oddzielne podsumowanie dla 15 województw, a następnie dla 16 razem z województwem mazowieckim wiąże się z tym, że RPO w perspektywie 2014-2020 zostały podzielone na dwie kategorie: 15 województw stanowi regiony słabo rozwinięte, natomiast województwo mazowieckie zostało zaliczone do regionów przejściowych.

Jednym z warunków realizacji ZIT jest zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa – związku ZIT. Związki ZIT będą stanowić wspólną reprezentację władz miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie wobec władz krajowych i regionalnych. Dostępne formy partnerstwa to: związek międzygminny lub powiatowy, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie międzygminne, spółka założona wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego⁸. Drugi warunek to posiadanie strategii ZIT, w której należy określić przede wszystkim: cele, zasady współpracy, kierunki rozwoju, analizę potencjałów i barier dla obszaru jako całości oraz najważniejsze planowane wspólnie inwestycje. Ponadto należy podpisać porozumienie z zarządem województwa o wdrażaniu ZIT. Zarząd zabiera głos m.in. przy ustalaniu celów zapisanych w strategiach ZIT i wyborze konkretnych inwestycji⁹.

Nowe narzędzie wprowadzone w perspektywie UE 2014-2020 w postaci ZIT przynosi wiele korzyści. Wzmacnia się pozycja podmiotów ze szczebla poniżej regionalnego, gdyż powierza się im zarządzanie ZIT, co angażuje je w proces przygotowania i wdrożenia programu oraz czyni je za niego odpowiedzialnymi. Ponadto następuje promocja zintegrowanych funduszy europejskich, których wykorzystanie powoduje osiągnięcie lepszych, połączonych wyników niż przy takich samych kwotach inwestycji publicznych. Korzyścią są również zróżnicowane strumienie środków, które gwarantują pewność finansowania inwestycji. Jednak najważniejsze jest odblokowanie niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, miejskim i regionalnym, gdyż z założenia ZIT są instrumentem służącym rozwojowi terytorialnemu¹⁰.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) to nowy instrument terytorialny, który umożliwia społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych poprzez powołanie na określonym terytorium lokalnych grup działania (LGD) oraz opracowanie i realizację

⁸ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – umowa partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 214.

⁹ A. Zakrzewska-Półtorak, op. cit., s. 271.

¹⁰ *Zintegrowane inwestycje terytorialne. Polityka spójności na lata 2014-2020*, Komisja Europejska, 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf [24.07.2015].

lokalnych strategii rozwoju (LSR). Instrument ten zasługuje na szczególną uwagę ze względu na swój partycypacyjny charakter, przejawiający się zaangażowaniem lokalnych społeczności i lokalnych partnerów – samorządu, biznesu i sektora pozarządowego – w tworzenie i realizację LSR¹¹.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność może być elementem stanowiącym jedną z części składowych wdrażania ZIT. Jednakże między ZIT a RLKS występują istotne różnice. RLKS jest podejściem oddolnym – to lokalna grupa działania określa treść strategii rozwoju lokalnego oraz operacji finansowanych w jej ramach. ZIT nie ustala z góry sposobu podejmowania decyzji w sprawie samych inwestycji – proces ten może przebiegać odgórnie bądź oddolnie, może też być połączeniem obu tych podejść. RLKS może być zatem jednym z elementów zintegrowanej strategii miejskiej realizowanej w ramach ZIT.

4. Uwarunkowania aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w perspektywie finansowej 2014-2020

Aktywność inwestycyjna samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 będzie uzależniona od kilku czynników. Jednym z nich jest silne powiązanie finansów samorządowych z koniunkturą gospodarczą. Niewątpliwie trwający od kilku lat kryzys gospodarczy znacznie przyczynił się do pogorszenia potencjału inwestycyjnego JST. Wzrosły koszty bieżące funkcjonowania JST oraz trudności ze sprzedażą mienia komunalnego, a także odnotowano niższe wpływy podatkowe¹², co wynika z wprowadzenia ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Kolejnym czynnikiem, który znacząco wpłynie na wielkość inwestycji samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020 będzie wielkość nadwyżki operacyjnej uzyskiwanej przez JST. Im wyższa jest nadwyżka operacyjna, tym większa zdolność JST do spłaty swoich zobowiązań finansowych oraz do realizacji nowych programów inwestycyjnych. Należy nadmienić, że od 2014 r. nadwyżka operacyjna stanowi trzon konstrukcyjny nowego limitu zadłużenia JST, czyli indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ)¹³.

Wysokość nadwyżki operacyjnej określa, ile samorządowi pozostało dochodów o charakterze stabilnym, cyklicznym, po sfinansowaniu wszystkich wydat-

¹¹ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020...*, op. cit., s. 208.

¹² Zob. M. Poniatowicz, *Uwarunkowania aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w Polsce w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 841, s. 185.

¹³ M. Poniatowicz, *Limity zadłużenia JST w aspekcie kryzysu finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 21, s. 298.

ków o takim samym charakterze. Rosnące wydatki bieżące związane z koniecznością realizacji nowych zadań, wzrost wydatków bieżących na oświatę, służbę zdrowia i pomoc społeczną, a także ponoszenie wyższych kosztów eksploatacji urządzeń infrastruktury wybudowanych dzięki unijnemu wsparciu może prowadzić do dalszego spadku nadwyżki operacyjnej, co przy ograniczonych dochodach majątkowych będzie stanowić istotną barierę w sięganiu po środki finansowe z UE¹⁴.

O możliwości wykorzystania instrumentów dłużnych w nowej perspektywie finansowej będą decydować także te rodzaje zadłużenia, które są zaliczane do państwowego długu publicznego. W obecnych warunkach może to istotnie ograniczyć zaangażowanie JST w finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych instrumentami finansowymi, które do tej pory nie były uwzględniane w limitach zadłużenia, a jednocześnie może być jedną z większych barier absorpcji środków UE w nowej perspektywie finansowej¹⁵. Do ogólnego zadłużenia samorządu terytorialnego nie zalicza się natomiast zadłużenia z tytułu emisji obligacji przychodowych i w tym kontekście te instrumenty zwrotne mogą okazać się użyteczne dla zwiększenia zdolności absorpcyjnych JST. W przypadku ograniczeń budżetowych, jakie dotyczą wielu JST, dobrze byłoby podjąć próbę poprawy danej sytuacji. Jedną z możliwości jest zamiana obecnego długu lub emisja dodatkowego pod postacią obligacji przychodowych¹⁶. Obligacje te są emitowane w celu pozyskania środków pieniężnych na finansowanie konkretnego przedsięwzięcia, a środki finansowe gromadzone są na specjalnym rachunku bankowym. Obligacje przychodowe stanowią rodzaj dłużnego papieru wartościowego z ograniczoną odpowiedzialnością, co oznacza, że kiedy przychody okażą się niewystarczające lub w ogóle nie wystąpią, konsekwencje poniesie wierzyciel, a nie JST¹⁷.

Nowa perspektywa finansowa UE 2014-2020 wymaga od samorządów zapewnienia wkładu własnego. Możliwość spełnienia tego wymogu jest czynnikiem aktywności inwestycyjnej danej JST – bez wkładu własnego JST nie może ubiegać się o realizację nowych projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie, co wynika z zasady współfinansowania projektu. W przypadku JST poziom wkładu własnego koniecznego do współfinansowania projektów w ramach perspektywy 2014-2020 wynosi 60,62 mld PLN, przy łącznych środkach

¹⁴ D. Wyszowska, *Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 247, Wrocław 2012, s. 444.

¹⁵ M. Dylewski, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, www.ue.katowice.pl/uploads/media/09_M.Dylewski_Zadluzenie_JST_problemy_nowej..._01.pdf [26.07.2015].

¹⁶ Raport „Samorząd 3.0”, www.forumodnowa.pl/index.php/teksty/19-samorzad-terytorialny/83-diskusja-wokol-raportu-samorzad-30 [26.07.2015].

¹⁷ D. Hajdys, *Obligacje przychodowe – instrument niewykorzystanej szansy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 21, s. 298.

UE przewidzianych dla JST w okresie 2014-2020 w wysokości 107,2 mld PLN¹⁸. Wynika to ze specyfiki projektów inwestycyjnych JST, w których najczęściej łączna wartość projektów przewidzianych do dofinansowania znacznie przekracza wartość kosztów kwalifikowanych. W przypadku JST rodzi to konieczność zapewnienia większych kwot na finansowanie wkładu własnego¹⁹.

Ponadto samorządy, aby stać się aktywnym inwestorem, powinny zawiązywać partnerstwa. Dotyczy to omawianych już inwestycji związanych z ZIT, ale również modelu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Forma ta, obok wspomnianego partnerstwa z podmiotami publicznymi, stanowi jeden z promowanych typów relacji w planowanej i realizowanej polityce rozwoju regionalnego UE. PPP stanowi także formę finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Jednak obraz polskiego rynku PPP nie jest zbyt optymistyczny. Do największych jego problemów należy bardzo niska przekładalność ogłoszeń o postępowaniach dotyczących wyboru partnera prywatnego na podpisane umowy partnerstwa. W latach 2009-2013 zaledwie 22% wszystkich postępowań zakończyło się podpisaniem umowy. Na dzień 29 lipca 2015 r. od początku funkcjonowania ustawy regulującej PPP zrealizowano bądź w trakcie realizacji jest 80 projektów w ramach PPP²⁰.

Podsumowanie

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej uruchomiło transfery środków finansowych do naszego kraju, z których mogły korzystać podmioty zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego. Głównym beneficjentem środków pomocowych w sektorze publicznym okazały się jednostki samorządu terytorialnego, które w okresie programowania 2007-2013 uzyskały ponad 76 mld PLN dofinansowania. Fundusze unijne przyznane samorządom w perspektywie finansowej 2014-2020 stwarzają kolejne możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Pula środków z budżetu UE, jaką przyznano Polsce na dofinansowanie w ramach funduszy strukturalnych UE na lata 2014-2020, będzie o 10 mld EUR większa w porównaniu z poprzednim okresem (2007-2013) i wyniesie 82,5 mld EUR. Samorządy, jako główni inwestorzy w sektorze publicznym, będą mogły skorzystać z nowych instrumentów polityki strukturalnej UE, jakimi są zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), a także rozwój lokalny kierowany przez społecz-

¹⁸ *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, Raport z badań, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 9.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Baza projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, Ministerstwo Gospodarki, <http://baza.ppp.gov.pl/> [28.07.2015].

ność (RLKS). Jednak aktywność inwestycyjna JST oraz możliwości absorpcyjne w nowej perspektywie finansowej UE zależą od wielu czynników. Silne powiązanie finansów samorządowych z koniunkturą gospodarczą może przyczynić się do pogorszenia potencjału inwestycyjnego JST. Dodatkowo nowe limity zadłużenia, zdecydowanie trudniejsze do wypełnienia niż wcześniejsze, powodują trudności z pozyskiwaniem brakujących środków finansowych. Nowa perspektywa finansowa podkreśla też znaczenie partnerstw JST, chcąc pozyskiwać środki pomocowe, będą musiały zacząć ze sobą współpracować, a nie rywalizować. Reasumując, nowa perspektywa finansowa UE 2014-2020 otwiera nowe szanse i perspektywy rozwojowe, z których polski samorząd terytorialny nie tylko może, ale nawet powinien skorzystać.

Literatura

- Baza projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, Ministerstwo Gospodarki, <http://bazapp.gov.pl/> [28.07.2015].
- Dylewski M., *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, www.ue.katowice.pl/uploads/media/09_M.Dylewski_Zadluzenie_JST_problemy_nowej..._01.pdf [26.07.2015].
- Galiński P., *Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2009*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 640.
- Hajdys D., *Obligacje przychodowe-instrument niewykorzystanej szansy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 21.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Nowa perspektywa UE 2014-2020 – nowe możliwości dofinansowania dla przedsiębiorstw i samorządów*, www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1 [26.07.2015].
- Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, Raport z badań, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.
- Poniatowicz M., *Limity zadłużenia JST w aspekcie kryzysu finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 21.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., *Uwarunkowania aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w Polsce w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 841.
- Porebska B., *Polityka finansowa samorządów terytorialnych w okresie 2014-2020*, w: *Samorząd terytorialny beneficjentem środków unijnych*, red. E. Weiss, A. Bitkowska, Vizja Press@IT, Warszawa 2015.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – umowa partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Raport „Samorząd 3.0”, Forum Od-Nowa, www.forumodnowa.pl/index.php/teksty/19-samorzad-terytorialny/83-dyskusja-wokol-raportu-samorzad-30 [26.07.2015].

- Sprawozdania z wykonania budżetów jst w latach 2007-2014 – informacje Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [26.07.2015].
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2014, www.rio.gov.pl/ [26.07.2015].
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. nr 121, poz. 591, z późn. zm.
- Wyszkowska D., *Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 247, Wrocław 2012.
- Zakrzewska-Półtorak A., *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako nowe narzędzie wspierania współpracy jednostek samorządu terytorialnego – przypadek wrocławskiego obszaru funkcjonalnego*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13.
- Zintegrowane inwestycje terytorialne. Polityka spójności na lata 2014-2020*, Komisja Europejska, 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf [26.07.2015].

Investment possibilities of local self-government in the new financial perspective of the European Union for 2014-2020

Abstract. *Local government is a main beneficiary of funds coming from the European Union. Local government investments, through their peculiar character, differ from investments carried out in the private sector. This article aims to identify investment opportunities in local government based on the new EU financial perspectives for 2014-2020. An investment activity of the local government was analysed in the previous programming period, as well as, new areas of the realization of local government investment projects were described in financial perspectives for 2014-2020. One part of the study is devoted to the identification of the conditioning of investment possibilities of the local self-government.*

Keywords: *local government unit, investments, European funds, Financial Framework 2014-2020*