

# Marzanna Poniatowicz

---

## Uwarunkowania aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w Polsce w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 115, 175-190

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*MARZANNA PONIATOWICZ*

**Uniwersytet w Białymstoku**

**UWARUNKOWANIA AKTYWNOŚCI INWESTYCYJNEJ  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE  
W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UE 2014–2020**

**Streszczenie**

Aktywność inwestycyjna stanowi strategiczny element funkcjonowania samorządu terytorialnego. Polskie jednostki samorządu terytorialnego są kluczowym inwestorem w sektorze publicznym, finansując blisko  $\frac{3}{4}$  inwestycji tego sektora. Środki pomocowe Unii Europejskiej stanowią istotny impuls wzrostu aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Wszystko wskazuje na to, że tendencja ta zostanie utrzymana, a nawet wzmocniona w nowej perspektywie finansowej UE, tj. w latach 2014–2020. Celem opracowania jest identyfikacja najważniejszych czynników warunkujących możliwości inwestycyjne samorządu terytorialnego w tym okresie. Jako kluczowe determinanty w tym zakresie określono: 1) aktualny kryzys gospodarczy; 2) wyniki operacyjne jednostek samorządu terytorialnego; 3) wykorzystanie przez samorząd terytorialny instrumentów pozadotacyjnych, czyli zwrotnych instrumentów inżynierii finansowej; 4) możliwości zapewnienia przez samorząd terytorialny tzw. wkładu własnego, wymaganego przy absorpcji środków unijnych; 5) umiejętność wchodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego w partnerstwa niezbędne do realizacji dwóch nowych instrumentów polityki strukturalnej UE, tj. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS); 6) wykorzystanie przez jednostki samo-

rzędu terytorialnego w zakresie finansowania unijnych projektów infrastrukturalnych formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, Fundusze Europejskie, perspektywa finansowa 2014–2020

## Wprowadzenie

Inwestycje to niewątpliwie strategiczny element funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wynika to z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze, ich charakterystyczną cechą jest to, że większość z nich ma charakter inwestycji infrastrukturalnych, a więc obiektów bardzo kosztochłonnych i nie zawsze dochodowych. Po drugie, inwestycje komunalne systematycznie i w sposób ciągle obciążają budżety lokalne, a wzrost infrastrukturalnych wydatków inwestycyjnych zawsze skutkuje w przyszłości wzrostem wydatków bieżących na eksploatację wybudowanych obiektów – jak już wcześniej wspomniano – często nie znajdujących pokrycia w przychodach. Po trzecie, infrastrukturalne inwestycje komunalne mają charakter strategiczny z punktu widzenia polityki i oceny władz samorządowych przez wyborców. Mieszkańcy wspólnot samorządowych oceniają decydentów samorządowych i stopień realizacji ich programów wyborczych przede wszystkim przez pryzmat stanu i jakości infrastruktury komunalnej. Po czwarte, inwestycje te warunkują rozwój działalności gospodarczej, stanowiąc istotny czynnik konkurencyjności lokalnej oraz determinantę aktywizacji rozwoju lokalnego. Rozwój infrastruktury nie tylko poprawia warunki życia mieszkańców poprzez zwiększenie dostępności do usług o charakterze publicznym, ale także sprzyja rozwojowi działalności gospodarczej, a to stwarza szansę rozwoju własnej bazy dochodowej samorządu terytorialnego na kolejne lata.

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) finansują w Polsce ok.  $\frac{3}{4}$  inwestycji realizowanych w sektorze publicznym, wykorzystując w tym zakresie zróżnicowane źródła finansowania, takie jak np.: dochody własne JST (np. otrzymywane z podatków i opłat lokalnych, mienia komunalnego itp.), środki zwrotne (kredyty, pożyczki, przychody z emisji obligacji komunalnych), środki pochodzące z sektora prywatnego, otrzymywane w ramach tzw. projektów mieszanych (realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego) oraz fundusze pomocowe Unii Europejskiej.

Środki pomocowe UE stanowią aktualnie istotny, można nawet powiedzieć kluczowy impuls wzrostu aktywności inwestycyjnej JST w Polsce. Wszystko wskazuje na to, że tendencja ta zostanie utrzymana, a nawet wzmocniona w nowej perspektywie finansowej, tj. w latach 2014–2020. Jednocześnie pojawia się jednak wiele nowych okoliczności warunkujących możliwości inwestycyjne samorządu terytorialnego w tym okresie. Celem niniejszego opracowania jest ich identyfikacja oraz charakterystyka pod kątem oddziaływania na zdolności inwestycyjne JST.

## 1. Aktywność inwestycyjna samorządu terytorialnego w Polsce na tle innych państw członkowskich UE

Rzetelna analiza aktywności inwestycyjnej polskiego samorządu terytorialnego wymaga szerszego spojrzenia na ten problem, również w kontekście porównań dotyczących pozostałych państw członkowskich UE. Użyteczny w tym zakresie może okazać się wskaźnik określający procentową relację wartości inwestycji podsektora samorządowego do produktu krajowego brutto (ang. *Local Government Gross Capital Formation /Gross Domestic Product*)<sup>1</sup>. Porównania dotyczące wielkości wspomnianego wskaźnika w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich UE przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Wartość inwestycji podsektora samorządowego w relacji do produktu krajowego brutto w państwach członkowskich UE–28 w latach 2009–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Belgia	0,8	0,7	0,8	0,9	0,7
Austria	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Bułgaria	2,0	1,6	1,2	1,4	2,3
Chorwacja	1,9	1,2	0,9	0,9	1,0
Cypr	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4

<sup>1</sup> Wskaźnik *Gross Capital Formation (GCF)* stanowi kategorię rachunkowości narodowej, wyłonioną w ramach Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95 (od września 2014 roku – ESA 2010), obrazującą udział inwestycji realizowanych przez wszystkie podsektory sektora finansów publicznych, w tym również podsektor samorządowy (stąd częściej używana inna nazwa tego wskaźnika – *Investments*).

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Czechy	2,5	2,2	2,1	1,8	1,6
Dania	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5
Estonia	1,8	1,1	1,2	1,9	1,9
Finlandia	1,8	1,8	1,8	1,9	2,1
Francja	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3
Grecja	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6
Hiszpania	1,6	1,5	1,0	0,5	0,5
Holandia	2,5	2,4	2,2	2,2	2,2
Irlandia	2,4	2,0	1,3	1,0	0,8
Litwa	1,6	2,3	2,1	1,8	1,3
Luksemburg	1,8	1,5	1,5	1,3	1,4
Łotwa	2,7	2,5	2,4	2,3	2,2
Malta	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Niemcy	0,9	0,9	0,9	0,7	0,8
Polska	3,2	3,3	3,0	2,4	2,3
Portugalia	1,7	1,7	1,3	0,9	1,1
Rumunia	2,2	2,2	2,8	2,6	2,1
Słowacja	1,4	1,7	1,4	1,1	0,9
Słowenia	2,5	2,7	2,0	1,9	1,9
Szwecja	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1
Węgry	1,4	2,2	1,8	1,3	1,5
Wielka Brytania	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
Włochy	1,8	1,6	1,4	1,4	1,3
UE-28	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3

Źródło: *Statistics Database*, Eurostat, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu) (1.06.2014).

Z zaprezentowanych danych wynika, że odnotowane w okresie ostatnich pięciu lat (2009–2013) wartości analizowanego wskaźnika w Polsce należą do zdecydowanie najwyższych ze wszystkich państw członkowskich UE. Polska utrzymywała zdecydowaną pozycję lidera w tym zakresie w latach 2009–2011 (wskaźnik na poziomie przekraczającym 3%, a więc najwyższym ze wszystkich państw członkowskich UE). Od 2012 roku obserwowane jest wyraźne pogorszenie się analizowanej relacji, co dowodzi procesu swoistego „wyhamowania” aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w naszym kraju w ostatnich latach (w 2012 roku wyższy poziom wskaźnika niż w Polsce odnotowało tylko jedno państwo członkowskie, tj. Rumunia, natomiast w 2013 roku Polska wciąż znajdowała się w grupie trzech państw o najwyższym poziomie analizowanego wskaźnika, obok Bułgarii i Francji).

## 2. Analiza zmian w zakresie wielkości wydatków kapitałowych JST w latach 2008–2013

Wydatki inwestycyjne stanowią kluczową kategorię wydatków kapitałowych JST<sup>2</sup>. Warto więc prześledzić zmiany w ostatnich latach w Polsce dotyczące wielkości tych wydatków, przy czym analiza taka wydaje się być szczególnie uzasadniona w rozbiciu na poszczególne rodzaje JST, tj. gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa (por. tab. 2).

Tabela 2

Wydatki kapitałowe (w tym inwestycyjne) JST w Polsce w latach 2008–2013  
(w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
JST ogółem						
Wydatki majątkowe	31 922,4	43 126,1	44 249,2	42 434,2	35 616,5	35 006,7
w tym: wydatki na inwestycje	30 819,8	41 600,7	43 281,7	41 188,2	34 401,1	33 479,4
Gminy						
Wydatki majątkowe gmin	12 892,0	16 177,8	19 988,0	18 252,9	14 185,4	13 172,2
w tym: wydatki na inwestycje	12 552,9	15 776,8	19 690,2	17 922,3	13 857,5	12 859,9
Powiaty						
Wydatki majątkowe powiatów	2 621,6	4 075,7	5 200,8	4 502,0	2 801,2	2 854,1
w tym: wydatki na inwestycje	2 606,0	4 054,4	5 181,2	4 468,9	2 775,2	2 827,6

<sup>2</sup> Określenie *wydatki majątkowe* jest określeniem nieco szerszym od określenia *wydatki inwestycyjne*. Zgodnie z zapisem art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885), wydatki majątkowe to nie tylko wydatki poniesione na inwestycje i zakupy inwestycyjne (*wydatki inwestycyjne*), ale również wydatki związane z nabywaniem praw własnościowych w innych podmiotach, w tym na zakup akcji oraz objęcie udziałów, a także na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. W praktyce wydatki inwestycyjne stanowiły w 2012 roku średnio we wszystkich JST ok. 97% ogółu wydatków majątkowych (według danych Krajowej Rady RIO), stąd część autorów używa pojęcia *wydatków inwestycyjnych* zamiennie z pojęciem *wydatków majątkowych*.

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Miasta na prawach powiatu</b>						
Wydatki majątkowe	11 634,4	12 913,6	13 117,8	13 067,1	12 677,4	12 418,1
w tym: wydatki na inwestycje	11 135,2	12 081,4	12 698,1	12 365,0	12 103,3	11 455,4
<b>Województwa</b>						
Wydatki majątkowe województw	4 774,5	9 959,0	5 942,6	6 612,3	5 952,4	6 562,3
w tym: wydatki na inwestycje	4 525,8	9 688,1	5 712,2	6 432,0	5 665,0	6 354,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Ministerstwa Finansów dotyczących wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2013, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (5.06.2014).

Z zaprezentowanych danych wynika, że swoisty rekord dotyczący wielkości wydatków majątkowych odnotowano w Polsce w 2010 roku, tj. 44 mld zł. Dla porównania, dwa lata wcześniej była to kwota niecałych 32 mld. Jednak od 2012 roku odnotowano już spadek tych wydatków do poziomu 42 mld, w 2012 roku – do poziomu 35,6 mld zł, w 2013 roku – 35 mld zł. W zasadzie tylko miastom na prawach powiatu (będącym jednocześnie największymi beneficjentami pomocy unijnej) w latach 2009–2012 udało się utrzymać wielkość wydatków kapitałowych na podobnym poziomie ok. 12 mld zł (z wyjątkiem 2013 roku, w którym wydatki te spadły do poziomu 11,5 mld zł). Zdecydowanie najbardziej widoczne trendy spadkowe w tym zakresie odnotowano w gminach i powiatach.

W aspekcie zaprezentowanych danych powstaje uzasadnione pytanie o przyczyny obserwowanego mniej więcej od 2011 roku procesu „wyhamowania” aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w Polsce. Otóż wydaje się, że do kluczowych uwarunkowań z tym związanych można zaliczyć następujące:

- spowolnienie gospodarcze, skutkujące niższymi od zakładanych dochodami własnymi JST,

- wejście JST w końcową fazę unijnej perspektywy finansowej 2007–2013 i związane z tym czasowe „wyczerpanie się” środków pomocowych UE przeznaczonych na finansowanie inwestycji lokalnych i regionalnych<sup>3</sup>,
- konieczność dostosowania wyników finansowych JST do wymogów nowych limitów kosztów obsługi zadłużenia, czyli tzw. indywidualnych wskaźników zadłużenia – IWZ (wątek ten znajdzie szersze rozwinięcie w dalszej części opracowania),
- systematyczne nakładanie przez państwo na JST dodatkowych zadań bez wymaganych Konstytucją (art. 167 ust.1) odpowiednich rekompensat finansowych, a w konsekwencji wzrost wydatków bieżących JST powodujący utrwalanie efektu dodatkowego „gorsze- tu finansowego” – samorządowi terytorialnemu pozostaje mniej pieniędzy na inwestycje.

### **3. Polski samorząd terytorialny jako beneficjent środków pomocowych UE w latach 2007–2013**

W ramach poprzedniej perspektywy finansowej dotyczącej lat 2007–2013 podsektor samorządowy znajdował się na pierwszej pozycji krajowych beneficjentów mając ponad 30-procentowy udział w całkowitym dofinansowaniu z UE, wyprzedzając pod tym względem przedsiębiorstwa, organy administracji państwowej oraz ośrodki naukowe i badawczo-rozwojowe. Jako kluczowe źródła finansowania inwestycji samorządowych w tym okresie można podać następujące: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz niebędący funduszem strukturalnym Fundusz Spójności (Kohezji). Polskie JST mogły również aplikować o środki w ramach tzw. mechanizmów finansowych, tj. Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego – potocznie zwanych jako fundusze norweskie, których celem jest finansowanie wybranych obszarów tematycznych, istotnych z punktu widzenia krajów członkowskich UE. W per-

---

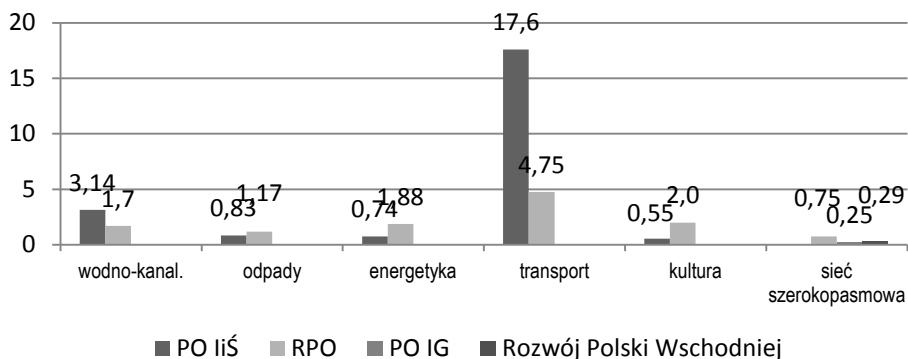
<sup>3</sup> Biorąc pod uwagę fakt występującego zwykle swoistego „poślizgu” czasowego związanego z dostępnością środków pomocowych UE w okresach przejściowych pomiędzy poszczególnymi perspektywami finansowymi należy przypuszczać, że kolejny „szczyt inwestycyjny” w polskim podsektorze samorządowym ma szansę nastąpić dopiero w połowie przyszłej unijnej perspektywy finansowej, tj. mniej więcej w latach 2016–2017.



spektywie finansowej 2007–2013 wprowadzono dodatkowo możliwość wykorzystania przez JST tzw. instrumentów inżynierii finansowej, takich jak: JEREMI, JASPERS oraz JESSICA.

W latach 2007–2013 JST uzyskały ponad 76 mld zł dofinansowania ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Najwięcej środków samorząd otrzymał w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (ponad 60% wartości wszystkich dofinansowanych projektów), natomiast w dalszej kolejności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (ponad 30% ogólnej wartości projektów). Pozostała część ogólnej wartości współfinansowanych projektów (ok. 10%) związana była z takimi programami, jak: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Europejska Współpraca Terytorialna, Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Warto prześledzić podstawowe kierunki zaangażowania środków pomocowych UE w poszczególne kategorie rodzajowe projektów samorządowych chociażby w tym kontekście, że są to jednocześnie podstawowe kierunki zaangażowania inwestycyjnego JST. Zobrazowano je na rysunku 1.



Rys. 1. Kierunki wsparcia JST ze środków pomocowych UE w latach 2007–2013 (w mld zł)

Źródło: S. Żółciński, *Rola funduszy unijnych w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014–2020*, CRiDO Taxad, w: Pierwsza Ogólnopolska Konferencja Portalu Samorządowego, 28 listopada 2013 roku, s. 5.

Z zaprezentowanych na wykresie danych wyraźnie wynika, że w analizowanym okresie dominowały samorządowe projekty związane z problematyką transportu oraz infrastruktury wodno-kanalizacyjnej.

#### 4. Polski samorząd terytorialny jako beneficjent środków pomocowych UE w latach 2014–2020

Rok 2014 to początek nowej perspektywy finansowej w zakresie polityki strukturalnej UE, obejmującej lata 2014–2020. Zgodnie z zapisami Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020, które zostały przyjęte przez Parlament Europejski dnia 19 listopada 2013 roku całkowita alokacja dla Polski wyniesie ok. 82,3 mld euro, co oznacza, że nasz kraj utrzyma pozycję lidera w zakresie absorpcji środków pomocowych UE. Zgodnie z Umową Partnerstwa, planowana alokacja środków z uwzględnieniem poszczególnych programów operacyjnych przedstawia się następująco<sup>4</sup>:

- PO Infrastruktura i Środowisko – 27,4 mld euro,
- PO Inteligentny Rozwój – 8,6 mld euro,
- PO Wiedza, Edukacja, Rozwój – 4,7 mld euro,
- PO Polska Wschodnia – 2,0 mld euro,
- PO Polska Cyfrowa – 2,2 mld euro,
- Regionalne Programy Operacyjne (RPO) – 31,3 mld euro,
- Pomoc techniczna – 0,7 mld euro.

Kluczowe z punktu widzenia samorządowego beneficjenta są regionalne programy operacyjne. Związaną z nimi alokację środków, w rozbiciu na poszczególne województwa, przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Alokacja na regionalne programy operacyjne w latach 2014–2020  
(w euro; ceny bieżące)

Województwo	Całkowita alokacja na RPO
Dolnośląskie	2 252 546 589

<sup>4</sup> Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, Warszawa, 21 maja 2014, s. 165.

Województwo	Całkowita alokacja na RPO
Kujawsko-pomorskie	1 903 540 287
Lubelskie	2 230 958 174
Lubuskie	906 929 693
Łódzkie	2 256 049 115
Małopolskie	2 878 215 972
Mazowieckie	2 089 840 138
Opolskie	994 967 792
Podkarpackie	2 114 243 760
Podlaskie	1 213 595 877
Pomorskie	1 864 811 698
Śląskie	3 476 937 134
Świętokrzyskie	1 364 543 593
Warmińsko-mazurskie	1 728 272 095
Wielkopolskie	2 450 206 417
Zachodniopomorskie	1 601 239 216
Razem	31 276 897 550

Źródło: *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, Warszawa, 21 maja 2014, s. 168.

Wszystko wskazuje na to, że w nowej perspektywie finansowej nie tylko nie zmaleje, ale wzrośnie rola samorządu terytorialnego jako beneficjenta funduszy europejskich, a polskie JST będą zarządzały większą pulą środków europejskich. Wynika to między innymi z decentralizacji zarządzania środkami strukturalnymi, w tym ze zwiększenia udziału Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w regionalnych programach operacyjnych do 55,6% w latach 2014–2020 (we wcześniejszej perspektywie finansowej ten wskaźnik wynosił 49,7%) oraz zwiększenia udziału regionalnego komponentu Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) do ok. 68% całości alokacji na ten fundusz<sup>5</sup>. W efekcie, o ile w latach 2007–2013 województwa zarządzały około 25% całej alokacji, to w nowej perspektywie ich udział w alokacji wzrośnie do około 40%. Dodatkowo, w latach 2014–2020 do dyspozycji samorządu terytorialnego oddaje się nowe, specjalne instrumenty, takie jak na przykład Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) czy Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS), o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

<sup>5</sup> *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa...*, s. 102.

## 5. Kluczowe uwarunkowania determinujące aktywność inwestycyjną JST w nowej perspektywie finansowej UE

Na aktywność inwestycyjną JST związaną z realizacją projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków pomocowych UE w latach 2014–2020 kluczowy wpływ będzie miało kilka istotnych uwarunkowań.

Po pierwsze, nie bez znaczenia w tym zakresie pozostaje trwający w Polsce od kilku lat kryzys gospodarczy. W jego efekcie systematycznie wzrastają koszty bieżące funkcjonowania JST, a w następstwie zostaje ograniczony potencjał rozwojowy (inwestycyjny) JST. Niższy potencjał rozwojowy to również efekt związanych z kryzysem ograniczeń dotyczących transakcji na rynku nieruchomości i związanych z tym trudności w pozyskiwaniu przez JST dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego oraz niższych wpływów podatkowych.

Po drugie, istotne dla poziomu przyszłej aktywności inwestycyjnej JST będą osiągnięte przez te jednostki wyniki operacyjne. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia wyników operacyjnych ma kwestia nadwyżki operacyjnej wypracowanej przez JST jako kategorii wskazującej, czy dana jednostka jest w stanie pokryć swoje wydatki bieżące dochodami bieżącymi oraz dodatkowo posiada nadwyżkę wolnych środków. Zasada jest prosta: im wyższa nadwyżka operacyjna, tym większa zdolność JST do spłaty swoich zobowiązań finansowych oraz do realizacji nowych programów inwestycyjnych. Zasada ta znalazła swój wymiar formalno-prawny w nowych limitach długu lokalnego, które zaczęły obowiązywać JST od 2014 roku, czyli w tzw. indywidualnych wskaźnikach zadłużenia. Wprawdzie według najnowszych informacji Ministerstwa Finansów<sup>6</sup>, polskie JST coraz lepiej wypełniają kryteria związane z nowym limitem zadłużenia, to jednak należy wziąć pod uwagę, że są to szacunki wynikające z wieloletnich prognoz finansowych, a realizacyjność tych dokumentów pozostawia jednak wiele do życzenia.

Po trzecie, kluczowe z punktu widzenia poziomu przyszłej aktywności inwestycyjnej JST będą możliwości zapewnienia przez JST tzw. wkładu własnego.

---

<sup>6</sup> O ile w bieżącym roku rygorów art. 243 ustawy o finansach publicznych nie spełnia 55 JST, o tyle według szacunków MF w 2015 roku liczba takich jednostek spadnie do 38 jednostek, w 2016 r. – do 28, w 2017 roku – do 19 (dane według stanu na maj 2014 roku). Por. *55 JST ma problem z limitem zadłużenia, ale sytuacja poprawi się*, Portal samorządowy pl., <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nowy-limit-zadluzenia-samorzadom-nie-straszny,60002.html> (4.06.2014).

go, wymaganego przy absorpcji środków unijnych. Przy podejmowaniu decyzji dotyczących finansowania projektów inwestycyjnych środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej, decydenci samorządowi muszą brać pod uwagę możliwość zapewnienia tzw. wkładu własnego, którego wymóg wynika z jednej z zasad unijnej polityki strukturalnej, tj. zasady współfinansowania. Według szacunków J. Sieraka i M. Bitnera prognozowany łączny wkład własny JST niezbędny do zapewnienia współfinansowania projektów UE wynosi ok. 60,6 mld zł (szacunki przy łącznych środkach UE przewidzianych dla JST w okresie 2014–2020 w wysokości 107,2 mld zł)<sup>7</sup>.

Po czwarte, na aktywność inwestycyjną JST w istotny sposób będą oddziaływały kwestie związane z umiejętnym wykorzystaniem przez samorząd instrumentów pozadotacyjnych, czyli instrumentów inżynierii finansowej. Nowością w polityce strukturalnej UE adresowanej do JST jest szersze wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej, czyli zwrotnych instrumentów finansowych, traktowanych jako alternatywa dla dominującego w perspektywie finansowej 2007–2013 dotacyjnego finansowania beneficjentów w formie grantów. Taki trend należy potraktować jako właściwy kierunek chociażby w kontekście konieczności podnoszenia efektywności absorpcji środków UE w podsektorze samorządowym. Instrumenty inżynierii finansowej charakteryzują się atrybutem odnawialności dla kolejnych beneficjentów. Otrzymane przez JST środki muszą zostać zwrócone i w ten sposób mogą być redystrybuowane do kolejnych beneficjentów samorządowych. Wielokrotne, czyli tzw. rewolwingowe wykorzystanie instrumentów zapewnia ich wyższą efektywność. W przypadku podsektora samorządowego obszarami szczególnie predysponowanymi do wykorzystania tych instrumentów są: rewitalizacja miast, zrównoważony transport miejski, rozwój lokalny, energetyka, rozwój sieci szerokopasmowej itp.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> J. Sierak, M. Bitner i in., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020. Raport z przeprowadzonych badań*, Projekt zrealizowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2013, s. 9.

<sup>8</sup> Szerzej na temat zwrotnych instrumentów finansowych w następujących opracowaniach: *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, listopad 2010; A. Kamiński, *Uwagi do wykorzystania instrumentów zwrotnych w samorządach*, w: *Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego*, red. A. Alińska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 68–73; J. Szolono-Koguc, M. Twarowska, *Przesłanki i zalety stosowania instrumentów pozadotacyjnych w finansowaniu inwestycji j.s.t.*, w: *Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego...*, s. 193–205.

Po piąte, istotną determinantą aktywności inwestycyjnej JST w nowej perspektywie finansowej będzie umiejętność wchodzenia przez te jednostki w partnerstwa niezbędne do realizacji dwóch nowych instrumentów polityki strukturalnej UE, tj. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS). Poprzez ZIT-y część interwencji każdego z RPO dedykowana będzie miastom wojewódzkim i ich obszarom funkcjonalnym wspieranym środkami EFRR i EFS. Z kolei RLKS to specyficzne narzędzie do zastosowania na szczeblu subregionalnym, kierowane przez lokalne grupy działania, powalające na zintegrowane wykorzystanie wielu funduszy (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego – EFMR oraz Funduszu Spójności – FS) w celu realizowania zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego. Powstaje pytanie, czy polskie JST są dostatecznie przygotowane do wchodzenia w takie partnerstwa? ZIT-y mogą stać się źródłem pewnych konfliktów, ponieważ w określony sposób promują model hierarchiczności. Głównymi „aktorami” w takim modelu współpracy stają się duże miasta, a przecież zgodnie z główną zasadą tworzenia JST, tj. zasadą subsydiarności, takowa hierarchiczność jest wykluczona i przeczy idei samorządności.

Po szóste, na aktywność inwestycyjną JST w nowej perspektywie finansowej będzie niewątpliwie miała wpływ umiejętność finansowania przez JST unijnych projektów infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). I tu również pojawia się pewien problem, ponieważ, jak dotychczas, model ten znajduje marginalne zastosowanie w polskim podsektorze samorządu terytorialnego. Według danych Ministerstwa Gospodarki w okresie od 01.01.2009 roku do 30.09.2013 roku liczba wszystkich ogłoszonych postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi wyniosła 277, przy czym liczba postępowań zakończonych zawarciem umowy kształtowała się na poziomie zaledwie 21%. Oznacza to, że tylko co piąte postępowanie zakończyło się sukcesem. Dotyczyło to 58 przypadków (1 – w 2009 roku, 15 – w 2010 roku, 18 – w 2011 roku, 15 – w 2012 roku oraz 9 – w okresie od stycznia do września 2013 roku)<sup>9</sup>. Nie wygląda to imponująco, jeśli wielkości te skonfron-

---

<sup>9</sup> *Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw zaangażowania sektora publicznego i prywatnego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Raport opracowany na

tujemy z ogólną liczbą JST w Polsce kształtującą się na poziomie blisko 3 tys. jednostek<sup>10</sup>.

## Podsumowanie

Podsektor samorządowy i związane z nim JST były w ostatnich latach szczególnie ważne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Polski, inicjując szereg inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych. Możliwość utrzymania tego trendu w nowej perspektywie finansowej UE, tj. w latach 2014–2020 jest uzależniona od szeregu uwarunkowań. Poważnym zagrożeniem dla sprawnej absorpcji środków pomocowych UE jako instrumentów finansowania inwestycji może okazać się „niewydolność” finansowa samorządu terytorialnego związana ze skutkami obserwowanego kryzysu gospodarczego/finansowego, destabilizacją legislacyjną oraz koniecznością przestrzegania nowych limitów zadłużenia (znacznie trudniejszych do wypełnienia niż wcześniejsze limity). Dodatkowo, w polityce strukturalnej UE zdecydowanie większy nacisk zostanie położony na kwestie efektywności ekonomicznej realizowanych projektów inwestycyjnych. Wymagane będzie nie tylko precyzyjne przygotowanie inwestycji, ale również spełnienie warunków w zakresie racjonalności kosztów realizacji i kosztów późniejszego utrzymania obiektów inwestycyjnych. Nowa perspektywa finansowa wymusza na JST wykorzystywanie nowych narzędzi finansowych w procesach absorpcji funduszy UE, takich jak chociażby ZIT-y czy instrumenty finansowania zwrotnego. Jeśli nałożymy na to inne uwarunkowania, które *nota bene* występowały już we wcześniejsze perspektywie (np. marginalne wykorzystywanie przez JST formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w procesach absorpcji środków pomocowych UE, problemy z zamówieniami publicznymi i wykonawcami, długotrwałość i skomplikowanie procedur środowiskowych itp.) to wyłania się nam obraz trudnej perspektywy finansowej w kontekście możliwości pozyskania środków na inwestycje samorządowe.

---

zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Fundację Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz, Warszawa 2013, s. 16.

<sup>10</sup> Oczywiście można znaleźć w Polsce pewne pozytywne przykłady w zakresie implementacji formuły PPP w procesie absorpcji środków pomocowych UE. Jako jeden z nielicznych może posłużyć projekt budowy spalarni odpadów w Poznaniu, który został uznany za najlepszy pionierski projekt PPP na świecie w 2013 roku uzyskując w Londynie prestiżową nagrodę Partnership Awards.

## Literatura

- 55 JST ma problem z limitem zadłużenia, ale sytuacja poprawi się, Portal samorządowy pl. [www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nowy-limit-zadluzenia-samorzadom-nie-straszny,60002.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nowy-limit-zadluzenia-samorzadom-nie-straszny,60002.html).
- Informacje Ministerstwa Finansów dotyczące wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2013, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>.
- Kamiński A., *Uwagi do wykorzystania instrumentów zwrotnych w samorządach, w: Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego*, red. A. Alińska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
- Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, listopad 2010.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, Warszawa, 21 maja 2014.
- Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw zaangażowania sektora publicznego i prywatnego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Fundację Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz, Warszawa 2013.
- Sierak J., Bitner M. i in., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa 2013.
- Statistics Database*, Eurostat, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu).
- Szołono-Koguc J., Twarowska M., *Przesłanki i zalety stosowania instrumentów pozadotacyjnych w finansowaniu inwestycji j.s.t.*, w: *Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego*, red. A. Alińska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885).
- Żółciński S., *Rola funduszy unijnych w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014–2020*, CRiDO Taxad, w: Pierwsza Ogólnopolska Konferencja Portalu Samorządowego, 28 listopada 2013 roku



**DETERMINANTS OF INVESTMENT ACTIVITY BY LOCAL  
GOVERNMENTS IN POLAND UNDER NEW EU FINANCIAL PERSPECTIVE  
2014–2020**

**Summary**

Investment is a strategic part of the operation of local governments. In Poland, the territorial government units are a key investor of the public sector: they finance nearly three quarters of the sector's investments. Financial aid from the EU gives a powerful growth impulse for the investment activity of local government units. Everything indicates that this trend will continue or even accelerate in the new EU financial perspective for the period 2014–2020. The purpose of the present study is to identify the main determinant factors behind the investment capacity of Poland's local governments in this period. The following key factors have been selected for analysis: 1) current economic crisis; 2) operating results of local government units; 3) utilisation of non-subsidy, i.e. repayable, instruments of financial engineering by local government units; 4) capability of local governments to secure the so-called own contribution, obligatory for the beneficiaries of EU funding; 5) ability of LGUs to join partnerships necessary for the implementation of two new instruments of EU structural policy: Integrated Territorial Investment (ITI) and Community-led Local Development (CLLD); 6) use by LGUs of Public-Private Partnerships (PPPs) for financing EU infrastructure projects.

**Keywords:** self-government unit, European Funds, Financial Framework 2014–2020

*Translated by Marzanna Poniatowicz*