

INWESTYCJE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ICH FINANSOWANIE W UJĘCIU ROCZNYM I WIELOLETNIM

1. POJĘCIE I CECHY INWESTYCJI SAMORZĄDOWYCH

Inwestowanie to jeden z podstawowych rodzajów działalności w obszarze gospodarowania. Wywiera ono zasadniczy wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy. Inwestycje to nakłady kapitałowe ponoszone na różnego rodzaju przedsięwzięcia, mające na celu osiągnięcie określonych efektów. Według *Słownika wyrazów obcych...* inwestycje to nakłady pieniężne na (roz)budowę środków trwałych oraz przedmioty będące wynikiem inwestycji¹. Szeroką, ale i ogólną definicję terminu 'inwestycje' podają W. Behrens i P.M. Hawranek, definiując je jako długookresowe zaangażowanie zasobów ekonomicznych w celu produkowania i uzyskania korzyści netto w przyszłości. Głównym aspektem takiego zaangażowania jest transformacja środków płynnych – inwestora lub pożyczonych – w aktywa produkcyjne w postaci środków trwałych i obrotowych, jak również zapewnienia płynności w trakcie korzystania z tych aktywów².

Wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje inwestowania³:

- 1) finansowe (nabywanie: udziałów w innych podmiotach, długoterminowych papierów wartościowych oraz udzielanie długoterminowych pożyczek);

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i wyrazów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1998, s. 195.

² W. Behrens, P.M. Hawranek, *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów fesibility*, UNIDO, Warszawa 1993, s. 323.

³ Szerzej: K. Jajuga, T. Jajuga, *Inwestycje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 7.

- 2) niematerialne i prawne (zakup praw majątkowych, licencji, patentów);
- 3) materialne „rzeczowe” (zastosowanie kapitału mające na celu powiększenie majątku organizacji – np. ziemia, budynki, sieci, urządzenia, środki transportu, wyposażenie).

Projekt inwestycyjny to celowe angażowanie określonych zasobów w realizację wcześniej opracowanego planu działania, którego wykonanie powinno spowodować uzyskanie w określonej przyszłości założonych korzyści.

Na gruncie ustaw o podatkach dochodowych⁴ przez inwestycję należy rozumieć środki trwałe w budowie w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, zgodnie z którą (art. 3 ust. 1 pkt 16) środki trwałe w budowie to zaliczane do aktywów trwałych środki trwałe w okresie ich budowy, montażu lub ulepszenia już istniejącego środka trwałego, które nie są przeznaczone do zbycia lub zużycia w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego lub w ciągu normalnego cyklu operacyjnego właściwego dla danej działalności, jeżeli trwa on dłużej niż 12 miesięcy.

Według art. 3 ust. 1 pkt 17 tej ustawy o rachunkowości pojęcie inwestycji jest traktowane szerzej – są to aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych, wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania przychodów w formie odsetek, dywidend (udziałów w zyskach) lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowej. Do inwestycji można zaliczyć m.in. papiery wartościowe, obligacje, lokaty terminowe, również nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne, które nie są wykorzystywane przez jednostkę do produkcji, sprzedaży produktów czy też świadczenia usług, ale zostały przez jednostkę pozyskane w celu osiągnięcia tych korzyści. Jednak, jak wspomniano wyżej, pod pojęciem inwestycji jednostek samorządowych należy rozumieć przede wszystkim ten obszar działań, który w ustawie o rachunkowości został określony jako środki trwałe w budowie.

Inwestycje samorządowe stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Są one czynnikiem umożliwiającym poprawę realizacji usług komunalnych i społecznych oraz wzrost konkurencyjności jednostki terytorialnej, stwarzając perspektywy jej rozwoju. Rozwój gminy wyraża się zatem jako: wzrost majątku komunalnego, wzrost poziomu świadczonych usług w ujęciu

⁴ W rozumieniu art. 4a pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.; dalej: CIT) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000 Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2009 Nr 152, poz. 1223, Nr 157, poz. 1241 i Nr 165, poz. 1316 oraz 2010 Nr 47, poz. 278).

ilościowych i jakościowym, tworzenie warunków dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych i zamieszkania nowych mieszkańców.

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego mają głównie charakter rzeczowych inwestycji infrastrukturalnych. Klasyfikując inwestycje infrastrukturalne o charakterze komunalnym, można wyróżnić:

- inwestycje restytucyjne – związane z odtwarzaniem zużytych środków trwałych,
- inwestycje modernizacyjne – mające na celu poprawę dotychczasowych parametrów techniczno-ekonomicznych poprzez przebudowę obiektów majątku trwałego,
- inwestycje rozwojowe – związane z tworzeniem nowego aparatu produkcji lub usług⁶.

Mogą być to działania zmierzające do wytworzenia dóbr, bądź usług o charakterze materialnym (inwestycje produkcyjne), bądź też niematerialnym (inwestycje nieprodukcyjne)⁷. Inwestycje infrastrukturalne, które warunkują świadczenie usług o charakterze publicznym, podporządkowane są inwestycyjnym strategiom jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do przepisów ustawy o finansach publicznych wydatki inwestycyjne gmin, powiatów i województw można rozpatrywać w ujęciu rocznym – gdzie rozliczane są w ramach jednego budżetu, oraz w ujęciu wieloletnim. W planie wydatków jednostki samorządu terytorialnego w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej stosuje się podział na wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 ufp). Do wydatków majątkowych zalicza się: wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne i dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. W budżecie powinny być również zagwarantowane środki na realizację wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, finansowanie zadań obowiązkowych z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami, a także realizowanych na podstawie porozumień. Ustawa o finansach publicznych⁸ określa zakres czasowy wieloletniej prognozy finansowej. W art. 227 ust. 1 określono, że obejmuje ona rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata. Jest to okres minimalny. Podlega on obowiązkowemu wydłużeniu na czas, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich na przedsięwzięcia zamieszczone w załączniku

⁶ A. Ginsber-Geber, *Zarys polityki komunalnej*, SGPiS, Warszawa 1977, s. 119.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ustawa o finansach publicznych Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240.

do prognozy, zgodnie z terminami najdłużej realizowanego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 226 ustawy o finansach publicznych każdego roku objętego prognozą określa się prognozę wydatków według podziału na bieżące i majątkowe. Wśród wydatków majątkowych wyszczególnia się wydatki danego roku na planowane i realizowane przedsięwzięcia wieloletnie. Zdefiniowano je zgodnie z art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jako wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- programami finansowanymi z udziałem środków z UE i bezzwrotnych środków pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innej pomocy zagranicznej nie podlegającej zwrotowi,
- umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych przedsięwzięcia mogą obejmować wydatki inwestycyjne, ale także priorytetowe programy, projekty lub zadania skutkujące wydatkami bieżącymi budżetów. Dane dotyczące każdego przedsięwzięcia powinny wskazywać na: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach, limit zobowiązań.

Należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie przedsięwzięcia, które są wieloletnimi projektami, programami lub zadaniami, muszą być realizowane za pomocą umów wieloletnich (art. 227 ust. 4 ufp). Mogą być również realizowane zadania, których cel będzie realizowany przez kilka lat za pomocą umów rocznych. Zgodnie z art. 227 ust. 1 ufp zakres czasowy wpf musi być dostosowany do okresu realizacji przedsięwzięć wieloletnich. Każde przedsięwzięcie wykraczające poza rok budżetowy powinno być ujęte w wpf.

Podając definicję, należy także zwrócić uwagę na pojęcie inwestycje celu publicznego. Są to przedsięwzięcia o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ich katalog ma charakter zamknięty. Wśród zadań jednostek samorządu terytorialnego można wskazać realizację następujących celów publicznych:

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji,
- wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie,
- budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;

- budowę oraz utrzymywanie obiektów i urzędzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urzędzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulację i utrzymywanie wód oraz urzędzeń melioracji wodnych będących własnością JST,
- opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- ochronę Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego,
- budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych,
- zakładanie i utrzymywanie cmentarzy,
- ustanawianie i ochronę miejsc pamięci narodowej,
- ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody,
- inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

Cele publiczne mogą być realizowane przez różne podmioty prowadzące inwestycje.

Inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego obejmują przede wszystkim obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej i społecznej. Tworzą one warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej oraz poprawy ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych. Mają własne, wyraźnie określone cechy.

Klasyfikując inwestycje infrastrukturalne o charakterze komunalnym, można wyróżnić:

- inwestycje restytucyjne – związane z odtwarzaniem zużytych środków trwałych,
- inwestycje modernizacyjne – mające na celu poprawę dotychczasowych parametrów techniczno-ekonomicznych poprzez przebudowę obiektów majątku trwałego,
- inwestycje rozwojowe – związane z tworzeniem nowego aparatu produkcji lub usług⁹.

Budowa obiektów infrastruktury wymaga wysokich nakładów kapitałowych. Cechuje je: bryłowość, wysokie koszty realizacji oraz długi okres

⁹ A. Ginsbert-Gebert, *Zarys polityki komunalnej*, op. cit., s. 119.

budowy. Są one zazwyczaj realizowane z wyższymi mocami przerobowymi czy produkcyjnymi niż aktualnie wymagane, co może często skutkować niewykorzystaniem potencjału inwestycji w początkowych fazach jej eksploatacji.

Cechą inwestycji infrastrukturalnych są wysokie koszty jednostkowe oraz znaczący udział kosztów stałych w ogólnej strukturze wydatków. Może być to przyczyną generowania strat, zwłaszcza w początkowym okresie fazy eksploatacyjnej. Wraz z upływem czasu niekorzystne relacje kosztów i przychodów powinny ulegać odwróceniu.

Istotną cechą inwestycji komunalnych jest ich użyteczność publiczna. Mają one charakter ciągły. Jest to warunek zapewnienia jak największej konkurencyjności danej jednostki terytorialnej. Dzięki nieustannemu rozwojowi infrastruktury wzrasta atrakcyjność jednostki terytorialnej dla inwestorów i nowych mieszkańców. Aby odbiorcy świadczeń infrastruktury mogli uzyskać z faktu jej użytkowania określone korzyści, musi zostać spełniony następujący warunek – rozwój infrastruktury musi w sposób trwały wyprzedzać rozwój pozostałych dziedzin działalności na danym terenie. Korzyści te rosną w miarę wzrostu przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej i społecznej. Z kolei niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową.

Planując inwestycje, należy uwzględniać zarówno bezpośrednie koszty ich realizacji, jak i przyszłe koszty eksploatacyjne. Skuteczne i efektywne inwestowanie wymaga umiejętnego przygotowania projektów. Nietrafione inwestycje stają się często przyczyną problemów finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Korzyści płynące z posiadania coraz nowocześniejszej infrastruktury powinny przewyższać towarzyszące temu niekorzyści.

2. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

2.1. Ogólna klasyfikacja źródeł finansowania

Podjęcie decyzji o realizacji inwestycji komunalnych wymaga przygotowania długookresowej strategii finansowej. Wymaga to:

- precyzyjnego określenia źródeł ich finansowania,
- ustalenia środków koniecznych do wykonania poszczególnych etapów,
- zapewnienia w budżecie odpowiednich kwot udziału własnego,
- terminowego regulowania zobowiązań,
- zapewnienia płynności finansowej na każdym etapie i w każdej fazie projektu inwestycyjnego.

Dokonując ogólnego podziału, wyróżnia się własne i zewnętrzne źródła finansowania inwestycji samorządowych. Środki własne obejmują przede wszystkim podatki i opłaty lokalne, wpływy z mienia komunalnego oraz pozostałe dochody własne. Zewnętrzne źródła finansowania można podzielić na trzy grupy:

- 1) środki bezzwrotne – np. dotacje, subwencje, darowizny, środki z budżetu YE i innych środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi;
- 2) środki dłużne – pożyczki, kredyty, dłużne papiery wartościowe;
- 3) finansowanie pozabudżetowe oraz umowy partnerskie PPP.

Każda z form finansowania ma swoje odrębne cechy i powinna być zastosowana w zależności od występujących uwarunkowań, na podstawie przeprowadzonych analiz kosztów i korzyści¹⁰.

2.2. Wewnętrzne źródła finansowania

Podstawą montażu finansowego inwestycji są własne środki budżetowe. Ich wydajność decyduje o możliwości zastosowania innych – uzupełniających źródeł finansowania. Wewnętrzne źródła finansowania należy rozumieć jako dochody własne, jakie pozostają do dyspozycji określonej jednostki samorządu terytorialnego. Gdy gospodarka finansowa jednostki opiera się na stabilnych dochodach własnych, wtedy władze lokalne mają możliwość tworzenia wiarygodnych prognoz finansowych i kształtowania alternatywnych scenariuszy finansowania inwestycji.

Do dochodów własnych, które mogą służyć finansowaniu projektów infrastrukturalnych w gminach, należą podatki lokalne: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn oraz podatek dochodowy płacony w postaci kraty podatkowej, a także opłaty lokalne, np. skarbowe, targowe, miejscowe. W strukturze dochodów gmin najbardziej efektywny i najważniejszy jest podatek od nieruchomości.

Zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do dochodów własnych gmin, powiatów i województw zalicza się także udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. Ich wysokość jest zróżnicowana ze względu na szczebel jednostki, do której mają one trafić – gminy otrzymują 39,34% dochodów PIT i 6,71%

¹⁰ Na problematykę źródeł finansowania warto spojrzeć także z punktu widzenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. To bardzo ważny aspekt finansowania inwestycji. Szerzej: J. Sierak, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 149–208.

dochodów CIT, powiaty odpowiednio: 10,25% i 1,4%, natomiast województwa: 1,6% i 15,9%.

Istotnym źródłem wpływów budżetów jednostek samorządu terytorialnego są dochody z posiadanego majątku. Poziom wpływów zależy od zasobów mienia posiadanego przez daną jednostkę. Do najczęściej występujących należą dochody: ze sprzedaży majątku, z najmu, dzierżawy, eksploatacji lokali komunalnych, z opłat za korzystanie z 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.

Jak pokazuje praktyka, dochody własne nie stanowią wystarczającego zasobu środków do realizacji zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. W szczególności odnosi się do powiatów dysponujących niewielkim zasobem dochodów własnych, zarówno w odniesieniu do liczby źródeł pochodzenia środków, jak i kwot płynących z tychże źródeł. Dużo lepiej pod tym względem prezentuje się sytuacja miast na prawach powiatu i gmin, choć jednostki słabsze ekonomicznie mają także częstokroć problemy z wydajnością tej grupy wpływów. W żadnej grupie JST poziom dochodów własnych nie jest wystarczający w stosunku do istniejącego zakresu potrzeb inwestycyjnych. Dlatego samorządy korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania.

2.3. Subwencje i dotacje w finansowaniu inwestycji samorządowych

Środki pieniężne z budżetu państwa są transferowane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej, bądź subwencji ogólnej. Rozróżnienie pomiędzy tymi kategoriami pojęciowymi występuje wyłącznie na gruncie prawnym. W rozumieniu ekonomicznym obie formy finansowania są klasyfikowane jako jego dochody budżetu JST.

Przeznaczenie każdego z tych transferów jest różne – subwencja ogólna z reguły przeznaczana jest do równoważenia budżetu, natomiast dotacja celowa do realizacji określonych zadań.

Cechy odróżniające subwencję od innych źródeł to:

- brak powiązania subwencji z celem, na jaki może zostać przeznaczona, co oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego ma dowolność w rozdyponowaniu tego dochodu,
- obligatoryjny charakter, co oznacza, że subwencja jest gwarantowana,
- bezzwrotny charakter.

Zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa określa szczegółowo ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r.¹¹ W Polsce subwencja ogólna składa się z czterech części. Zgodnie z ustawą możemy wyróżnić następujące części składowe:

- 1) wyrównawcza – transferowana do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego,
- 2) równoważąca – dla gmin i powiatów,
- 3) regionalna – dla województw,
- 4) oświatowa – dla wszystkich szczebli.

Subwencja wyrównawcza przeznaczona jest dla jednostek, które mają niższy od przeciętnego dochód w przeliczeniu na mieszkańca oraz których wydatki związane z realizacją określonych zadań są obiektywnie większe. Wynikać to może np. z niskiej gęstości zaludnienia. Jest ona wsparciem finansowym ze strony budżetu państwa. Odróżnia ją to od subwencji równoważącej (regionalnej w przypadku województw). W tym przypadku środki pieniężne wędrują w sposób poziomy między poszczególnymi jednostkami danego szczebla. Krążą one od jednostek o wyższych dochodach do jednostek o niższych dochodach w sytuacji, gdy różnice te wynikają ze zróżnicowania poziomu bazy ekonomicznej.

Zgodnie z art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej z przeznaczeniem na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę, wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu – w kwocie nie mniejszej niż w roku bazowym,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

Rezerwą tą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. Dz.U. 2003 Nr 203, poz. 1966.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również dotacje celowe z budżetu państwa. Ogólne zasady ich udzielania zostały ustalone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przekazywane są one na zadania zlecone, własne oraz likwidację zagrożeń dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 42 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym. Dotacje celowe z budżetu państwa mogą być także kierowane na dofinansowanie zadań własnych:

- z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych,
- związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej,
- związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego,
- realizowanych w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych jednostce samorządu terytorialnego¹²,
- związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych,
- w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych,
- o których mowa w odrębnych przepisach – na zasadach w nich określonych.

Dotacje na wymienione powyżej zadania mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania (jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej). Rozliczenie i zwrot dotacji z budżetu państwa następuje na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

Podziału środków na dofinansowanie zadań z zakresu oświaty na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonuje, po uzgodnieniu z wojewodami, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Natomiast minister właściwy do spraw kultury fizycznej dokonuje podziału środków związanych ze sportem oraz przekazuje je jednostkom samorządu terytorialnego. Mini-

¹² Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 79, poz. 363 z późn. zm.).

ster właściwy do spraw administracji publicznej dokonuje podziału środków przeznaczonych na budowę lub remonty dróg.

Na podstawie przepisów art. 43 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotacje dla samorządów mogą być kierowane także na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury. Ich zakres, a także sposób i tryb przyznawania dotacji, określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych, w tym na budowę mieszkań komunalnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi¹³.

Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od nich dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia (jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej). Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji określają zawarte porozumienia.

Korzystanie z dotacji celowej przez gminę podlega nadzorowi zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości, gospodarności i rzetelności. W przypadku gdy zadanie, na które była przeznaczona dotacja, nie zostanie wykonane, to ta dotacja podlega zwrotowi¹⁴. Także dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

2.3.1. Dotacje z Funduszy Ochrony Środowiska

Ważnym źródłem finansowania inwestycji realizowanych przez samorządy mogą być środki pozyskiwane z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, służące współfinansowaniu, na określonych warunkach, samorządowych projektów mających na celu poprawę stanu środowiska naturalnego.

¹³ Dz.U. Nr 234, poz. 1385.

¹⁴ Ustawa o finansach publicznych, *op. cit.* – art. 168.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) przyznaje pożyczki, dotacje, dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek, umorzenia pożyczek preferencyjnych, pożyczki w ramach umowy konsorcjum, promesy pomocy finansowej, na cele określone w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 r. W ostatnich latach najważniejszym zadaniem Narodowego Funduszu jest efektywne i sprawne wykorzystanie środków z Unii Europejskiej, przeznaczonych na rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska. Wdrażanie projektów ekologicznych, które uzyskały lub uzyskają wsparcie finansowe z Komisji Europejskiej, oraz dofinansowanie tych przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW, będzie służyło osiągnięciu przez Polskę efektów ekologicznych wynikających z zobowiązań międzynarodowych.

Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) istnieją w każdym województwie i wspierają projekty proekologiczne zgodnie z kryteriami i priorytetami przyjętymi w danym województwie. Oferta Funduszy kształtuje się różnie, w zależności od województwa. Podstawową formą dofinansowania ze środków WFOŚiGW są pożyczki o preferencyjnym stałym oprocentowaniu. Wysokość dofinansowania w formie pożyczki udzielonej ze środków Funduszu na realizację przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, modernizacyjnym oraz polegającym na zakupie środków trwałych i wyposażenia wynosi do 80% kosztu całkowitego zadania. Spłata zaciągniętej pożyczki następuje zazwyczaj w dłuższym okresie, np. 10–12 lat. Na wniosek beneficjenta Zarząd WFOŚiGW może udzielić karencji w spłacie pożyczki. Oprocentowanie pożyczek jest stałe – zazwyczaj 2%–3,5% w stosunku rocznym. Fundusz oferuje również dofinansowanie w formie dotacji (pomoc bezzwrotna), a wielkość udzielonego wsparcia wynosi do 50% całkowitego kosztu zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych.

Jako przykładowe obszary wsparcia można wskazać:

- projekty współfinansowane lub przewidziane do dofinansowania w ramach okresu programowania 2007–2013 dla środowiskowych osi priorytetowych, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich poprzez zapewnienie wkładu własnego lub środków na płatności przejściowe,
- budowę i rozbudowę urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji wytwarzających energię,
- wdrażanie systemu wykorzystania Odnawialnych Źródeł Energii poprzez realizację gminnych programów montażu kolektorów słonecznych, z uprzywilejowaniem dla gmin, na których jednocześnie prowadzony jest program likwidacji pokryć wykonanych z azbestu.

- usuwanie i unieszkodliwianie odpadów zgromadzonych w mogiłnikach,
- wspieranie realizacji zadań związanych z monitoringiem środowiska wykonywanych przez Wojewódzki Inspektorat i Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska,
- budowę i modernizację obiektów służących zwiększeniu retencji wodnej jako sposobu zmniejszenia zagrożeń obszarów zurbanizowanych przed powodzią,
- wspieranie zadań związanych z działaniami na rzecz odbudowy urządzeń i obiektów melioracji podstawowej i szczegółowej,
- ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, ograniczenie zużycia energii cieplnej i elektrycznej oraz strat przesyłowych, ograniczanie poziomu przenikania hałasu do środowiska oraz na zadania z zakresu ochrony wód i gospodarki wodno-ściekowej.

2.4. Instrumenty dłużne jako źródło finansowania inwestycji JST

W Polsce głównymi instrumentami dłużnymi służącymi finansowaniu inwestycji samorządu terytorialnego są kredyty i obligacje komunalne.

2.4.1. Kredyty bankowe

Najbardziej rozpowszechnioną formą finansowania samorządowych przedsięwzięć inwestycyjnych środkami dłużnymi są kredyty bankowe. Przewodnictwo polskie zalicza udzielanie kredytów do czynności bankowych¹⁵, co oznacza, że mogą je realizować wyłącznie banki¹⁶. W rozumieniu art. 69 ustawy Prawo bankowe kredyt jest stosunkiem ekonomicznym wynikającym z umowy kredytowej, na mocy której bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy, na czas oznaczony w umowie, kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

Bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca

¹⁵ Ustawa Prawo bankowe z dnia 27 sierpnia 1997 – Dz.U. 1997 Nr 140, poz. 939, art. 5, ust. 1.

¹⁶ Ustawa Prawo bankowe, *op. cit.*, art. 5, ust. 5.

jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności.

Zgodnie z art. 75 ustawy Prawo bankowe w przypadku niedotrzymania przez kredytobiorcę warunków udzielenia kredytu albo w razie utraty przez kredytobiorcę zdolności kredytowej bank może obniżyć kwotę przyznanego kredytu albo wypowiedzieć umowę kredytu.

Ryzyko ponoszone przez bank – kredytodawcę jest odzwierciedlone w wysokości stopy procentowej, a ponadto stosuje się różne formy zabezpieczenia spłaty, np. zastaw na majątku komunalnym lub weksel *in blanco*. Stopa oprocentowania kredytów uwzględnia okres kredytowania. W ten sposób bierze się pod uwagę oczekiwania co do rozwoju sytuacji na rynku kredytowym w przyszłości i ryzyko kredytobiorcy.

Kredyty mogą służyć finansowaniu działalności bieżącej (kredyty operacyjne) oraz finansowanie inwestycji (kredyty inwestycyjne).

Kredyt na finansowanie wydatków inwestycyjnych, nie znajdujących pokrycia w planowanych na dany rok budżetowy dochodach JST, może być udzielony do wysokości, która została określona w uchwale budżetowej. Służy finansowaniu nakładów związanych z modernizacją lub powiększeniem majątku trwałego. Zakres kredytowania jest szeroki, zgodnie z obszarem realizowanych przez samorząd zadań, np.: rozbudowa i modernizacja dróg, transport miejski, inwestycje z zakresu ochrony środowiska – gospodarka odpadami, sieć wodociągowa i kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, budowa nowych obiektów – szkół, hal sportowych, basenów, ośrodków kultury oraz inne inwestycje związane z rozwojem lokalnym i regionalnym.

Kredyty inwestycyjne zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć charakter w pełni rynkowy lub też ich spłata może być częściowo finansowana przez instytucje zewnętrzne. Z tego względu mówi się o kredytach udzielanych na zasadach komercyjnych oraz o udzielanych na zasadach preferencyjnych.

Oprocentowanie (zwykle zmienne) ustalane jest indywidualnie w odniesieniu do każdej JST i jest uzależnione od wielu czynników, m.in. przeznaczenia kredytu, udziału środków własnych w inwestycji (banki wymagają udziału własnego), zabezpieczeń kredytu, a także ogólnej sytuacji makroekonomicznej, a coraz częściej również od specjalistycznego ratingu wydawanego przez instytucje ratingowe. Okres spłaty negocjowany jest indywidualnie i uzależniony od podobnych czynników co oprocentowanie. Może on sięgać kilkunastu lat. Banki oferują możliwość skorzystania z karencji w spłacie kredytu.

Niektóre banki udzielają niskoprocentowanych kredytów proekologicznych. Ma to często miejsce we współpracy z Funduszami Ochrony Środowiska.

Preferencje mogą przybierać wiele postaci i związane są z realizacją różnego rodzaju zadań rozwojowych. Samorządy mogą ubiegać się o preferencyjne kredyty współfinansowane przez: krajowe oraz wojewódzkie fundusze celowe, środki pochodzące z programów rządowych, a także z międzynarodowych instytucji jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) czy Bank Rozwoju Rady Europy (CEB). Preferencja w tego typu kredytach wynika zwykle z przejęcia przez instytucje zewnętrzne części zobowiązań wynikających z odsetek lub z korzystniejszych warunków spłaty danego zobowiązania. Należy zwrócić szczególną uwagę na następujące kredyty preferencyjne:

- kredyty proekologiczne – finansują zadania z zakresu ochrony środowiska naturalnego, mogą być one współfinansowane zwłaszcza przez Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także ze środków pochodzących z EBI oraz CEB; preferencja polega zwykle na dopłatach do odsetek i wydłużonym okresie spłaty;
- kredyty budowlane – związane z modernizacją lub budową budynków komunalnych, a także z pracami termoizolacyjnymi, budową dróg, np. na obszarach wiejskich, budowli związanych z rozwojem kultury fizycznej i inne;
- kredyty na rozwój edukacji i służby zdrowia – finansowane mogą nimi być budowa lub modernizacja szpitali oraz pozostałej infrastruktury usług i opieki medycznej, budynków szkolnych, uniwersyteckich itp.;
- kredyty na inne cele, które zostały uznane przez państwo lub UE na tyle ważne, że postanowiono stymulować realizację tych celów za pomocą korzystnych warunków pozyskiwania na nie środków finansowych.

W ramach kredytów udzielanych z linii kredytowej CBE, jak też EBI, można sfinansować inwestycje samorządowe z wielu dziedzin, jak: budowa dróg, edukacja, służba zdrowia, modernizacja (rewitalizacja) zaniedbanych obszarów wiejskich oraz miejskich, zaopatrzenie w wodę pitną, kanalizacja i oczyszczalnie ścieków, utylizacja odpadów stałych, kontrola zanieczyszczenia powietrza, produkcja energii odnawialnej, energooszczędne oświetlenie, zaopatrzenie w gaz, modernizacja sieci elektrycznej, pomoc o charakterze społeczno-kulturalnym, przedsięwzięcia na terenach rekreacyjnych i wystawowych. Wszystkie inwestycje finansowane w ramach linii kredytowej EBI lub CBE muszą być zgodne z przepisami o ochronie środowiska. Zalety tych kredytów to niskie oprocentowanie – około 5% w skali roku oraz długi okres kredytowania – do 20 lat.

Jednostki samorządu terytorialnego powszechnie uważa się za bardzo dobrego kredytobiorcę. Ma to związek z ich publicznoprawnym charakterem oraz szczególną pozycją związaną ze współdziałaniem z państwem w realizo-

waniu zadań publicznych. O wiarygodności jednostki samorządu terytorialnego jako kredytobiorcy świadczy m.in.: przyznana im osobowość prawna i samodzielność finansowa; posiadanie stabilnych, gwarantowanych ustawowo źródeł dochodów; stosowanie ustawowych limitów zadłużenia, wynikających z przepisów Konstytucji i ustawy o finansach publicznych; państwowy nadzór (tylko z punktu widzenia legalności) nad sytuacją finansową i poziomem zadłużenia, brak możliwości bankructwa jednostki samorządu terytorialnego (ust. Prawo upadłościowe, art. 6).

Jednak niektóre JST mogą mieć nieraz trudności z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań. Nie można więc stwierdzić, że kredytowanie tych podmiotów jest zupełnie pozbawione ryzyka, co sprawia, iż jednostki samorządu terytorialnego muszą być traktowane w czasie procedury przyznawania kredytu według tych samych ogólnych zasad, odnosi się to szczególnie do badania przez banki ich zdolności kredytowej.

Sięganie po kredyty ma swoje pozytywne i negatywne następstwa. Zaletami kredytu są:

- prosta konstrukcja instrumentu, prosta i krótka procedura zaciągania 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 (ważne z punktu widzenia spółek samorządowych),
- zróżnicowane konstrukcje odsetek.

Wśród wad kredytów bankowych wymienia się:

- ograniczoną dostępność w przypadku zaciągnięcia wysokich zobowiązań,
- konieczność ustanawiania zabezpieczeń, kary związane z nieterminową spłatą,
- 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.

2.4.2. Pożyczki

Pożyczka jest instrumentem o charakterze zbliżonym do kredytu. Przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić taką samą ilość pieniędzy albo taką samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości¹⁷.

Do zasadniczych różnic między pożyczką pieniężną a kredytem należy zaliczyć to, że:

- umowa pożyczki przenosi na pożyczkobiorcę własność określonej ilości pieniędzy, natomiast umowa kredytowa pozostawia tylko do dyspozycji kredytobiorcy kwotę środków pieniężnych, występujących w formie bezgotówkowego pieniądza bankowego, określonego jako limit, do wysokości którego kredytobiorca może się zadłużać w ustalonym w umowie okresie,
- istotną cechą kredytu jest konieczność określenia w umowie celu, na jaki mają być przeznaczone środki pieniężne, natomiast umowa pożyczki nie stawia takiego wymogu obligatoryjnie,
- kredyt jest zawsze zobowiązaniem odpłatnym, natomiast pożyczka, jeśli jest udzielona przez banki – może mieć charakter darmowy,
- umowy kredytowe są zawierane zawsze w formie pisemnej, natomiast umowy pożyczki mogą być zawarte w dowolnej formie.

Przepisy prawa nie ograniczają w żaden sposób kręgu podmiotów, które mogą udzielić jednostkom samorządu terytorialnego pożyczki, bądź kredytu.

Większość pożyczek oferowanych jednostkom samorządu terytorialnego ma charakter preferencyjny. Są one udzielane przez instytucje spoza sektora bankowego – fundusze celowe i inne instytucje podobnego typu. Ich celem jest wspieranie wybranych dziedzin, można je traktować jako specyficzną formę wsparcia. Pożyczkami najczęściej proponowanymi samorządom są środki przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska (z funduszy NFOŚiGW i WFOŚiGW). Fundusze te oferują m.in. pożyczki, kredyty udzielane z ich środków bezpośrednio lub przez banki, czy dopłaty do preferencyjnych kredytów i pożyczek. Korzyści dla pożyczkobiorców związane są zazwyczaj z preferencyjnym oprocentowaniem lub zabezpieczeniami, które nie są tak istotne jak w przypadku kredytów. Preferencja cenowa pożyczki może być związana z niskimi lub nawet zerowymi odsetkami, a w niektórych przypadkach z umorzeniem części pożyczki. Dzieje się tak zwykle w przypadku uzyskania pożądanego przez pożyczkodawcę efektu inwestycji.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93, art. 720.

2.4.3. Obligacje komunalne

Obligacje komunalne nie są w Polsce instrumentem tak rozpowszechnionym jak kredyty bankowe. Stanowią one jednak w stosunku do nich ważną alternatywę. W literaturze przedmiotu obligacje emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego nazywa się obligacjami komunalnymi lub municypalnymi.

Zgodnie z ustawą o obligacjach: „obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia”¹⁸. Wśród typowych cech obligacji komunalnych wyróżnia się:

- niskie ryzyko niewypłacalności emitenta,
- wysokie standardy informacyjne dotyczące polityki (nie tylko finansowej) emitenta,
- obowiązek sprecyzowania celu, na jaki zostaną wykorzystane środki pozyskane w wyniku emisji (ustawa o obligacjach, art. 28).

Emitenci obligacji komunalnych mają możliwość oferowania obligatariuszom zarówno świadczeń pieniężnych, jak i niepieniężnych.

W literaturze wymienia się wiele funkcji, jakie może spełniać emisja obligacji komunalnych. Są to: funkcja kredytowa (pozyskiwanie kapitału), płatnicza (możliwość użycia przez obligatariusza obligacji jako środka spłaty zobowiązań wobec emitenta), lokacyjna (obligacja jako forma inwestycji dla obligatariusza), aktywizacyjna (emisja obligacji jako impuls mający aktywizować lokalną społeczność), promocyjna (instrument promocji JST, szczególnie na rynkach finansowych) oraz funkcja instrumentu, za pomocą którego dynamizowany jest proces prywatyzacji¹⁹.

Wśród zalet emisji obligacji komunalnych wymienia się:

- jawność warunków emisji,
- możliwe długie terminy zapadalności,
- możliwość kształtowania przez emitenta struktury terminów wykupu,
- rozproszenie wierzycieli, dzięki czemu pożyczkobiorca ma silniejszą pozycję,

¹⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz.U. 1995 Nr 83, poz. 420, art. 4.

¹⁹ Por. szerzej: E. Chojna-Duch, M. Bitner, *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych*, [w:] E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *Prawo Finansowe*, Warszawa 2007, s. 126; A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2007; M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, 2010; S. Owsiak, *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

- efekt promocyjny, jeśli władze samorządowe decydują się na emisję w obrocie publicznym,
- możliwość wprowadzenia świadczeń niepieniężnych,
- brak konieczności zabezpieczeń długu.

Wśród wad obligacji komunalnych można wymienić:

- złożoną i długą procedurę emisyjną,
- 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.

Szczególnym rodzajem obligacji komunalnych, występującym także na rynku polskim, są tak zwane obligacje przychodowe²⁰. Najważniejsza różnica pomiędzy obligacjami przychodowymi a tradycyjnymi polega na sposobie ich zabezpieczenia. W przypadku obligacji tradycyjnych JST odpowiada za zobowiązania wynikające z tych papierów całym swoim majątkiem. Zobowiązania wynikające z obligacji przychodowych regulowane są natomiast dzięki przychodom powstającym w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia, w związku z którym obligacje zostały wydane. W ten sposób emitent może zawęzić swą odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z obligacji, bowiem spłata następuje ze ściśle ustalonych źródeł. Obligacje przychodowe mogą przyznawać obligatariuszowi prawo do zaspokojenia swoich roszczeń z pierwszeństwem przed innymi wierzycielami emitenta z całości albo z części przychodów lub z całości albo części majątku przedsięwzięć, które zostały sfinansowane ze środków uzyskanych z emisji obligacji²¹.

Jednostki samorządu terytorialnego, decydując o wyborze konkretnego instrumentu dłużnego powinny zwrócić uwagę na następujące aspekty:

- koszt finansowania – porównując koszt pieniądza pozyskiwanego w wyniku emisji obligacji komunalnych z kosztami kredytu,
- koszt obsługi zadłużenia oraz wysokość prowizji,

²⁰ Ustawa z dnia 29 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000 Nr 60, poz. 702

²¹ Art. 23a ust. 1 pkt 1 Ustawa o obligacjach, *op. cit.*

- stopień skomplikowania procesu pozyskiwania środków na inwestycje,
- procedury i zarządzanie procesem pozyskania środków dłużnych,
- możliwość dopasowania poziomu zadłużenia do zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania z punktu widzenia poziomu własnego potencjału inwestycyjnego,
- promocja jednostki.

O wyborze instrumentu dłużnego (kredytu czy obligacji) decyduje koszt pozyskania pieniądza oraz warunki spłaty ustalone w negocjacjach z agentem emisji, bankiem oraz kredytodawcą.

2.5. Inne formy finansowania inwestycji

Oprócz podanych wyżej i często stosowanych źródeł finansowania można wskazać na inne sposoby i techniki finansowania inwestycji.

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

Leasing i umowy o podobnym charakterze (dzierżawa, najem) opierają się na zasadzie przekazania przez jedną stronę dobra (ruchomości lub nieruchomości) do odpłatnego korzystania przez drugą. Leasing wyraża zobowiązanie leasingodawcy do nabycia rzeczy oznaczonej od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w umowie i oddanie tej rzeczy korzystającemu (JST lub podmiotowi od niej zależnemu) 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. Jako przykład można podać leasing zwrotny, który polega na tym, że leasingodawca kupuje dobro inwestycyjne od przyszłego korzystającego, a następnie oddaje mu je do używania w celach prowadzenia działalności. Korzystający otrzymuje zwrot kapitału, który może być wykorzystany do realizacji jego innych celów, a jednocześnie nie traci prawa do korzystania z przedmiotu leasingu.

Z kolei faktoring polega na nabyciu przez instytucję finansową krótkoterminowej pieniężnej wierzytelności handlowej przed terminem jej płatności, z potrąceniem opłaty na rzecz faktora, bez przejęcia ryzyka wypłacalności dłużnika lub z przejęciem takiego ryzyka. Ze względu na istotę faktoringu nie istnieje możliwość zastosowania go w samej jednostce samorządu terytorialnego. Może on być stosowany w jednostkach podległych i powiązanych.

Bardzo trudno sklasyfikować pojawiające się na rynku nowe formy i sposoby finansowania zadań, które są przypisane do realizacji jednostkom samo-

rzędu terytorialnego²². W finansowaniu hybrydowym należy wskazać tutaj na możliwość całkowitego lub częściowego przerzucenia finansowania oraz ryzyka na podmioty sektora komercyjnego i *non profit*. Przez finansowanie hybrydowe należy rozumieć wykorzystanie takich instrumentów i sposobów finansowania, które umożliwiają lepsze dopasowanie do indywidualnych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego oraz podnoszą efektywność finansowania. Opiera się ono na wykorzystaniu wielu różnych instrumentów (więcej niż dwóch), pozwalających na obniżenie kosztów pozyskania finansowania i ryzyka związanego z zastosowaniem instrumentu lub grupy instrumentów, do których należą: partnerstwo publiczno-prywatne, *project finance*, *venture capital*, sekurytyzacja, konwersja zadłużenia.

Przez partnerstwo publiczno-prywatne należy rozumieć stosunki umowne zawierane między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, służące realizacji zadania publicznego. Podstawową zasadą jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz JST. W umowie precyzuje się, czy partner prywatny poniesie w całości, czy tylko w części nakłady na realizację przedsięwzięcia. Drugą zasadą jest nadwyżka korzyści dla interesu publicznego (społeczności samorządowej), przeważająca nad korzyściami wynikającymi z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. Takimi korzyściami mogą być oszczędności w wydatkach, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia, w szczególności dla społeczeństwa.

Project finance to szczególny sposób finansowania dużych inwestycji o charakterze komercyjnym, wymagających wysokiej kapitałochłonności. Jest to sposób finansowania polegający na dostarczaniu przez instytucję finansową lub grupę instytucji finansowych oraz inwestorów kapitałowych funduszy na pokrycie nakładów związanych z projektem inwestycyjnym, przy czym zaangażowane środki będą zwrócone z nadwyżek pieniężnych wygenerowanych w czasie eksploatacji gotowego obiektu. *Project finance* opiera się na współpracy sektora publicznego i prywatnego, ale podstawą jest kompozycja zewnętrznych źródeł finansowania oraz utworzenie spółki zajmującej się prowadzeniem inwestycji, w przyszłości, zarządzaniem aktywami. Oznacza to konieczność oddzielenia zadania inwestycyjnego od bezpośredniego wpływu podmiotu publicznego. Zastosowanie *project finance* powinno natomiast

²² Szerzej: K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach PROJECT FINANCE*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005.

pozwaląc na ograniczenie ryzyk: technicznego, ekonomicznego i politycznego ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki o charakterze użyteczności publicznej, które mogą wykorzystywać fundusze *venture capital*, a więc finansowanie zewnętrzne kapitałem średnio- lub długoterminowym, inwestowanym przez wyspecjalizowane instytucje o charakterze funduszowym w papiery wartościowe danego podmiotu. Inwestycje te charakteryzują się wysokim poziomem innowacyjności, innowacyjnym produktem, metodą produkcji lub usługą, które nie zostały zweryfikowane przez rynek. Zastosowanie innowacji w usługach publicznych stwarza wysokie ryzyko niepowodzenia procesu inwestycyjnego, ale w przypadku sukcesu jest w stanie zapewnić satysfakcjonujący zysk, który jest realizowany przez odsprzedaż udziałów w tym podmiocie.

Z kolei sekurytyzacja jest procesem wyodrębnienia, według określonych zasad, jednolitej grupy kredytów, pożyczek, obligacji i innych instrumentów dłużnych jednostki samorządu terytorialnego, z tytułu których należności przyszłe zostaną skonwertowane w papiery dłużne i sprzedane inwestorom. Wykup wyemitowanych papierów wartościowych następuje za pomocą dochodów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, wpłacanych w ramach indywidualnych umów zawartych pierwotnie z inicjatorem procesu sekurytyzacji. Wykorzystanie tej metody pozwala na obniżenie kosztów długu, jego skonsolidowanie, a także dostosowanie terminu płatności (wykupu) do faktycznych możliwości spłaty.

Konwersja zadłużenia jest usługą opierającą się na zmianie sposobu, tj. źródła finansowania, z mniej opłacalnego z punktu widzenia kosztów na bardziej efektywne (z uwzględnieniem ryzyka). Obejmuje wyodrębnienie jednolitych instrumentów dłużnych, często o różnych terminach zapadalności i różnych sposobach zabezpieczenia. W efekcie ułatwia to zarządzanie długiem, lepsze wykorzystanie zabezpieczeń oraz obniżenie kosztów ich ustanowienia, a także obniżenie kosztów obsługi długu i jego zarządzania, dostosowań finansowania do realnych potrzeb w zakresie finansowania. Ważnym elementem w finansowaniu są instrumenty zabezpieczające transakcje. Należą do nich poręczenia i gwarancje. Nie stanowią one źródła finansowania, ale wspomagają pozyskanie kapitału oraz podwyższają efektywność jego wykorzystania.

3. PRZYGOTOWANIE PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH DO FINANSOWANIA FUNDUSZAMI UNII EUROPEJSKIEJ

Członkostwo Polski w UE stwarza możliwość dodatkowego dofinansowania inwestycji środkami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Fundusze unijne mają przyczynić się do niwelowania różnic w rozwoju między i wewnątrzregionalnym naszego kraju. Dla polskich samorządów stanowią one szansę rozwoju społeczno-gospodarczego, dają możliwość wspierania ich działalności bieżącej i inwestycyjnej.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska jest odbiorcą pomocy pochodzącej z Unii Europejskiej. Strategiczne kierunki alokacji, unijnych środków finansowych, określa Strategia Rozwoju Kraju. Na jej podstawie konstruowane są bardziej szczegółowe dokumenty, w postaci Programów Operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Regionalne Programy Operacyjne, Rozwój Polski Wschodniej, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna, Europejska Współpraca Terytorialna. Pozyskanie dotacji unijnych wiąże się ze spełnieniem wielu wymogów.

Przygotowanie i realizacja projektu to proces złożony, wymagający starannego i indywidualnego podejścia. Mimo że każdy projekt jest jedyny w swoim rodzaju, realizacja wszystkich odbywa się według ustalonego porządku, na który składają się poszczególne fazy rozwoju. Tworzą one cykl życia projektu. Proces podejmowania decyzji oraz działań zarządczych w ramach poszczególnych faz, przez które przechodzi projekt, określa się mianem zarządzania cyklem życia projektu (ang. *Project Cycle Management* – tzw. metoda PCM). W 1992 r. Komisja Europejska przyjęła tę technikę jako wzorcowy instrument przygotowania i realizacji projektów współfinansowanych z unijnych środków (nie oznacza to jednak, że niezastosowanie tej metody skutkuje odrzuceniem projektu). Celem zastosowania podejścia zarządzania cyklem projektu jest stworzenie takich warunków, aby na każdym etapie uczestnicy podejmowali właściwe decyzje i aby decyzje te wynikały z przesłanek merytorycznych. Na każdym etapie zbierane są informacje oraz podejmowane decyzje o kontynuowaniu, bądź wstrzymaniu realizacji projektu.

Wraz z wprowadzaniem mechanizmów pozwalających na efektywne wykorzystanie środków pomocowych należy jednocześnie wprowadzać podobne rozwiązania wspomagające efektywność gospodarowania środkami własnymi budżetów gmin. Takie właśnie mechanizmy pozwolą na prowadzenie długofalowej polityki inwestycyjnej, opartej na racjonalności podejmowanych decyzji inwestycyjnych, efektywności zarządzania majątkiem i środkami inwe-

stycyjnymi, oraz wprowadzenie zmian racjonalizacji i usprawnień w ramach zarządzania wyłoniłymi już projektami inwestycyjnymi²³.

Cykl życia projektu składa się z następujących po sobie etapów:

- programowanie – wstępne wyłonienie projektów, których realizacja przyczyni się do zaspokojenia najpilniejszych potrzeb, założeń,
- identyfikacja – wstępne studium wykonalności projektu oraz podjęcie decyzji co do wyboru optymalnego wariantu realizacji,
- formułowanie – sporządzenie ostatecznego studium wykonalności projektu, oceny oddziaływania na środowisko oraz podjęcie decyzji o przygotowaniu wszystkich dokumentów niezbędnych do realizacji projektu,
- wdrożenie – opracowanie dokumentacji technicznej, sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, podpisanie umów z wykonawcami wyłoniłymi w drodze postępowania przetargowego, budowa i oddanie obiektu do użytkowania,
- ocena – tzw. końcowy raport oceniający zrealizowany projekt oraz ewentualne podjęcie decyzji dotyczącej realizacji kolejnego projektu.

Każdy projekt powinien mieć jednoznacznie określone cele. Wyznaczony cel powinien:

- być konkretny – dostosowany do problemu, konkretny i szczegółowy,
- ustalać realny efekt końcowy projektu,
- odpowiadać oczekiwaniom grupy lub organizacji – być doceniany, akceptowany, uzgodniony,
- być wymierny, czyli możliwy do określenia w liczbach wymiernych,
- być możliwy do osiągnięcia w określonym czasie,
- mieścić się w obszarze oddziaływania.

Decyzje o realizacji projektu następują po przeprowadzonych analizach finansowych i ekonomicznych, stanowiących część składową studium wykonalności lub na podstawie analizy wielokryterialnej. Wyznaczają one efektywność przedsięwzięcia i zasadność jego realizacji w określonych warunkach.

Celem analizy finansowej jest ocena finansowej rentowności inwestycji i kapitału własnego (krajowego), a także finansowej bieżącej wartości netto, przez ustalenie wartości wskaźników efektywności projektu. Analiza finansowa ma także na celu weryfikację trwałości finansowej projektu i beneficjenta oraz ustalenie właściwego (maksymalnego) dofinansowania z funduszy UE.

²³ K. Jarosiński, *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 56.

Do analizy finansowej należy:

- a) określenie założeń dla analizy finansowej;
- b) ustalenie, czy projekt generuje przychody w rozumieniu art. 55 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz, czy istnieje możliwość ich oszacowania z wyprzedzeniem;
- c) zestawienie przepływów pieniężnych projektu;
- d) ustalenie, czy wartość bieżąca przychodów w rozumieniu art. 55 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 generowanych przez projekt przekracza wartość bieżącą kosztów operacyjnych, tzn. czy projekt jest projektem generującym dochód (dotyczy projektów, dla których istnieje możliwość oszacowania dochodu z wyprzedzeniem);
- e) ustalenie poziomu dofinansowania projektu z funduszy UE opartego na metodzie luki w finansowaniu (dotyczy projektów generujących dochód, dla których istnieje możliwość oszacowania dochodu z wyprzedzeniem);
- f) określenie źródeł finansowania projektu;
- g) ustalenie wartości wskaźników efektywności finansowej projektu;
- h) analiza finansowa trwałości.

Analizę finansową przeprowadza się według określonej metodyki opierającej się na metodologii zdyskontowanych przepływów środków pieniężnych (ang. *Discounted Cash Flow* – zwana dalej analizą DCF). Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej, określoną w Metodologii CBA, metodologia DCF charakteryzuje się następującymi cechami:

- a) obejmuje skonsolidowaną analizę finansową, z punktu widzenia właściciela infrastruktury, jak i podmiotu gospodarczego (operatora infrastruktury), w przypadku, gdy są oni odrębnymi podmiotami;
- b) bierze co do zasady wyłącznie przepływ środków pieniężnych, tj. rzeczywistą kwotę pieniężną wypłacaną lub otrzymywaną przez dany projekt. W rezultacie, niepieniężne pozycje rachunkowe, jak amortyzacja czy rezerwy na pokrycie nieprzewidzianych wydatków, nie mogą być przedmiotem analizy DCF;
- c) uwzględnia przepływy środków pieniężnych w tym roku, w którym zostały dokonane i ujęte w danym okresie odniesienia (wyjątek stanowią nakłady inwestycyjne na realizację projektu poniesione przed pierwszym rokiem okresu odniesienia – powinny one zostać uwzględnione w pierwszym roku odniesienia w wartościach niezdyskontowanych);
- d) uwzględnia wartość rezydualną, w przypadku, gdy okres ekonomicznej użyteczności środków trwałych projektu przekracza przyjęty okres odniesienia;

e) uwzględnia wartość pieniądza w czasie przy sumowaniu przepływów finansowych w różnych latach. Przyszłe przepływy środków pieniężnych dyskontuje się w celu uzyskania ich wartości bieżącej za pomocą współczynnika dyskontowego, którego wielkość jest ustalana przy użyciu stopy dyskontowej przyjętej dla celów przeprowadzenia analizy finansowej według metodologii DCF.

Analiza finansowa powinna się opierać na założeniach spójnych dla wszystkich projektów w danym sektorze. Instytucja zarządzająca określa, czy jest wykonywana w cenach nominalnych lub realnych. Powinna być sporządzana w cenach netto (bez podatku VAT) w przypadku, gdy podatek VAT nie stanowi wydatku kwalifikowanego, lub w cenach brutto (wraz z podatkiem VAT), gdy podatek VAT stanowi wydatek kwalifikowany. Podatek VAT powinien zostać wyodrębniony jako osobna kategoria.

Przy obliczaniu wskaźników efektywności projektu przyszłe przepływy pieniężne podlegają dyskontowaniu. Wartość współczynnika dyskontowego jest ustalana przy użyciu stopy dyskontowej przyjętej dla celów przeprowadzenia analizy finansowej. Celem tego procesu jest uzyskanie wartości bieżącej przyszłych przepływów pieniężnych. Analizy finansowe prowadzone są w określonym przedziale czasowym. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej referencyjne okresy odniesienia określone dla poszczególnych branż wyglądają następująco: energetyka – 15–25 lat, gospodarka wodna i ochrona środowiska – 30 lat, kolejnictwo – 30 lat, porty morskie i lotnicze – 25 lat, drogi – 25–30 lat, przemysł – 10 lat, inne – 15 lat.

W procesie badania efektywności finansowej projektu przyjmuje się określone założenia związane z różnymi wariantami jego realizacji. Zaleca się wykorzystanie dwóch scenariuszy makroekonomicznych: podstawowego i pesymistycznego. Podstawowy scenariusz makroekonomiczny wykorzystywany jest w całej analizie projektu, natomiast scenariusz pesymistyczny może zostać wykorzystany przy analizie wrażliwości i ryzyka.

Ustalenie wartości wskaźników finansowej efektywności projektu dokonywane jest na podstawie przepływów pieniężnych, według których oblicza się następujące wskaźniki efektywności finansowej projektu²⁴:

- finansowa bieżąca wartość netto inwestycji (FNPV/C), która jest sumą zdyskontowanych strumieni pieniężnych netto generowanych przez projekt,
- finansowa wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji (FRR/C) jest stopą dyskontową, przy której wartość FNPV/C wynosi zero, tzn. bieżąca wartość przyszłych przychodów jest równa bieżącej wartości kosztów projektu,

²⁴ Wskaźniki te obrazują zdolność przychodów netto (dochodów) do pokrycia kosztów inwestycji, bez względu na sposób ich finansowania.

- finansowa bieżąca wartość netto kapitału (FNPV/K) jest sumą zdyskontowanych strumieni pieniężnych netto wygenerowanych dla beneficjenta w wyniku realizacji rozważanej inwestycji,
- finansowa wewnętrzna stopa zwrotu z kapitału (FRR/K) jest równa stopie dyskontowej, dla której wartość FNPV/K wynosi zero.

Dla wszystkich projektów inwestycyjnych, niezależnie od wartości ich całkowitych kosztów, należy wyliczyć dwa pierwsze wskaźniki. Natomiast wskaźnik FNPV/K oraz FRR/K trzeba wyliczyć jedynie dla dużych projektów oraz w przypadku projektów realizowanych w strukturze PPP.

Dla projektu wymagającego dofinansowania z funduszy UE wskaźnik FNPV/C nie uwzględniający dofinansowania z funduszy UE powinien mieć wartość ujemną, a FRR/C wartość niższą od stopy dyskontowej użytej w analizie finansowej. Ujemna wartość FNPV/C świadczy o tym, że przychody generowane przez projekt nie pokrywają kosztów i że dla realizacji projektu potrzebne będzie dofinansowanie. W przypadku, gdy FRR/C jest niższa od przyjętej stopy dyskontowej, FNPV/C jest ujemna, co oznacza, że bieżąca wartość przyszłych przychodów jest niższa niż bieżąca wartość kosztów projektu.

Ważnym elementem przygotowanie projektu do finansowania funduszami Unii Europejskiej jest ustalenie poziomu wsparcia projektu ze środków pomocowych. Jako podstawę obliczania dotacji UE dla projektów generujących dochody stosuje się metodę luki w finansowaniu, przewidując że: „wydatki kwalifikowane nie mogą przekraczać bieżącej wartości kosztu inwestycji pomniejszonej o bieżącą wartość dochodu netto z inwestycji w okresie referencyjnym właściwym dla danej kategorii inwestycji”²⁵. Każdy zdyskontowany przychód, przekraczający powstałe w projekcie zdyskontowane koszty operacyjne i powiększone o zdyskontowaną wartość rezydualną (‘przychód netto’), obniża zdyskontowany pierwotny koszt inwestycji. Chodzi tu o określenie ‘luki finansowej’ – tej części zdyskontowanego kosztu pierwotnej inwestycji, która nie jest pokryta zdyskontowanym dochodem netto z projektu.

Projektami generującymi dochody w myśl art. 55 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 są wszelkie projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności, których całkowity koszt przekracza 1 mln EUR, obejmujące inwestycję w infrastrukturę, korzystanie z której podlega opłatom ponoszonym bezpośrednio przez korzystających, oraz wszelkie projekty pociągające za sobą sprzedaż gruntu lub budynków lub dzierżawę gruntu lub najem budynków lub wszelkie inne odpłatne świadczenie usług, dla których wartość bieżąca przychodów w rozu-

²⁵ Art. 55 ust. 2. rozp. 1083/06.

mieniu art. 55 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 przewyższa wartość bieżącą kosztów operacyjnych.

Wyłączenia ze stosowania luki finansowej obejmują projekty, które nie generują dochodów. Należą do nich projekty, które podlegają zasadom pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 TWE, w tym pomocy *de minimis* lub, dla których wsparcie związane jest z instrumentami inżynierii finansowej w rozumieniu art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz Sekcji 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006.

W myśl rozporządzenia Rady (WE) nr 1341/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. projektami generującymi dochody nie są również projekty współfinansowane przez Europejski Fundusz Społeczny oraz te projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności, których całkowity koszt nie przekracza 1 mln EUR²⁶.

Ważnym elementem przygotowania projektu jest analiza trwałości finansowej projektu. Polega ona na wykazaniu, że zasoby finansowe na realizację analizowanego projektu zostały zapewnione i są one wystarczające do sfinansowania kosztów projektu podczas jego realizacji, a następnie eksploatacji. Analiza trwałości finansowej projektu powinna obejmować co najmniej następujące działania:

- analizę zasobów finansowych projektu,
- analizę sytuacji finansowej beneficjenta/operatora.

Analiza zasobów finansowych projektu zakłada dokonanie weryfikacji trwałości finansowej projektu i polega na zbadaniu salda niezdyskontowanych skumulowanych przepływów pieniężnych generowanych przez projekt. Projekt uznaje się za trwały finansowo jeżeli saldo to jest większe lub równe zeru we wszystkich latach objętych analizą. Oznacza to, że wówczas planowane wpływy i wydatki zostały odpowiednio czasowo zharmonizowane tak, że przedsięwzięcie ma zapewnioną płynność finansową.

Analiza sytuacji finansowej beneficjenta/operatora polega na sprawdzaniu trwałości finansowej nie tylko samego projektu, ale również beneficjenta/operatora z projektem. Jeżeli operator zbankrutuje trwałość samej inwestycji straci znaczenie. Analiza przepływów finansowych powinna wykazać, że beneficjent/operator z projektem ma dodatnie roczne saldo przepływów pieniężnych pod koniec każdego roku wdrażania i działalności.

²⁶ W celu ustalenia, czy całkowity koszt danego projektu przekracza powyższy próg, należy zastosować kurs wymiany EUR/PLN, stanowiący średnią miesięcznych obrachunkowych kursów stosowanych przez Komisję Europejską z ostatnich sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o dofinansowanie.

PODSUMOWANIE

Ostateczny dobór źródeł finansowania projektu jest wynikiem przeprowadzenia wielu analiz oraz budowy alternatywnych scenariuszy jego finansowania. Nie można mówić o uniwersalnej dla każdej jednostki i każdego projektu strukturze finansowania inwestycji. Zależy to od wielu czynników związanych ze specyfiką danej gminy, powiatu czy województwa oraz cech podejmowanej inwestycji. Analizując dostępne źródła finansowania, każdorazowo należy jednak zwrócić uwagę na poniższe elementy:

- wyznaczenie możliwego do sfinansowania poziomu realizacji zadań inwestycyjnych oraz szacunki kosztów poszczególnych projektów,
- zabezpieczenie koniecznego własnego potencjału finansowego, jako niezbędnego udziału w kosztach realizacji inwestycji,
- dążenie do racjonalizacji wydatków bieżących, jako potencjalnego źródła wzrostu środków na realizację inwestycji,
- badanie możliwości pozyskania zewnętrznych bezzwrotnych źródeł finansowania – krajowych i zagranicznych,
- opracowanie alternatywnych scenariuszy finansowania projektów, przy założeniu różnego poziomu dofinansowania funduszami Unii Europejskiej,
- 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, wydatkowej, inwestycyjnej, kredytowej,
- sporządzenie wieloletnich prognoz finansowych obejmujących okres finansowania projektów inwestycyjnych oraz spłatę wynikających z nich zobowiązań,

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

BIBLIOGRAFIA

- Behrens W., Hawranek P.M., *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów fesibility*, UNIDO, Warszawa 1993.
- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach PROJECT FINANCE*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005.
- Chojna-Duch E., Bitner M., *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych*, [w:] E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *Prawo Finansowe*, Warszawa 2007.
- Ginsber-Gebert A., *Zarys polityki komunalnej*, SGPiS, Warszawa 1977.
- Jajuga K., Jajuga T., *Inwestycje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Jarosiński K., *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, SGH, Warszawa 2003.
- Maśloch G., Sierak J. (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Owsiak S., *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska 2010.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Warszawa 2007.

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2000 Nr 54, poz. 654 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000 Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2009 Nr 152, poz. 1223, Nr 157, poz. 1241 i Nr 165, poz. 1316 oraz 2010 Nr 47, poz. 278).
- Ustawa o finansach publicznych Dz.U. z 27 sierpnia 2009 r. Nr 157, poz. 1240
- Ustawa Prawo bankowe z dnia 27 sierpnia 1997 r. Dz.U. 1997 Nr 140, poz. 939, art. 5, ust. 1.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93, art. 720.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz.U. 1995 Nr 83, poz. 420, art. 4.

INWESTYCJE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ICH FINANSOWANIE W UJĘCIU ROCZNYM I WIELOLETNIM

Streszczenie

Inwestycje gmin stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Warunkują poprawę realizacji usług komunalnych i społecznych oraz wzrost konkurencyjności jednostek terytorialnych. Ich realizacja przekłada się na: wzrost wartości majątku komunalnego, podwyższenie poziomu świadczonych usług w ujęciu ilościowym i jakościowym, tworzenie warunków dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych i zamieszkania nowych mieszkańców. Cechami wspólnymi inwestycji samorządowych jest konieczność angażowania określanego kapitału, zwykle na stosunkowo długi okres, co jest związane z niepewnością i ryzykiem osiągnięcia założonych korzyści. Dlatego też bardzo ważny jest właściwy dobór źródeł ich finansowania oraz umiejętne zarządzanie projektem inwestycyjnym. Każde źródło finansowania ma swoje określone cechy i uwarunkowania zastosowania. Zadaniem władz samorządowych jest umiejętne ich dobór, aby efekty realizacji zadań były adekwatne do oczekiwań zgłaszanych przez lokalne społeczności. Jednym z warunków osiągnięcia założonych celów jest dokładna znajomość zarówno mechanizmów pozyskiwania, jak i możliwości zastosowania dochodów własnych i uzupełniających, a także zwrotnych źródeł finansowania. Ostateczny dobór źródeł finansowania projektu jest wynikiem przeprowadzenia wielu analiz oraz budowy alternatywnych scenariuszy jego finansowania. Nie można mówić o uniwersalnej dla każdej jednostki i każdego projektu strukturze finansowania inwestycji. Zależy to od wielu czynników związanych ze specyfiką danej gminy, powiatu czy województwa oraz cech podejmowanych inwestycji.

SELF-GOVERNMENT INVESTMENTS AND THEIR FUNDING IN A YEAR AND MULTI-YEAR PERSPECTIVE

Summary

Commune investment constitutes one of the most important factors in local development. It is an important condition for enhancing the implementation of municipal engineering and social services and the growth of the municipal

assets, the improvement of the level of services provided in terms of quality and quantity, the creation of conditions for setting up new businesses and the settlement of new inhabitants. There is a common feature of self-governments' investment – a necessity to involve a certain capital, usually for a long term, which is connected with uncertainty and a risk to achieving the planned benefits. Therefore, it is very important to select appropriate sources of funding and skilful investment project management. There are some typical features and conditions of each source of funding. The self-governments' task is to select them skilfully so that the effects of tasks implementation are adequate to local communities' expectations. One of the conditions for achieving the planned aims is an in-depth knowledge of both the mechanisms of raising and possibilities of using their own and additional income as well as repayable sources of funding. The eventual choice of funding sources results from analyses results and the development of alternative funding scenarios. One cannot speak about a universal investment funding structure good for every unit and every project. It depends on various factors connected with the specificity of a given commune, county or voivodeship and the features of the particular investment.

ИНВЕСТИЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ГОДОВОМ И МНОГОЛЕТНЕМ ПЛАНЕ

Резюме

Инвестиции гмин являются одним из важнейших факторов локального развития. Они являются важным фактором, обуславливающим совершенствование реализации коммунальных и социальных услуг, а также рост конкурентоспособности территориальных единиц. Их реализация заключается в: увеличении стоимости коммунальной собственности, повышении уровня оказываемых услуг в количественном и качественном отношении, создании условий для размещения новых хозяйственных субъектов и расселении новых жильцов. Общим признаком муниципальных инвестиций является необходимость задействования определённого капитала, обычно на относительно длительный период, что связано с ненадёжностью и риском в достижении предполагаемых результатов. Исходя из этого, особенно важным является правильный выбор источников их финансирования, а также умелое руководство инвестиционным проектом. Каждый источник финансирования имеет

свои определённые признаки и условия использования. Задачей муниципальных властей является их правильный выбор, так, чтобы эффекты реализации поставленных целей были адекватны ожиданиям локальных обществ. Одним из условий достижения поставленных целей является доскональное знание как механизмов приобретения, так и возможности использования собственных и дополнительных доходов, а также обратных источников финансирования. Окончательный выбор источников финансирования проекта является следствием проведения множества анализов, а также создания альтернативных сценариев его финансирования. Нельзя говорить об универсальной для каждой единицы и каждого проекта структуре финансирования инвестиций. Это зависит от многих факторов, связанных со спецификой данной гмины, повята или воеводства, а также характерных признаков принимаемых инвестиций.