

Bartosz Bartosiewicz

Źródła finansowania komunalnych inwestycji infrastrukturalnych – przykład gminy Szadek

Biuletyn Szadkowski 8, 179-188

2008

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bartosz Bartosiewicz *

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA KOMUNALNYCH INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH – PRZYKŁAD GMINY SZADEK

Realizowanie inwestycji infrastrukturalnych przez gminy w Polsce to jedno z najważniejszych, a zarazem najtrudniejszych pod względem finansowym, przedsięwzięć lokalnych. Istniejąca, liczna grupa zadań własnych samorządów (ustalana na szczeblu państwowym mocą ustawy), często nie koreluje z wielkością środków, którymi dysponują gminy. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku inwestycji w infrastrukturę techniczną, czyli budowę urządzeń i obiektów, cechujących się wysokimi kosztami realizacji, przy jednocześnie, relatywnie, niewielkich efektach rzeczowych.

Wzrastające wymagania społeczne w zakresie wyposażenia technicznego miejsca zamieszkania oraz załóżki konkurencji przestrzennej w ujęciu lokalnym wymuszają na władzach samorządowych rozbudowę infrastruktury, pomimo często ograniczonych możliwości finansowych¹. Sposobem na realizację takich inwestycji jest absorpcja funduszy pochodzących ze źródeł zewnętrznych i pozyskiwanie środków pozabudżetowych. Środki te przyśpieszają, a niejednokrotnie determinują, realizację określonych inwestycji infrastrukturalnych. Mając na uwadze istniejące niedoinwestowanie polskich gmin, na tle innych krajów Unii Europejskiej², wykorzystanie funduszy zewnętrznych, zwłaszcza środków z funduszy strukturalnych UE, jest dzisiaj najprostszym sposobem niwelacji istniejących dysproporcji rozwojowych.

* Bartosz Bartosiewicz, mgr, asystent w Katedrze Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ M. Węglowski, *Finansowanie lokalnych inwestycji infrastrukturalnych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2001, z. 1–2; M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9 (177); D. Kołodziejczyk, *Sytuacja finansowa jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12 (132).

² Por. K. Sobiech, *Luka infrastrukturalna w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Studiów Doktoranckich Wydziału Ekonomii AE w Poznaniu” 2006, z. 26.

Często nierozwiązanym problemem pozostaje niedostateczna aktywność władz samorządowych i społeczności lokalnych. Dominuje postawa pasywna. Dla wielu samorządów gminnych już samo podjęcie próby pozyskania zewnętrznych funduszy stanowi przeszkodę nie do przebycia. Barięą może być niedostateczne doświadczenie samorządowców, ich mentalność, braku wiedzy i umiejętności, a niekiedy wręcz obawa przed podjęciem rywalizacji z innymi podmiotami o możliwe do pozyskania środki finansowe³.

Zewnętrzne finansowanie inwestycji infrastrukturalnych odbywa się w oparciu o pozyskiwane na ten cel, w formie pożyczki bądź dotacji, środki pochodzące z takich źródeł, jak:

- wpłaty indywidualne mieszkańców,
- urzędy wojewódzkie,
- budżet państwa,
- Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR),
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW),
- Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW),
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW),
- fundusze Unii Europejskiej,
- pożyczki i kredyty bankowe.

Rola tych źródeł w finansowaniu infrastruktury komunalnej jest różna. Większość funduszy jest skierowana na realizację konkretnych celów. Przykładowo, ARMiR to instytucja przede wszystkim wspierająca rozwój obszarów wiejskich, a NFOŚiGW przekazuje środki na inwestycje związane głównie z ochroną środowiska naturalnego (np. budowa oczyszczalni ścieków). Najbardziej szerokie możliwości stwarzają fundusze unijne, które poprzez różnego rodzaju programy, mogą realizować inwestycje wspierające rozwój lokalny. Najbardziej uniwersalny charakter mają pożyczki i kredyty bankowe, ale ich wadą jest konieczność zwrotu całej pożyczonej sumy wraz z odsetkami.

Istnieje jeszcze szereg innych zewnętrznych źródeł pozyskiwania środków, jednak ich rola w rozwoju infrastruktury komunalnej jest dużo mniejsza. Mogą to być środki pochodzące od innych jednostek samorządowych (np. powiatów), z programów wspierających rozwój obszarów wiejskich (np. Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich) bądź środki prywatne (najczęściej w formie dotacji przekazywanej przez podmioty gospodarcze na rzecz samorządów). Z reguły nie jest to pomoc bezinteresowna – prywatni inwestorzy dbają o poprawę stanu infrastruktury w miejscu prowadzenia działalności. W Polsce są to dość rzadkie formy finansowania inwestycji, choć indywidualne wpłaty

³ W. Dziemianowicz, P. Świaniewicz (red.), *Gmina pasywna*, „Studia KPZK PAN” 2007, t. 114.

mieszkańców, dokonywane najczęściej w ramach komitetów budowy określonych urządzeń bądź obiektów infrastrukturalnych (np. wodociągów, czy kanalizacji), stanowią znamiona tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego, formy finansowania inwestycji powszechnej w krajach Europy Zachodniej⁴. Niestety w naszym kraju forma ta napotyka na przeszkody wynikające z niechęci opinii społecznej, a także elit politycznych do realizacji przedsięwzięć, w których obok funduszy prywatnych angażowane są fundusze publiczne. Z jednej strony wynika to z mentalności, a z drugiej z braku niezbędnych rozwiązań legistycznych regulujących (a nawet promujących) taki rodzaj współpracy. A przecież już w XIX w. budowa linii kolejowych (również na ziemiach polskich) odbywała się na zasadach współpracy sektora prywatnego i władz państwowych⁵.

Wielkość i rodzaj pozyskiwanych przez samorządy lokalne środków zewnętrznych jest bardzo różna. Dla gmin miejsko-wiejskich regionu łódzkiego, czyli jednostek o podobnej wielkości i strukturze do Szadku, średni udział tego typu funduszy w całkowitych kosztach inwestycji infrastrukturalnych, realizowanych w latach 1995–2005, wyniósł około 30%⁶. Cechuje go duże zróżnicowanie, podyktowane głównie wielkością posiadanych własnych zasobów finansowych. Gminy bogatsze rzadziej sięgają po środki zewnętrzne, realizując inwestycje infrastrukturalne z własnych środków budżetowych. Podczas gdy w niektórych jednostkach udział zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji sięga 70%, to w innych wynosi zaledwie kilka procent. W przypadku gminy Szadek, w analizowanym okresie udział środków zewnętrznych, pozyskanych na rozwój infrastruktury, był nieznacznie wyższy od średniej dla całego zbioru gmin miejsko-wiejskich regionu łódzkiego (por. ryc. 1).

W latach 1995–2005, spośród niespełna 10 mln zł wydatkowanych na rozwój infrastruktury komunalnej w Szadku⁷, pozyskane fundusze zewnętrzne wyniosły ponad 3 mln zł. Poszerzenie zakresu czasowego analizowanego zjawiska o lata 2006–2007 znacząco zmienia udział tych funduszy w finansowaniu infrastruktury komunalnej. Na koniec roku 2007 wielkość przedsięwzięć infrastrukturalnych, realizowanych w gminie od połowy lat dziewięćdziesiątych, wynosiła ok. 17,5 mln zł, a udział w nich środków zewnętrznych zbliżył się do 50%.

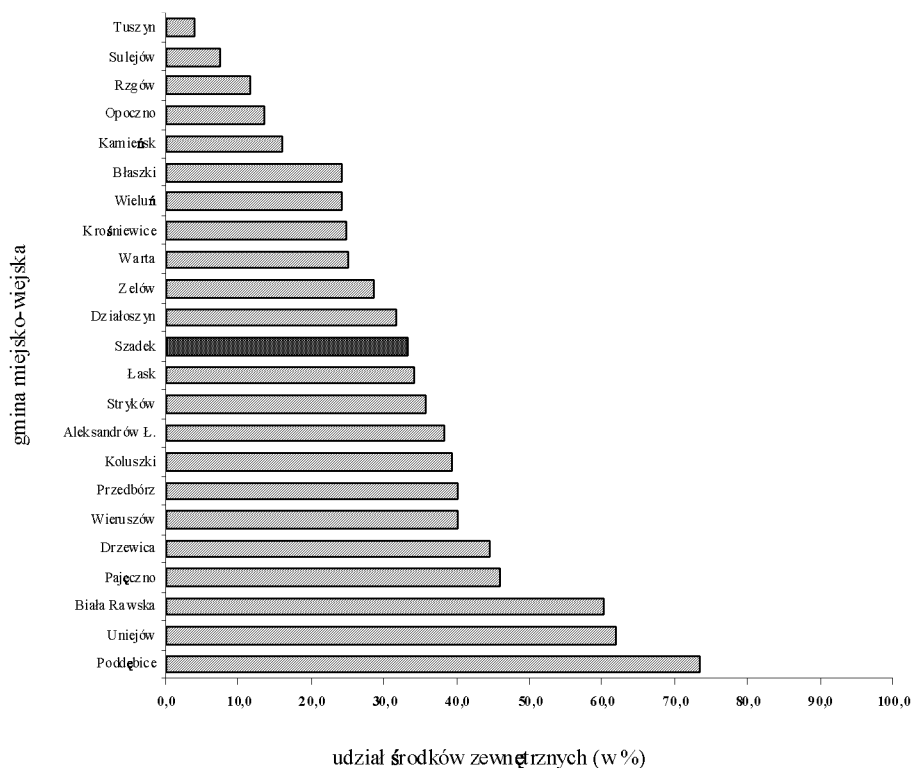
⁴ K. Brzozowska, *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach Project Finance*, „Rozprawy AR w Szczecinie” 2003, nr 220; B. Wieliczko, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób finansowania usług publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 11–12.

⁵ J. Ginsbert, *Drugi żelazny Rząd*, Warszawa 1937.

⁶ B. Bartosiewicz, *Źródła finansowania komunalnych inwestycji infrastrukturalnych – przykład gmin miejsko-wiejskich województwa łódzkiego*, [w:] E. Rydz (red.), *Podstawy i perspektywy rozwoju małych miast*, Słupsk 2007.

⁷ B. Bartosiewicz, *Infrastruktura komunalna na terenie gminy Szadek – stan obecny i kierunki rozwoju*, „Biuletyn Szadkowski” 2006, t. 6.

Wskazuje to na bardzo dynamiczny przyrost zarówno zadań inwestycyjnych, podejmowanych przez władze lokalne w ostatnich dwóch latach analizowanego okresu, jak i wielkości pozyskanych na zewnątrz źródeł ich finansowania. W latach 2006–2007 aktywność inwestycyjna w gminie Szadek była porównywalna do tej z całego dziesięciolecia przed 2006 r. (por. ryc. 2). W dużej mierze wiązało się to z pozyskaniem funduszy zewnętrznych, które w tych dwóch latach pokryły aż 65% kosztów inwestycji infrastrukturalnych.

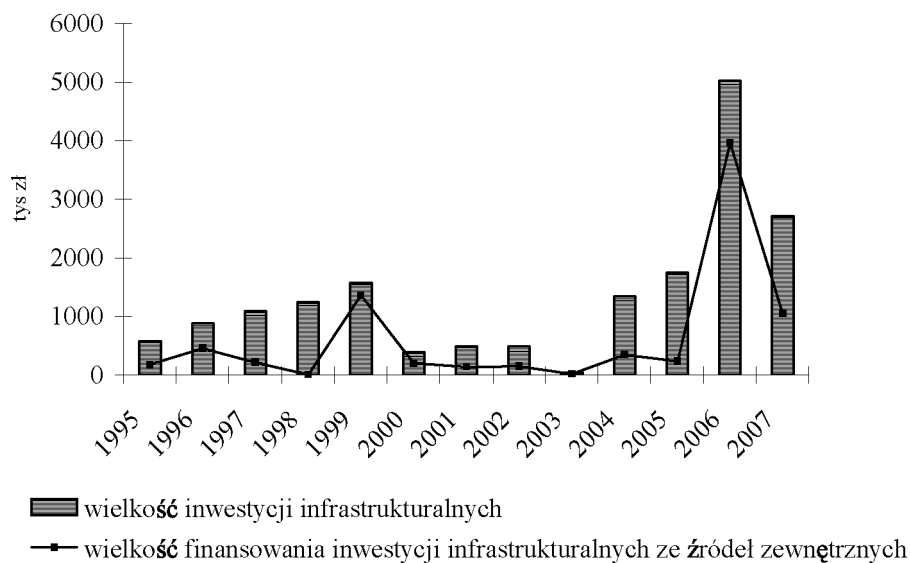


Ryc. 1. Udział środków zewnętrznych w całkowitych nakładach inwestycyjnych na infrastrukturę w gminie Szadek na tle jednostek miejsko-wiejskich regionu łódzkiego

Źródło: B. Bartosiewicz, *Źródła finansowania komunalnych inwestycji infrastrukturalnych – przykład gmin miejsko-wiejskich województwa łódzkiego*, [w:] E.

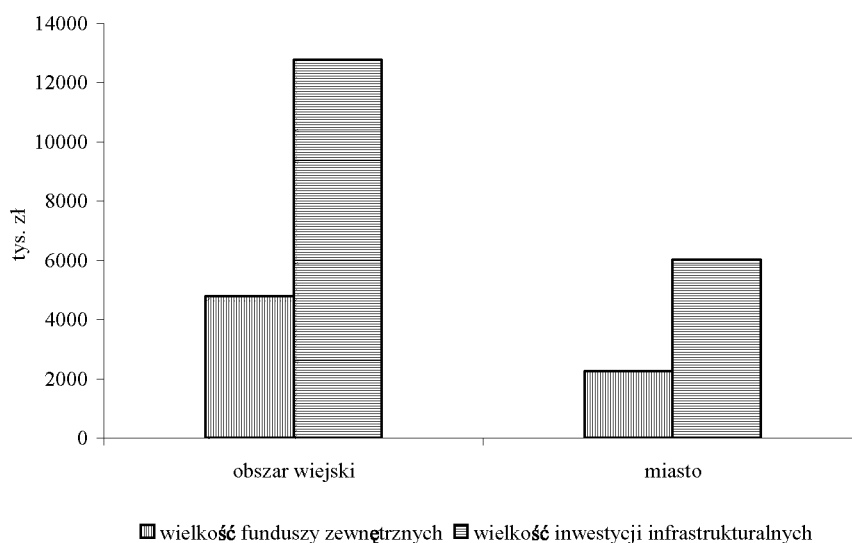
Rydz (red.), *Podstawy i perspektywy rozwoju małych miast*, Słupsk 2007, s. 189

Zdecydowana większość funduszy zewnętrznych została pozyskana na rozwój obszarów wiejskich. Z całej puli na lata 1995–2007 środki przeznaczone na rozbudowę infrastruktury na wsi stanowiły ponad 70%. Podział ten odpowiada rozkładowi całkowitych wydatków inwestycyjnych, ponoszonych przez gminę (por. ryc. 3).



Ryc. 2. Wielkość zewnętrznych źródeł finansowania na tle całkowitych nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę komunalną w gminie Szadek w latach 1995–2007

Źródło: na podstawie danych Urzędu Gminy w Szadku

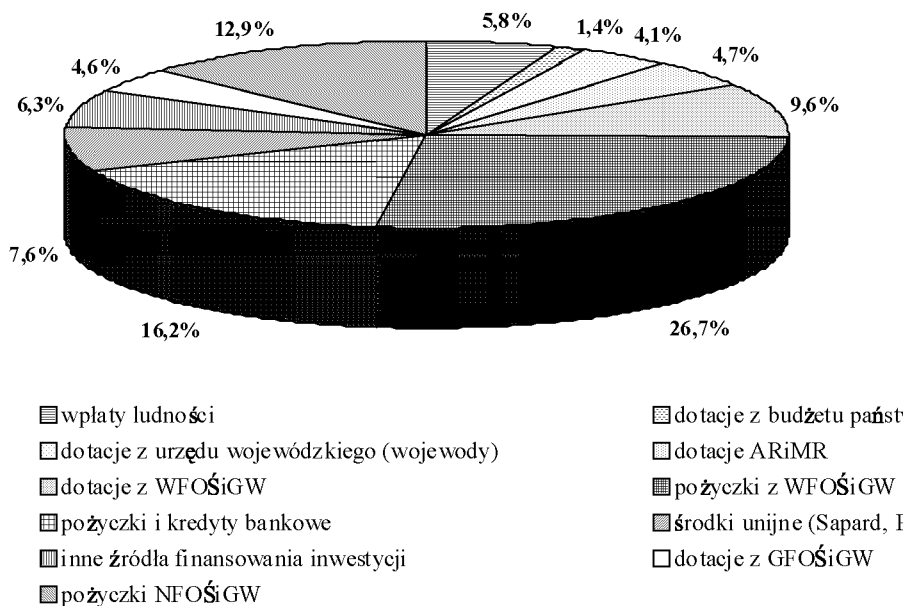


Ryc. 3. Wielkość inwestycji infrastrukturalnych i ich zewnętrznych źródeł finansowania w mieście i na obszarze wiejskim gminy Szadek w latach 1995–2007

Źródło: na podstawie danych Urzędu Gminy w Szadku

Odrębnym zagadnieniem jest struktura zewnętrznych źródeł pozyskiwania funduszy na inwestycje infrastrukturalne. Na szczeblu lokalnym podstawowym źródłem jest Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W przypadku gmin miejsko-wiejskich regionu łódzkiego udział tego źródła wyniósł w latach 1995–2005 ponad 36%, przy czym w zdecydowanej większości były to pożyczki. Do znaczących źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych należą również kredyty i pożyczki bankowe oraz środki z NFOŚiGW (por. ryc. 4). Sumaryczny udział wszystkich wymienionych funduszy przekracza w skali całego analizowanego zbioru jednostek w województwie łódzkim ponad 65%⁸.

Wśród pozostałych źródeł finansowania na uwagę zasługują środki unijne oraz indywidualne wpłaty mieszkańców. W szczególności udział tych pierwszych, poczynając od roku 2004, systematycznie rośnie i w najbliższych latach staną się one najprawdopodobniej jednym z najważniejszych elementów wspierających rozwój infrastrukturalny w polskich gminach.



Ryc. 4. Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych w gminach miejsko-wiejskich regionu łódzkiego w latach 1995–2005

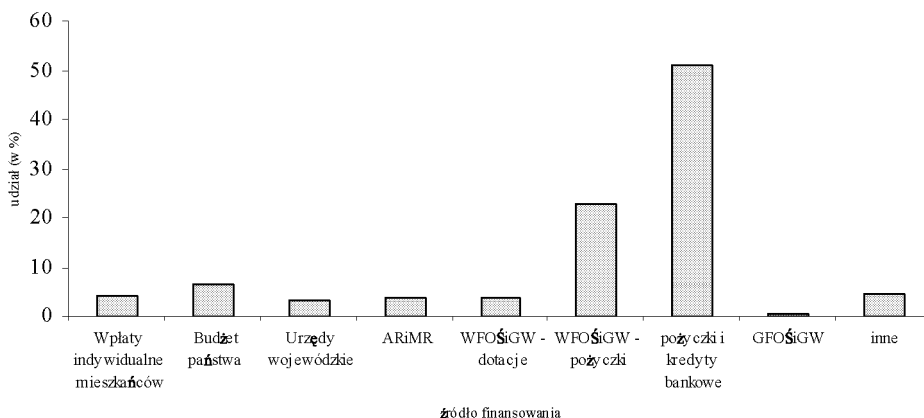
Źródło: na podstawie danych urzędów gmin

⁸ B. Bartosiewicz, *Źródła...*

W gminie Szadek struktura rodzajowa źródeł finansowania odbiega od przedstawionego rozkładu. Zdecydowaną większość środków finansowanych, pozyskanych w latach 1995–2007, stanowią kredyty i pożyczki bankowe, czyli fundusze o charakterze zwrotnym. Ich udział przekracza 50%. Dopiero w drugiej kolejności są to środki WFOŚiGW, w tym głównie pożyczki. Znaczenie pozostałych form finansowania inwestycji jest niewielkie, ich udział jedynie w przypadku środków z budżetu państwa przekracza 5% (por. ryc. 5). Jest to zatem bardzo jednorodna struktura, która wskazuje na przyjętą przez samorząd gminy politykę finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej. Władze lokalne nie podejmują prób, bądź są one nieskuteczne, absorpcji unijnych funduszy strukturalnych. Opierają się w dużej mierze na środkach, które można relatywnie najprościej pozyskać. Ich prostota wynika ze zwrotnego charakteru tych funduszy, czyli potrzeby późniejszej spłaty przyjętych zobowiązań.

Uzupełnienie struktury rodzajowej stanowią tzw. inne zewnętrzne źródła finansowania infrastruktury komunalnej. Zdecydowana ich większość to środki Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, czyli organizacji wspierającej przedsięwzięcia skierowane na obszary wiejskie, których celem jest przede wszystkim podwyższanie dostępności do gruntów rolnych, głównie poprzez finansowanie inwestycji z zakresu modernizacji dróg wiejskich.

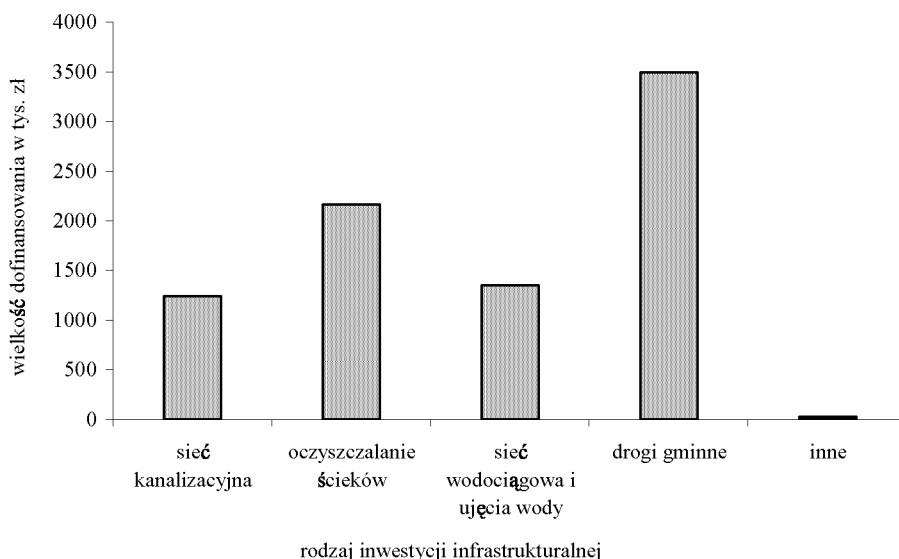
Odrębnym przypadkiem partycypacji w kosztach realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest współfinansowanie, np. modernizacji drogi dojazdowej do gruntów rolnych przez sąsiadującą z Szadkiem gminę Wodzierady.



Ryc. 5. Zewnętrzne źródła finansowania komunalnych inwestycji infrastrukturalnych w gminie Szadek w latach 1995–2007

Źródło: na podstawie danych z Urzędu Gminy w Szadku

Głównym celem absorpcji środków zewnętrznych w gminie Szadek była realizacja bardzo kosztownych inwestycji związanych z rozbudową bądź też modernizacją układu dróg lokalnych. Na ten cel przeznaczono ponad 40% funduszy, z czego większość pochłonęła przebudowa drogi gminnej Szadek–Łobudzice–Wola Łobudzka. W mniejszym stopniu środki te wykorzystano na inwestycje z zakresu gospodarki ściekowej, większość została wydatkowana przy budowie i modernizacji oczyszczalni ścieków w Szadku. Znaczącą pozycją było również finansowanie rozbudowy sieci kanalizacyjnej (głównie na terenie miasta). Na realizację wspomnianych celów inwestycyjnych wykorzystano ponad 99% wszystkich pozyskanych przez gminę Szadek pozabudżetowych środków finansowych (por. ryc. 6).



Ryc. 6. Struktura komunalnych inwestycji infrastrukturalnych, finansowanych ze źródeł pozabudżetowych w gminie Szadek w latach 1995–2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy w Szadku

Przedstawiona charakterystyka zewnętrznych źródeł finansowania komunalnych inwestycji infrastrukturalnych w gminie Szadek jest wyznacznikiem w miarę typowej struktury spotykanej w polskich gminach. Dominującą rolę odgrywają środki WFOŚiGW oraz kredyty i pożyczki bankowe, a ich udział przy realizacji inwestycji kształtuje się na poziomie 30–40%. Prowadzona przez władze samorządowe w tym zakresie polityka finansowa wydaje się poprawna, choć warto zwrócić uwagę na rezygnację z wykorzystania środków z funduszy unijnych, dostępnych od wielu lat (także w formie funduszy przedakcesyjnych).

W gminie Szadek brak jest jasno nakreślonej wizji wykorzystania tego źródła finansowania. Od roku obowiązuje kolejny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, przyjęty na lata 2007–2013, który w ramach czterech głównych osi priorytetowych (czyli działań), na które są przekazywane środki finansowe, przewiduje m. in. odnowę i rozwój wsi, poprawę środowiska naturalnego na obszarach wiejskich oraz poprawę jakości życia mieszkańców. Jeden z punktów tego programu mówi np. o wspieraniu projektów samorządowych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, gdzie dotacje mogą sięgać 20–75% wartości inwestycji, której maksymalna wysokość określona została na poziomie 2,5 mln zł⁹. Warto pamiętać, że na rozwój obszarów wiejskich w Polsce, przeznaczono ponad 14 mld euro i wszystko wskazuje na to, że jednostki samorządowe, które nie wykorzystają tej okazji w najbliższych 5 latach, mogą już długo nie mieć takiej szansy na wsparcie rozwoju lokalnego.

Bibliografia

- Bartosiewicz B., *Infrastruktura komunalna na terenie gminy Szadek – stan obecny i kierunki rozwoju*, „Biuletyn Szadkowski” 2006, t. 6.
- Bartosiewicz B., *Źródła finansowania komunalnych inwestycji infrastrukturalnych – przykład gmin miejsko-wiejskich województwa łódzkiego*, [w:] Rydz E. (red.), *Podstawy i perspektywy rozwoju małych miast*, Słupsk 2007.
- Brzozowska K., *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach Project Finance*, „Rozprawy AR w Szczecinie” 2003, nr 220.
- Dziemianowicz, W., Świaniewicz P. (red.), *Gmina pasywna*, „Studia KPZK PAN” 2007, Warszawa, t. 114.
- Ginsbert J., *Drogi żelazne Rzeczypospolitej*, Warszawa 1937.
- Jastrzębska M., *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9 (177).
- Kołodziejczyk D., *Sytuacja finansowa jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12 (132).
- Sobiech K., *Luka infrastrukturalna w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Studiów Doktoranckich Wydziału Ekonomii AE w Poznaniu” 2006, z. 26.
- Szymańska A., *Fundusze unijne i europejskie 2007–20013 dla mieszkańców obszarów wiejskich*, Warszawa 2008.
- Węglowski M., *Finansowanie lokalnych inwestycji infrastrukturalnych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2001, z. 1–2.

⁹ A. Szymańska, *Fundusze unijne i europejskie 2007–20013 dla mieszkańców obszarów wiejskich*, Warszawa 2008.

Wieliczko B., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób finansowania usług publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 11–12.

SOURCES OF FUNDING FOR MUNICIPAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT PROJECTS – THE EXAMPLE OF THE COMMUNE OF SZADEK

Summary

Infrastructure development by local governments in Poland is among the most important and the most difficult (in financial terms) local undertakings. In many cases the only possibility to expand or modernise the existing infrastructure is to secure external funding, i.e. to obtain non-budgetary funds. This is particularly important for small communes, where revenues do not meet their needs. Szadek is an example of such a commune. External funding covered about 50% of municipal infrastructure development costs in the period 1995–2007, which is an average value for small communes in the region of Łódź. The commune of Szadek is also an example of insufficient efforts to obtain EU funding for infrastructure development projects intended to enhance the quality of the natural environment and the quality of life of the inhabitants.