

Artur Zimny

Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej

1. Wprowadzenie

Stosunkowo niska rentowność gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych sprawia, że w celu ich sfinansowania władze lokalne stają przed koniecznością pozyskiwania środków ze źródeł bezzwrotnych lub o możliwie najniższym koszcie kapitału. Dlatego też za szczególnie korzystne formy finansowania inwestycji uznawane są przez samorządowców kredyty preferencyjne, umarzalne pożyczki oraz dotacje¹. Z reguły charakteryzują się one niższym kosztem pozyskania, a więc oprocentowaniem kształtującym się poniżej aktualnej rynkowej stopy procentowej oraz innymi udogodnieniami, chociażby w postaci mniejszych formalności i zabezpieczeń wymaganych do ich uzyskania, dłuższego okresu spłaty i okresu karencji, a także umorzenia części długu. Różnią się jednak od kredytów i pożyczek zaciąganych na zasadach komercyjnych tym, że muszą być przeznaczone na inwestycje o ściśle określonym celu – naj-

częściej związanym z ochroną środowiska, rozwojem wsi, budownictwem mieszkaniowym itp. Środki finansowe ze źródeł bezzwrotnych lub częściowo zwrotnych, bo o nich mowa, oferowane są zarówno przez krajowe fundusze celowe, jak i fundusze Unii Europejskiej oraz inne instytucje międzynarodowe. Ich rola w finansowaniu gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych zmieniała się z biegiem lat. W latach 90. ub. stulecia wsparcia dla realizowanych inwestycji poszukiwano przede wszystkim w funduszach krajowych. Obecnie natomiast wzrasta znaczenie funduszy unijnych, przy jednoczesnej zmianie funkcji środków ze źródeł krajowych, które coraz częściej pełnią rolę uzupełniającą, umożliwiając wniesienie wkładu własnego. Środki z UE napływały do Polski najpierw w postaci funduszy przedakcesyjnych, a obecnie są dostępne w ramach funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności. Budzą one duże zainteresowanie polskich samorządów² i są niejako impulsem do wydawania pieniędzy na rozwój lokalnej infrastruktury³.

W dalszej części opracowania poszczególnie fundusze omawiam z punktu widzenia ich wkładu w finansowanie inwestycji gminnych. Ponadto, przedstawiam kilka informacji na temat prefinansowania, czyli udzielania wsparcia budżetowego gminom realizującym inwestycje współfinansowane ze środków unijnych.

2. Fundusze przedakcesyjne

Pomoc finansowa udzielana Polsce i 16 innym krajom z funduszy przedakcesyjnych przeznaczona była na ich przygotowanie do członkostwa we Wspólnocie i/lub wspieranie procesu transformacji politycznej i gospodarczej.

² Fakt, że większość składanych wniosków o dofinansowanie dotyczy inwestycji w sferze infrastruktury technicznej rodzi nawet obawę o pojawienie się problemu przeinwestowania, czyli sytuacji, że powstałe w następstwie inwestycji urządzenia infrastrukturalne będą w przyszłości stanowiły znaczne obciążenie dla budżetów niektórych gmin. Por.: Wyciągnijmy wnioski, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorzad.pap.com.pl>, 27 stycznia 2005 r.

³ Por.: Wzrost nakładów na inwestycje, „Gazeta Prawna” nr 9 z 13 stycznia 2005 r.

¹ I. Winder: W poszukiwaniu nowych źródeł finansowania rozwoju lokalnego, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 9.

Do najważniejszych funduszy przedakcesyjnych należały Phare, ISPA i SAPARD, a ich rola w finansowaniu gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych z roku na rok wzrastała.

2.1. Phare

Utworzony w 1989 roku fundusz początkowo był nakierowany na doraźne wsparcie w postaci szkoleń i doradztwa⁴. Dopiero od roku 1998 głównym jego zadaniem stało się udzielanie pomocy finansowej na inwestycje⁵. Spośród szerokiego zakresu działalności finansowanej w ramach Phare kilka programów było w mniejszym lub większym stopniu związanych ze wspieraniem gminnych inwestycji infrastrukturalnych. Swym zasięgiem obejmowały one zazwyczaj wybrane regiony kraju.

Z pomocy programu Phare STRUDER (Program Strukturalnego Rozwoju Wybranych Regionów) korzystały samorzady województw dotkniętych restrukturyzacją gospodarki⁶. Jeden z komponentów tego programu pod nazwą „małe projekty infrastrukturalne” pozwolił w latach 1994–1997 na dofinansowanie 188 inwestycji gminnych, na łączną kwotę 18,4 mln euro. Wśród przedsięwzięć, które uzyskały wsparcie, dominowały te związane z uzbrojeniem terenu (111 projektów). W ich rezultacie powstało 115 km sieci wodociągowych i 130 km kanalizacyjnych, 93,5 km sieci energetycznych, 115 km teletechnicznych, 51 km sieci gazowych oraz 11 ujęć wody i 9 oczyszczalni ścieków. Drugim najważniejszym kierunkiem inwestowania był transport (38 projektów), co przyczyniło się do powstania 57 km dróg gminnych oraz 68 tys. m² parkingów⁷.

⁴ Pierwotnie nazwa programu była taka sama, ale zmiana uległa pisowni skrótu z PHARE na Phare.

⁵ Według wytycznych tzw. Nowej Orientacji Phare, 70% środków zostało skierowanych na cele inwestycyjne w państwach ubiegających się o członkostwo w UE. Zob.: Co to jest Phare?, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2000, s. 6.

⁶ Należały do nich były województwa: katowickie, łódzkie, rzeszowskie, olsztyńskie, suwalskie i wałbrzyskie.

⁷ Zob. szerzej: Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER w czę-

Programem, którego celem było przeciwdziałanie pogłębianiu się dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi regionami kraju, był realizowany w latach 1996–1999 program Phare RAPID (Program Rozwoju Infrastruktury na Terenach Wiejskich)⁸. Jego wsparcie w wysokości 12,79 mln euro pozwoliło na zrealizowanie 163 inwestycji w 150 gminach. Ponad połowa środków została wykorzystana na budowę infrastruktury sieciowej (315 km sieci wodociągowej i 212 km kanalizacyjnej, 18 km sieci energetycznych, 46 km teletechnicznych i 35,5 km sieci gazowych), 10% na inwestycje proekologiczne (24 oczyszczalnie ścieków i 1 składowisko odpadów), a 27% na inwestycje drogowe (136 km dróg gminnych oraz 32 tys. m² parkingów)⁹.

Kontynuacją przedstawionych wyżej programów był program Phare STRUDER 2. W jego ramach na realizację 86 małych projektów infrastrukturalnych oraz projektów na rzecz ochrony środowiska przeznaczono w latach 1998–2000 około 4,87 mln euro. Ponad połowę środków wykorzystano na budowę infrastruktury sieciowej, 20% na przedsięwzięcia proekologiczne, a 11% na inwestycje drogowe¹⁰.

Z kolei około 11,5 mln euro trafiło w latach 1999–2000 do gmin z terenu Polski południowo-wschodniej w związku z realizacją programu Phare INRED (Zintegrowany Rozwój Regionalny). Środki te przeznaczono na 152 inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej.

ści dotyczącej małych projektów infrastrukturalnych, BM Consulting Group, Warszawa, grudzień 2000, ss. 10–17.

⁸ Zasięg terytorialny programu obejmował następujące były województwa: łódzkie, katowickie, wałbrzyskie, rzeszowskie, suwalskie, olsztyńskie, piotrkowskie, sieradzkie, krośnieńskie i nowosądeckie.

⁹ Zob. szerzej: Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej Phare RAPID, BM Consulting Group, Warszawa, grudzień 2001, ss. 18–19, 61.

¹⁰ Z pomocy programu skorzystały samorzady następujących byłych województw: łódzkiego, katowickiego, wałbrzyskiego, rzeszowskiego, suwalskiego, olsztyńskiego, piotrkowskiego, sieradzkiego, krośnieńskiego, nowosądeckiego, koszalińskiego, elbląskiego, łomżyńskiego i zamojskiego. Zob. szerzej: Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER 2, Indygo Sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2002, s. 5; M. Niedźwiecki: Dla rozwoju lokalnego, „Nowe Życie Gospodarcze” 2000, nr 45, s. 27.

Najwięcej projektów dotyczyło budowy kanalizacji (72), kanalizacji z oczyszczalnią ścieków (10) lub oczyszczalni ścieków (9) oraz budowy wodociągów (38)¹¹.

Od 1994 roku wybrane gminy mogły korzystać z programu Phare CBC (Program Współpracy Przygranicznej)¹². Każdego roku budżet programu kształtował się w granicach od 40 do 60 mln euro, z czego około 25% zasilalo przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, a 5% kierowano na budowę kanalizacji, gazyfikację oraz telekomunikację¹³.

Zniszczenia powstałe w wyniku powodzi, która nawiedziła Polskę w 1997 roku, spowodowały, że podjęto decyzję o przeznaczeniu 64,6 mln euro na ich odbudowę. Środki te pochodziły z programu Phare ODBUDOWA, a przeznaczone były na naprawę uszkodzonych dróg gminnych, mostów, sieci kanalizacyjnych, na remonty szkół i ośrodków zdrowia¹⁴. Z kolei skutki powodzi z 2001 roku były usuwane dzięki środkom z programu Phare ODBUDOWA 2001. Kwotę w wysokości 24,4 mln euro przeznaczono na 210 projektów, z których 67% dotyczyło odbudowy infrastruktury gminnej¹⁵.

Przedstawione wyżej programy to tylko niektóre źródła dotowania gminnych projektów inwestycyjnych z funduszu Phare. Należałoby również wspomnieć chociażby o programie Phare LSIF (Program Dużych Projektów Infrastrukturalnych), z którego korzystały duże miasta, oraz o jednym z największych programów, czyli Phare ESC (Program Spójności Społecznej i Go-

spodarczej). Projekty zgłaszane w ramach tych programów były jednak nakierowane na osiągnięcie efektów w skali ogólnokrajowej lub regionalnej, a inwestycje w infrastrukturę gminną, choć uzyskały znaczące wsparcie finansowe, wspomagane były tylko w takim zakresie, w jakim były one integralną częścią większych projektów.

2.2. ISPA

Funkcjonujący od 2000 roku fundusz przeznaczony był na finansowanie dużych inwestycji w zakresie transportu i ochrony środowiska. Samorządy gminne korzystały jednak ze wsparcia tylko w drugiej z wymienionych dziedzin¹⁶. W dodatku, możliwość dofinansowania inwestycji o minimalnej wartości 5 mln euro powodowała, że praktycznie tylko największe miasta mogły się ubiegać o środki z tego funduszu. Od uruchomienia funduszu ISPA do zakończenia jego działalności (z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej¹⁷) sfinansowanych zostało 48 przedsięwzięć związanych z dostarczaniem wody pitnej, oczyszczaniem ścieków, poprawą jakości powietrza i utylizacją odpadów. Łączna kwota wsparcia wyniosła 1, 29 mld euro, tj. prawie 60% wartości zrealizowanych inwestycji¹⁸.

2.3. SAPARD

Trzeci instrument unijnej pomocy finansowej, również dostępny od 2000 roku¹⁹, koncentrował się na inwestycjach, których celem było wspieranie szeroko rozumianego procesu przekształceń strukturalnych na wsi. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie korzystały z pomocy finansowej funduszu

¹¹ Program był realizowany w trzech województwach: małopolskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Zob.: G. Skowron: Phare INRED po małopolsku, „Dziennik Polski” z 21 lutego 2001 r.

¹² Należały do nich gminy zlokalizowane w rejonie granicy polsko-niemieckiej, polsko-czeskiej, polsko-słowackiej, w rejonie Morza Bałtyckiego oraz na obszarach euroregionów.

¹³ Phare w Polsce, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pomerania, <http://www.pomerania.org.pl>

¹⁴ Pomocą objęto gminy byłych województw: bielskiego, katowickiego i opolskiego.

¹⁵ Program obejmował swoim zasięgiem województwa: małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Zob. szerzej: Phare ODBUDOWA 2001, http://www.parp.gov.pl/odbudowa/ekran_gl.php

¹⁶ Inwestycje transportowe dotyczyły bowiem budowy sieci drogowej i kolejowej o transeuropejskim znaczeniu, a beneficjentami pomocy były Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych oraz PKP.

¹⁷ Po przystąpieniu Polski do UE funkcje i zobowiązania płatnicze funduszu ISPA przejął Fundusz Spójności.

¹⁸ Zob.: Pomoc przedakcesyjna, Serwis Europejski PAP, <http://euro.pap.com.pl>

¹⁹ Przyjmowanie wniosków o dotacje z funduszu rozpoczęło się jednak dopiero 17 lipca 2002 roku, po uzyskaniu przez ARiMR akredytacji Komisji Europejskiej do pełnienia funkcji agencji płatniczej SAPARD.

w ramach działania 3. „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”. Środki z SAPARD pokrywały do 75% kosztów inwestycji²⁰, a maksymalna kwota dofinansowania wahała się w granicach od 420 tys. zł do 1,7 mln zł, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia (schematu). Do końca 2004 roku zawarte zostały 4493 umowy z gminami na kwotę 2022,9 mln zł²¹. Najwięcej z nich, bo aż 48%, dotyczyło budowy dróg gminnych i powiatowych – schemat 3.4. (łącna wartość umów wynosiła 684,57 mln zł, a średnia kwota dofinansowania była równa 321,8 tys. zł) oraz inwestycji w zakresie kanalizacji i oczyszczalni ścieków – schemat 3.2., tj. 29% umów, których łączna wartość kształtowała się na poziomie 968 mln zł (średnie dofinansowanie było równe 752 tys. zł). Nieco rzadziej zabiegano o dofinansowanie przedsięwzięć mających na celu budowę wodociągów – schemat 3.1. (22% umów o wartości 344,55 mln zł i średnim dofinansowaniu w granicach 351 tys. zł). Najmniejszą popularnością wśród gmin cieszyły się natomiast projekty w dziedzinie gospodarki odpadami (schemat 3.3.) i zaopatrzenia w energię (schemat 3.5.)²².

Podsumowując funkcjonowanie funduszu SAPARD w Polsce, należy podkreślić, że w rzeczywistości z jego dobrodziejstw w największym zakresie skorzystały nie gminy ubogie, ze słabo rozwiniętą infrastrukturą, lecz te, które wykazały się największą aktywnością w składaniu wniosków i były jednocześnie w stanie sfinansować inwestycje z własnych środków, by później otrzymać zwrot części poniesionych kosztów²³.

²⁰ A. Młynarczyk: Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego z programów Unii Europejskiej Phare II, SAPARD, ISPA, „Finanse Komunalne” 2002, nr 1, s. 9.

²¹ Dostępne limity środków zostały tym samym wykorzystane w 103,4%. Zob. szerzej: ARiMR – dokonania i zamierzenia, pod red. W. Pomajdy, Wydawnictwo ARiMR, Warszawa 2004, s. 62; Miliard z SAPARDU, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 25 stycznia 2005 r.

²² Na podstawie 64 zawartych umów otrzymano na te cele ogółem 25,71 mln zł. Zob.: Zabrakło pieniędzy, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 17 sierpnia 2004 r.

²³ W rezultacie z pomocy funduszu najwięcej skorzystały gminy z najbogatszych regionów – mazowieckiego

3. Fundusze akcesyjne

Z chwilą wejścia do UE jej najuboższe kraje członkowskie, w tym Polska, zaczęły ubiegać się o pomoc z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Kohezji) na stopniową likwidację opóźnień w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów. Łączną kwotę wsparcia z tych funduszy dla przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez polskie gminy trudno jednak dokładnie określić. Środki przeznaczane na rozwój gminnej infrastruktury są bowiem dostępne w ramach kilku programów – w niektórych odgrywają one kluczową rolę, w innych natomiast marginalną.

3.1. Fundusz Spójności²⁴

Wartość PKB na mieszkańca nieprzekraczająca 90% średniej dla wszystkich państw członkowskich UE sprawia, że Polska jest obecnie jednym z beneficjentów pomocy udzielanej w ramach Funduszu Spójności. Podobnie jak jego „przedakcesyjny poprzednik”, czyli fundusz ISPA, koncentruje się on na finansowaniu działań w dziedzinie transportu i ochrony środowiska. Jednak z uwagi na specyfikę wspieranych projektów transportowych władze lokalne mogły się ubiegać o pomoc tylko w drugiej z wymienionych dziedzin²⁵, na którą w latach 2004–2006 przeznaczono 1 866,7 mln euro²⁶. Zgodnie z założeniami wykorzystania Funduszu, samorządy i przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej mogą otrzymać łącznie 1 331,4 mln eu-

ro i wielkopolskiego. Por.: T.G. Grosse: Ocena wpływu programu SAPARD na realizowanie wybranych polityk państwa, „Finanse Komunalne” 2005, nr 3, s. 9.

²⁴ Prezentowane informacje liczbowe na temat wsparcia z Funduszu Spójności zostały zaczerpnięte z opracowania „Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, grudzień 2003.

²⁵ Podobnie jak w ramach funduszu ISPA wspierane są wyłącznie inwestycje transportowe o transeuropejskim znaczeniu, tj. budowa autostrad, dróg ekspresowych oraz modernizacja linii kolejowych.

²⁶ Dzięki uzupełnieniu tego źródła środkami krajowymi sfinansowane zostaną przedsięwzięcia o łącznej wartości 2600,7 mln euro.

ro na inwestycje w zakresie poprawy jakości wód powierzchniowych oraz polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do spożycia, 364,7 mln euro na racjonalizację gospodarki odpadami i ochronę powierzchni ziemi oraz 127,5 mln euro na ochronę powietrza²⁷.

3.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego²⁸

Likwidowanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionalnego krajów należących do UE jest podstawowym zadaniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), którego pomoc – podobnie jak w przypadku pozostałych funduszy strukturalnych – kierowana jest do regionów, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniej unijnej. Środki z tego funduszu są dostępne dla polskich samorządów przede wszystkim w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Spośród czterech priorytetów programu dwa, a mianowicie priorytet I „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” oraz priorytet III „Rozwój lokalny”, wiążą się ze wspieraniem inwestycji gminnych.

W ramach pierwszego z wymienionych priorytetów szczególne znaczenie dla władz lokalnych inwestujących w infrastrukturę techniczną ma działanie 1.1. „Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu drogowego” oraz działanie 1.2. „Infrastruktura ochrony środowiska”, na które przeznaczonych zostanie w latach 2004–2006 łącznie 1069,64 mln euro z ERDF. Wraz ze środkami publicznymi i prywatnymi pozwoli to na sfinansowanie przed-

sięwzięć o wartości 1426,19 mln euro. Już do końca 2004 roku, a więc w ciągu zaledwie kilku miesięcy od uruchomienia programu ZPORR, w ramach wspomnianych działań złożono 593 wnioski o dofinansowanie projektów, w wysokości 5 533,8 mln zł²⁹. Należy jednak podkreślić, że zarówno w działaniu 1.1., jak i 1.2. wspierane będą inwestycje mające decydujące znaczenie dla perspektyw rozwojowych całego regionu, czyli te realizowane w największych miastach.

Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury technicznej obszarów zagrożonych marginalizacją jest natomiast podstawowym celem priorytetu III. „Rozwój lokalny”. Chodzi tutaj w szczególności o działania 3.1. „Obszary wiejskie” i 3.2. „Obszary podlegające restrukturyzacji”, z których samorzady gminne w latach 2004–2006 mogą liczyć na 469 mln euro, m.in. na inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych oraz lokalnej infrastruktury drogowej. Dzięki uzupełnieniu tego źródła środkami publicznymi i prywatnymi sfinansowane zostaną przedsięwzięcia o łącznej wartości 625,35 mln euro. Do końca 2004 roku w ramach tych dwóch działań złożonych zostało 2729 wniosków o dofinansowanie projektów, na łączną kwotę 5 370,5 mln zł³⁰.

3.3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej³¹

Głównym zadaniem Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EAGGF) jest wspieranie przekształceń struktury rolnictwa oraz wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich. Polskie samorzady mogą

²⁷ Pozwoli to tym samym na udzielenie wsparcia około 60 projektom z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, 16 projektom z zakresu gospodarki odpadami oraz trzem projektom z zakresu ochrony powietrza.

²⁸ Prezentowane informacje liczbowe na temat wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zostały zaczerpnięte z opracowania „Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2005. W opracowaniu tym przedstawione zostały również planowane efekty udzielonego wsparcia.

²⁹ Projekty za 20 miliardów, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorzad.pap.com.pl>, 31 stycznia 2005 r.

³⁰ Tamże.

³¹ Prezentowane informacje liczbowe na temat wsparcia z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej zostały zaczerpnięte z opracowania „Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, wrzesień 2004.

korzystać ze środków tego funduszu dostępnych w ramach priorytetu II „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich. Szczególne znaczenie z punktu widzenia zamierzeń inwestycyjnych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ma działanie 2.3 „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”. Ze środków w wysokości 90 mln euro sfinansowanych zostanie bowiem około 1,2 tys. projektów, co wraz ze środkami publicznymi umożliwi zrealizowanie przedsięwzięć o wartości 112,5 mln euro³².

4. Prefinansowanie

Absorpcja środków unijnych wymaga ze strony samorządów nie tylko znacznego zaangażowania organizacyjnego, ale niewątpliwie również finansowego. Ponadto, z uwagi na prawne ograniczenia dotyczące możliwości zadłużania się gminy są zmuszone do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania inwestycji³³. W związku z tym, w celu zapewnienia efektywnej absorpcji unijnej pomocy, w 2004 roku wprowadzono możliwość udzielania przez budżet państwa (za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego) pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych, które określane są mianem prefinansowania³⁴. Pożyczki te mają charakter kredytu pomostowego, który po-

krywa koszty realizacji inwestycji do czasu otrzymania zwrotu nakładów z UE. Jego kwota nie może być wyższa niż unijny wkład w realizację projektu, a spłata następuje w momencie dokonania refundacji poniesionych kosztów³⁵. W 2004 roku BGK zawarł z jednostkami sektora finansów publicznych 95 umów o udzielenie pożyczki na łączną kwotę 383,1 mln zł, z czego największą dotyczyło prefinansowania projektów w ramach priorytetu III „Rozwój lokalny” ZPORR³⁶. Natomiast w 2005 roku budżet państwa przeznaczył na ten cel ponad 2,5 mld zł, przy czym 1,2 mld zł zarezerwowanych zostało na wsparcie projektów dofinansowanych ze ZPORR³⁷.

Poruszając problem wsparcia budżetowego dla gmin realizujących inwestycje współfinansowane ze środków unijnych, warto również wspomnieć o dwóch wzajemnie uzupełniających się instytucjach: Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych oraz Funduszu Poręczeń Unijnych, które zostały powołane w 2004 roku, na podstawie odpowiednich ustaw³⁸. Obydwa działają przy Banku Gospodarstwa Krajowego. Pierwszy z nich zajmuje się udzielaniem samorządom gminnym preferencyjnych kredytów na pokrycie kosztów przygotowania projektów przewidzianych do finansowania z funduszy akcesyjnych. Ma to na celu zwiększenie możliwości inwestycyjnych gmin, dla których pierwszą przeszkodą w uzyskaniu dofinansowania są spore koszty opracowania studium wy-

³² Warto ponadto wspomnieć, że rozwój infrastruktury technicznej obszarów wiejskich finansowany będzie również w ramach działania 2.6. „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”. Przewiduje się, że dzięki kwocie 28,5 mln euro z EAGGF i 12,21 mln euro z budżetu państwa sfinansowanych zostanie około 12 tys. projektów. Ich beneficjentami nie są jednak gminy, lecz osoby fizyczne lub prawne prowadzące działalność rolniczą.

³³ Por.: W. Miemieć, M. Lis: Zasady wykorzystywania środków przedakcesyjnych i akcesyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, „Finanse Komunalne” 2003, nr 11, s. 13.

³⁴ Stało się to możliwe dzięki nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 17 października 2003 r. (DzU z 2004 r. nr 189, poz. 1851).

³⁵ Oprocentowanie pożyczek oparte jest na stawce bazowej równej stopie procentowej 52-tygodniowych bonów skarbowych i waha się w granicach od 0,25 do 0,75 tej stawki, w zależności od statusu prawnego jednostki samorządu terytorialnego oraz od priorytetu i działania, w ramach którego realizowany jest projekt. Zob.: A. Suprynowicz: Refinansowanie – źródło finansowania, „Samorząd Europejski” 2005, nr 5, ss. 23–24.

³⁶ Budżet pożyczcy, Unia odda, „Gazeta Prawna” nr 12 z 18 stycznia 2005 r.

³⁷ I. Jeleń: Prefinansowanie to narzędzie finansowania inwestycji, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 4.

³⁸ Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (DzU z 2003 r. nr 223, poz. 2218); ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (DzU z 2004 r. nr 121, poz. 1262).

konalności inwestycji, analizy kosztów i korzyści, dokumentacji projektowej oraz niezbędnych ekspertyz. Kredyty z FRİK są oprocentowane w wysokości 0,5 stopy redyskonta weksli, a ich kwota nie może przekraczać 80% kosztów projektu i 500 tys. zł. W 2004 roku Fundusz został zasilony z budżetu państwa kwotą 15 mln zł³⁹. Z kolei Fundusz Poręczeń Unijnych udziela władzom lokalnym gwarancji i poręczeń spłaty kredytów lub wykonania zobowiązań z tytułu emisji obligacji, jeżeli są one przeznaczone na inwestycje wspierane środkami UE. Maksymalna kwota gwarancji lub poręczenia nie może przekraczać 5 mln euro, a zabezpieczenie obejmuje do 60% kwoty kredytu (emisji obligacji) zaciąganego na sfinansowanie wkładu własnego oraz do 80% zaciąganego na sfinansowanie nakładów podlegających refundacji⁴⁰. Na koniec 2004 roku Fundusz dysponował kapitałem umożliwiającym udzielenie poręczeń do kwoty 900 mln zł⁴¹.

³⁹ Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 1, s. 22; J. Szymanderski: Program Rozwoju Inwestycji Komunalnych – wsparcie w wykorzystaniu unijnych funduszy, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 6, s. 29.

⁴⁰ Koszty poręczenia wynoszą od 0,5% do 1,5% kwoty objętej poręczeniem, a koszty gwarancji od 1% do 2% kwoty objętej gwarancją, w zależności od okresu ich trwania. Zob.: I. Walenciak: Będzie łatwiej o kredyt, „Rzeczpospolita” nr 92 z 19 kwietnia 2004 r.

⁴¹ Poręczy do 900 mln zł, Serwis Samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.com.pl>, 28 grudnia 2004 r.

5. Podsumowanie

Z dotychczasowych obserwacji wynika, że rola funduszy unijnych w finansowaniu inwestycji gminnych systematycznie wzrasta. W 2002 roku dzięki nim sfinansowanych zostało 4% wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu, 1,8% w gminach miejsko-wiejskich oraz 1,5% w gminach wiejskich. Rok później natomiast wskaźniki te ukształtowały się odpowiednio na poziomie: 4,5%, 5,8% i 15%⁴². Niemniej jednak należy pamiętać, że środki unijne są jednym z wielu źródeł finansowania przedsięwzięć realizowanych przez władze lokalne – źródeł, które coraz częściej są ze sobą łączone. Ograniczoność środków budżetowych oraz coraz większa konkurencja o środki pozabudżetowe sprawiają bowiem, że gminy stają przed koniecznością stosowania coraz bardziej skomplikowanej architektury finansowania, która z jednej strony pozwala zwiększyć prawdopodobieństwo uruchomienia inwestycji, z drugiej natomiast umożliwia odpowiednie rozłożenie ryzyka związanego z poszczególnymi źródłami⁴³.

⁴² Zob.: P. Swianiewicz: Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1–2, s. 8.

⁴³ S. Gumul: Czy niska stopa zwrotu uniemożliwia sfinansowanie inwestycji?, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 9, s. 25.