

dr Katarzyna Peter-Bombik
Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

WYBRANE INSTRUMENTY FINANSOWE POLITYKI REWITALIZACYJNEJ

Streszczenie

Skuteczność rewitalizacji w dużym stopniu zależy od wykorzystanych instrumentów – także o charakterze finansowym. Celem artykułu jest identyfikacja poszczególnych źródeł finansowania oraz ocena możliwości ich wykorzystania na poziomie lokalnym i regionalnym.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, finansowanie, samorząd terytorialny

Summary

The paper presents above all the importance of financial sources of revitalizing actions. It also aims at identification of all different financial sources of revitalization programs as well as assessment of the prospects of their implementation at a local and regional level.

Key words: revitalization, financing, local government

Wprowadzenie

Rewitalizację rozumieć można jako ogół działań ukierunkowanych na zmiany w funkcjonowaniu jednostek terytorialnych, zwłaszcza miast, o charakterze zarówno społecznym, organizacyjnym, ekologicznym, planistycznym, jak i ekonomicznym. Praktyka wskazuje na dwa podstawowe ograniczenia tych działań, którymi są z jednej strony względy organizacyjno-prawne, przejawiające się głównie w braku określonych regulacji lub ich ułomności, a z drugiej strony finanse rozumiane przede wszystkim jako brak lub znacząca ograniczoność środków finansowych. Trzeba jednak podkreślić, iż – mówiąc o działaniach podejmowanych przez władze samorządowe wszystkich szczebli w zasadzie na wszystkich obszarach – ograniczoność środków finansowych stanowi swoisty standard. W rezultacie wymusza to konieczność efektywniejszego zarządzania posiadanymi zasobami. Jednakże – co należy oceniać jak najbardziej pozytywnie – w wielu przypadkach staje się impulsem do poszukiwania nowych źródeł finansowania.

Podjęcie określonych działań przez władze lokalne i regionalne, w tym jak najbardziej w obszarze rewitalizacji, oraz ich skuteczność uzależnione są bowiem w dużym stopniu od zastosowania określonych instrumentów. Instrumenty wykorzystywane w zarządzaniu sferą gospodarki lokalnej lub regionalnej traktować można jako formy oddziaływania o charakterze bezpośrednim, których struktury i cechy wynikają z celu, który ma być z ich wykorzystaniem osiągnięty [Gajl, 1979]. Literatura przedmiotu dostarcza licznych typologii tych instrumentów, wśród których wyróżnić można takie kategorie, jak instrumenty o charakterze prawno-administracyjnym, instytucjonalno-organizacyjnym, planistycznym, organizacyjnym, jak również ekonomiczno-finansowym [Wojciechowski, 2003]. Instrumenty ekonomiczno-finansowe to przede wszystkim konkretne źródła środków finansowych, które mogą zostać przez władze danej jednostki samorządu przeznaczone na określony cel. Warto podkreślić, iż w wypadku działań rewitalizacyjnych źródła te przede wszystkim powinny być stosunkowo wydajne – ze względu na często występującą dużą kapitałochłonność podejmowanych działań. Często postulowany jest także określony poziom samodzielności finansowej władz samorządowych w zakresie dysponowania danymi środkami, jednakże nie wydaje się to odgrywać w tym obszarze aż tak znaczącej roli. Warto zwrócić uwagę na postulaty formułowane przez akty prawa międzynarodowego w stosunku do dochodów, określane często mianem europejskich „konstytucji samorządowych”, a mianowicie Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (EKSR) regulującą zasady funkcjonowania samorządów najwyższych (regionalnych) szczebli, oraz Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (EKSL) sankcjonującą działanie samorządu na szczeblach lokalnych. Zgodnie z zapisami tych dokumentów w odniesieniu do samorządów regionalnych – „źródła regionalnego finansowania powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby regiony miały możliwość dostosowania się do ogólnego rozwoju gospodarczego i rzeczywistych zmian kosztów wykonywania kompetencji” w przypadku natomiast samorządów lokalnych – „finansowe systemy, na których opierają się zasoby (...) powinny mieć charakter wystarczająco urozmaicony i ewolucyjny” [EKSR, 1997, art. 14; EKSL, 1985, art. 9]. Warto więc zidentyfikować potencjalne źródła zasilania finansowego jednostek samorządowych poszczególnych szczebli, jak również dokonać ich oceny w zakresie możliwości wykorzystania na poziomie zarówno lokalnym, jak i regionalnym.

Środki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego

Budżet jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla stanowi z definicji podstawowe źródło finansowania działań podejmowanych przez władze tej jednostki. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych „podstawą gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa” [Ustawa..., 2009, art. 211]. Jednym z obligatoryjnych elementów wspomnianej uchwały jest wymóg określenia wielkości dochodów będących do

dyspozycji władz samorządowych z ich rozbiem na dochody majątkowe oraz bieżące, który to podział wymagany jest w prezentacjach budżetowych jednostek samorządu dopiero od niedawna. Pojawienie się kategorii dochodów bieżących pozwala między innymi na wyznaczenie nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy tymi dochodami a wydatkami o charakterze bieżącym, coraz częściej postrzeganej jako podstawowy wskaźnik kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowy podział dochodów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiący mimo swoich istotnych ograniczeń główny punkt odniesienia, wynika z regulacji konstytucyjnych. Tworzy go zamknięty katalog dochodów obejmujący takie kategorie, jak:

- dochody własne,
- subwencje ogólne,
- dotacje celowe z budżetu państwa [Konstytucja RP, 1997, art. 167].

Wspomniane ograniczenia tej typologii związane są przede wszystkim z jej „zamkniętym” charakterem i objęciem katalogiem tylko trzech kategorii, z których dwie ostatnie posiadają bardzo specyficzne cechy. W rezultacie pierwsza z wymienionych kategorii, dochody własne, zamiast stanowić odrębny element mający własne, niepowtarzalne cechy, w praktyce funkcjonuje jako dochody powstałe przez pomniejszenie dochodów całkowitych o dotacje celowe i subwencje ogólne. W dużym stopniu wynika to także ze swoistego „zaniedbania” ustawodawcy, który, tworząc w roku 1997 wspomnianą kategorię dochodów ani w Konstytucji, ani w żadnym innym akcie prawa, bliżej jej nie określił, wprowadzając dopiero w 2003 roku katalogi dochodów własnych właściwe dla poszczególnych szczebli organizacyjnych. W rezultacie jednak, między innymi dla celów statystycznych, wszelkie dochody niewykazujące cech typowych dla dotacji celowych lub subwencji ogólnych, zgodnie z literą zapisów konstytucyjnych, zaliczane są do dochodów własnych.

Problem ten – sygnalizowany praktycznie 1997 od roku – nie został do dziś rozwiązany (przykładowo przez wprowadzenie dodatkowej pozycji „dochody pozostałe”), mimo że zmieniające się warunki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jak najbardziej wskazywały i wskazują na potrzebę istotnych modyfikacji w tym zakresie. Punktem zwrotnym stało się przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związane z tym nowe możliwości korzystania z dodatkowych, znaczących środków w ramach funduszy unijnych. Występowanie tych dochodów w obecnym systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego potwierdza obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która jednakże nie ma mocy zmiany regulacji konstytucyjnej. Zgodnie ze wspomnianą ustawą dochody jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na obligatoryjne oraz potencjalne. Grupę dochodów obligatoryjnych tworzą „kategorie konstytucyjne”, które ustawa wprowadza określeniem „dochodami jednostek samorządu terytorialnego są...”, podkreślając występowanie tych kategorii we wszystkich jednostkach samorządu, niezależnie od ich szczebla organizacyjnego, wielkości, zakresu działania. Jednocześnie ustawa wprowadza dodatkowy katalog dochodów o charakterze potencjalnym („docho-

dami jednostek samorządu terytorialnego mogą być...), do których zalicza takie dochody, jak:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- inne środki określone w odrębnych przepisach [Ustawa..., 2003, art. 3].

Takie postawienie sprawy pozwala ograniczyć znaczeniowo pojęcie kategorii „dochodów własnych” i stworzyć z niej odrębny element systemu zasilania.

Dochody własne, określane często mianem dochodów wewnętrznych, traktowane są w literaturze przedmiotu jako dochody będące wynikiem działalności władz samorządowych, związane z ich budżetami w sposób trwały i stanowiące (w większości przypadków) w całości dochód jednostek danego szczebla organizacyjnego. Wolumen dochodów własnych postrzegany na tle ogółu dochodów danej jednostki według wielu autorów stanowi istotny miernik samodzielności finansowej tej jednostki, zwłaszcza w jej aspekcie dochodowym. Przejawia się to przede wszystkim w możliwościach samodzielnego podejmowania decyzji przez władze samorządowe w zakresie kształtowania źródeł, wielkości i sposobu pozyskiwania określonych dochodów. Trzeba jednak pamiętać, iż samodzielność ta ma charakter względny i podlega różnym ograniczeniom, przykładowo związanym z funkcjonowaniem stawek maksymalnych w podatkach lokalnych, które są ustalane na szczeblu centralnym. Zgodnie z regulacjami ustawowymi do dochodów własnych jednostek wszystkich szczebli zaliczyć można takie kategorie, jak:

- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych powiązane organizacyjnie z budżetem jednostki danego szczebla organizacyjnego¹,
- dochody z majątku danej jednostki samorządu terytorialnego,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz danej jednostki samorządu terytorialnego,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien,
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych w drodze ustawowej,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jednostki samorządu terytorialnego,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych przepisów,
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkujących na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego,

¹ W związku z wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych do końca 2010 roku zostaną zlikwidowane takie formy organizacyjne, jak zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze – w ich miejsce zostaną wprowadzone samorządowe zakłady budżetowe – por. art. 9, p. 4–17 ustawy o finansach publicznych.

- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, będących płatnikami tego podatku, które posiadają siedzibę na terenie jednostki samorządu terytorialnego [Ustawa..., 2003, art. 4–6].

W wypadku gmin będących jednostkami szczebla podstawowego dochodami własnymi są również wpływy z podatków (od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego, leśnego, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz dochodowego opłacanego w formie karty podatkowej), jak również i określonych opłat (przykładowo skarbowej, targowej, miejscowej, od posiadania psów, w części eksploatacyjnej i innych). W odniesieniu natomiast do powiatów katalog dochodów własnych został poszerzony o dochody z tytułu opłat przynależnych powiatom.

Dyskusyjną kategorię dochodów własnych, występującą w wypadku jednostek wszystkich szczebli organizacyjnych, stanowią udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Sama konstrukcja „udziałów w podatkach” opiera się na zagwarantowaniu udziałów, najczęściej o charakterze procentowym, we wpływach z podatków (głównie dochodowych) stanowiących zasadniczo dochody jednego związku publicznoprawnego (z reguły szczebla centralnego) innym związkom publicznoprawnym. W wypadku polskich podatków dochodowych podział wpływów z tych podatków pomiędzy wszystkie władze publiczne zdecydowanie faworyzuje szczebel centralny, który uzyskuje 48,81% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i aż 75,99% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. Analogicznie udziały w tych podatkach jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli wynoszą odpowiednio: gmin – 39,34% i 6,71%, powiatów – 0,25% i 1,40% oraz województw – 1,60% i 15,90%. Dyskusyjny charakter udziałów jako dochodów własnych wynika przede wszystkim z braku – w konstrukcji „udziałów” – możliwości bezpośredniego oddziaływania władz samorządowych na wielkość pozyskiwanych środków. Jednocześnie literatura przedmiotu przypisuje tym dochodom, oprócz oczywistej funkcji fiskalnej, także funkcję motywacyjną, znajdującą swój wyraz przede wszystkim w pobudzaniu aktywności ekonomicznej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. W takim ujęciu udziały w podatkach w większym stopniu stanowią element mechanizmu wyrównującego niż typowych dochodów własnych. Zaliczenie ich jednakże – zgodnie z literą zapisów konstytucji – do dochodów własnych powoduje, że przykładowo w wypadku województw samorządowych w Polsce w strukturze dochodów kategoria ta ma charakter dominujący (w 2008 roku – 56,5%) [www.mofnet.gov.pl, dostęp 15 grudnia 2009], co teoretycznie wskazuje na znaczący stopień samodzielności dochodowej tych jednostek, przy czym wpływy z udziałów w podatkach dochodowych stanowią w tej grupie zdecydowaną większość (w 2008 roku – 76,0%).

Z punktu widzenia możliwości faktycznego oddziaływania władz samorządowych na dochody uzyskiwane w ramach „części wpływów z podatków” formą, która nie znalazła zastosowania w polskiej rzeczywistości finansów publicznych, są tak zwane „dodatki do podatków”. Ich konstrukcja umożliwia władzom samorządowym podejmowanie decyzji – w odniesieniu do wybranych podatków

– dotyczących wielkości udziału pobieranego na rzecz konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w czasie poboru podatków zasilających budżet centralny.

Praktyka pokazuje, że jednostki samorządu w Polsce – mimo zaliczenia do tego samego szczebla organizacyjnego, przykładowo o charakterze podstawowym – dysponują zróżnicowanym potencjałem ekonomicznym. Ze względu na to, że wielkość środków będących do dyspozycji władz samorządowych stanowi w rzeczywistości wyznacznik możliwości realizowania przez nie określonych zadań publicznych, jak również w warunkach ograniczoności środków o charakterze własnym, integralny element systemu zasilania finansowego samorządu terytorialnego stanowią środki o charakterze zasilającym w postaci dotacji i subwencji. Zasilanie budżetów lokalnych i regionalnych środkami pochodzącymi z budżetu centralnego w ramach tak zwanej „redystrybucji pionowej” (lub występującej także „redystrybucji poziomej” opartej na przekazywaniu środków pomiędzy budżetami poszczególnych jednostek) stanowi typową cechę zasadniczo każdego systemu finansowania samorządu w świecie. Funkcjonowanie tych kategorii dochodów, które nie stanowią jednolitej grupy, oparte jest przede wszystkim na bezzwrotnym (w wypadku dotacji celowych z pewnymi ograniczeniami) i nieodpłatnym przekazywaniu środków finansowych z budżetu innego związku publicznoprawnego (zwłaszcza państwa) do budżetów jednostek wszystkich lub wybranych szczebli samorządu terytorialnego. Konieczność sięgania przez jednostki samorządu po środki o charakterze zewnętrznym wynika przede wszystkim z ograniczoności posiadanych zasobów, jak również częstego braku ich adekwatności w stosunku do zakresu realizowanych zadań. Jednakże przesłankę funkcjonowania systemu zasilającego stanowi także dążenie do wyrównania potencjału i możliwości finansowych jednostek równorzędnych.

Mimo zakwalifikowania subwencji ogólnych i dotacji celowych do grupy transferów zewnętrznych dochody te wykazują znaczące różnice wynikające głównie z ich konstrukcji prawnej. Charakter ogólny subwencji rozumiany jest jako przekazanie władztwa w zakresie dysponowania określonymi środkami na poziom budżetu zasilanego przez te środki. Jest to także równoznaczne z brakiem działań kontrolnych w zakresie wykorzystania środków podejmowanych na szczeblu odpowiedzialnym za przekazanie środków i konieczności rozliczania po zakończeniu roku budżetowego. Subwencje ogólne przyznawane są w sposób zmierzający – przez wykorzystanie licznych wskaźników i mierników porównawczych – do obiektywnego podziału środków pomiędzy wszystkie jednostki. W polskiej rzeczywistości samorządowej subwencje ogólne otrzymują wszystkie jednostki, jednakże ich konstrukcja uzależniona jest od poziomu organizacyjnego. W wypadku jednostek lokalnych (gmin, powiatów) subwencja składa się z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, województwa natomiast otrzymują część oświatową, regionalną oraz wyrównawczą.

Część oświatowa subwencji ogólnej ustalana jest co roku w ustawie budżetowej dla jednostek samorządu wszystkich szczebli w sposób łączny, natomiast jej podział następuje w oparciu o algorytm (określany przez ministra edukacji), który uwzględnia różne czynniki określające „potencjał edukacyjny” i potrze-

by w tym zakresie danej jednostki, do których zaliczyć można między innymi realizowane zadania oświatowe, liczbę uczniów, nauczycieli czy też placówek oświatowych.

Część wyrównawcza subwencji oświatowej w wypadku gmin i powiatów jest przekazywana jednostkom o odpowiednio niskich dochodach podatkowych przypadających na jednego mieszkańca. Jednocześnie jednostki, w których dochody te przekraczają określony poziom, są zobowiązane do dokonywania wpłat części środków do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Środki tworzące część równoważącą subwencji oświatowej dla gmin dzielone są pomiędzy jednostki podstawowe, z uwzględnieniem takich kryteriów, jak wydatki na dodatki mieszkaniowe oraz dochody z określonych tytułów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (PIT, podatek rolny i leśny w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich). W odniesieniu do powiatów w podziale środków pomiędzy poszczególne jednostki zostają uwzględnione wydatki na rodziny zastępcze, realizacja zadań z zakresu rynku pracy przez urzędy pracy zlokalizowane na terenie innych powiatów, długość dróg powiatowych w przeliczeniu na mieszkańca (jak również dróg wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu), a także wysokość planowanych dochodów na kolejny rok (w porównaniu z rokiem bazowym).

W wypadku województw występuje natomiast część regionalna, przyznawana jednostkom samorządu terytorialnego najwyższego szczebla (w określonych częściach) charakteryzującym się wysokim poziomem bezrobocia, niskim poziomem PKB lub dużym zagęszczeniem dróg wojewódzkich w przeliczeniu na mieszkańca. W podziale środków tworzących część regionalną istotną rolę odgrywają również wydatki na regionalne przewozy pasażerskie oraz kształtowanie się relacji pomiędzy poszczególnymi częściami subwencji. Wysokość środków uzyskiwanych przez województwa w ramach części wyrównawczej uzależniona jest – podobnie jak w przypadku pozostałych szczebli – od wysokości dochodów podatkowych przypadających na jednego mieszkańca.

Oprócz subwencji ogólnych transferem stanowiącym element systemu zasilania finansowego wszystkich jednostek samorządu są dotacje celowe. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki pochodzące z budżetu państwa (budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub funduszu celowego), przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych [Ustawa..., 2009, art. 126]. Celowość środków dotacyjnych oznacza określenie już na etapie przekazywania środków ich przeznaczenia (pieniądze „znaczone”) i wyłączenie z procesu decyzyjnego w odniesieniu do kierunku wydatkowania środków jednostki otrzymującej dotację. Dotyczy to zarówno środków przekazywanych na realizację zadań jednorazowych, jak i powtarzających się lub trwających przez dłuższy czas. W rezultacie środki pochodzące z transferów o charakterze celowym nie mogą być wykorzystywane na inne cele. Pociąga to za sobą określoną procedurę rozliczenia środków po zakończeniu roku budżetowego, jak również dopuszcza możliwość kontroli wykorzystania środków w trakcie roku. W wypadku niewykorzystania całości środków lub niewłaściwego ich wykorzystania na jednostce

otrzymującej dotację ciąży obowiązek zwrotu do budżetu właściwego związku publicznoprawnego lub innej instytucji, która przekazała dotację.

Dotacje celowe w wypadku jednostek samorządu terytorialnego przekazywane im z budżetu państwa zasadniczo przyjmują trzy formy, którymi są dotacje na finansowanie lub dofinansowanie:

- zadań z zakresu administracji rządowej zleconych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawowej,
- zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie porozumień.

Oprócz wymienionych dotacji jednostki samorządu terytorialnego mogą także otrzymywać dotacje celowe z budżetów innych jednostek oraz dotacje celowe z funduszy celowych.

Ocena środków pochodzących z transferów zewnętrznych nie jest jednoznaczna. Z punktu widzenia samodzielności finansowej często wskazuje się na neutralny charakter subwencji ogólnych oraz ograniczające oddziaływanie dotacji celowych. Prawdą jest, że samodzielność wydatkowa, oznaczająca możliwość podejmowania decyzji co do wielkości środków i celu, na który są wydatkowane, w wypadku dotacji celowych w zasadzie nie istnieje. Jednakże znaczący udział dotacji w strukturze dochodów danej jednostki może często świadczyć o dużej aktywności jej władz w zakresie pozyskiwania dodatkowych środków. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wśród transferów celowych dużą rolę odgrywają dotacje inwestycyjne, co nie pozostaje bez znaczenia – między innymi w punktu widzenia działalności rewitalizacyjnej.

Pozostałe źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem działań rewitalizacyjnych

Ograniczoność środków budżetowych będących do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego rodzi potrzebę poszukiwania innych niż budżetowe źródeł zasilania finansowego. Zasadniczo źródła te można podzielić na dwie grupy, a mianowicie przychody o charakterze zwrotnym oraz pozostałe źródła. Odrębną kategorię środków znajdującą zastosowanie w ramach działań rewitalizacyjnych stanowią środki prywatne wykorzystywane w ramach partnerstwa publicznoprawnego, opartego na okresowych formach długofalowej współpracy międzysektorowej.

Zgodnie z przepisami prawa finansowego jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania finansowe w postaci kredytów, pożyczek, jak również przysługuje im prawo emitowania papierów wartościowych. Środki pochodzące z wymienionych źródeł mogą zostać przeznaczone na:

- pokrycie występującego w trakcie roku budżetowego przejściowego deficytu budżetowego,

- finansowanie planowanego deficytu budżetowego,
- spłatę wcześniejszych zobowiązań,
- wyprzedzające finansowanie działań docelowo finansowanych ze środków budżetowych Unii Europejskiej [Ustawa..., 2009, art. 89].

Dodatkowo, począwszy od 2011 roku, jednostki samorządu terytorialnego będą mogły także zaciągać zobowiązania w formie pożyczek z państwowych funduszy celowych na sfinansowanie inwestycji uwzględnionych w ich wieloletniej prognozie finansowej.

Każdorazowe zaciąganie zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest uzależnione od decyzji – w wypadku zobowiązań o charakterze długoterminowych, czyli takich, których okres zapadalności przekracza rok – organu stanowiącego jednostki samorządu i podlega opiniowaniu właściwej Regionalnej Izby Obrachunkowej. Do najpopularniejszych form przychodów zwrotnych w wypadku polskich samorządów należą przede wszystkim kredyty, zarówno o charakterze preferencyjnym, jak i komercyjnym. Grupa potencjalnych instytucji skłonnych do kredytowania jednostek samorządu terytorialnego jest dosyć szeroka, głównie ze względu na postrzeganie tych jednostek w kategoriach „bezpiecznych” klientów, i należą do niej oprócz banków krajowych także takie instytucje o charakterze międzynarodowym, jak Bank Światowy, Bank Rozwoju Rady Europy, Europejski Bank Inwestycyjny czy też Nordic Investment Bank.

Przepisy prawa, dopuszczając możliwość zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych, wprowadzają w tym zakresie jednakże pewne ograniczenia, których przesłanką jest przede wszystkim fakt generowania długu publicznego i – wraz z zaciąganiem kolejnych zobowiązań – zwiększania się jego poziomu. Do podstawowych ograniczeń o charakterze ilościowym zaliczyć można wskaźnik określający maksymalną wielkość zadłużenia oraz wskaźnik obsługi długu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wielkość całkowitej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów tej jednostki, natomiast wydatki ponoszone przez nią na obsługę długu nie mogą w danym roku być większe niż 15% planowanych dochodów.

Ograniczenia te zostaną – zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych – zastąpione od 2014 roku wskaźnikami zadłużeniami wyznaczanymi indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego z osobna. Uwzględniać one będą sytuację finansową jednostki na przestrzeni trzech wcześniejszych lat, ze szczególnym naciskiem położonym na wielkość dochodów i wydatków bieżących, jak również wpływy uzyskane przez jednostkę ze sprzedaży majątku. Wprowadzenie wspomnianych wskaźników ma zwiększyć możliwości w zakresie inwestowania jednostek samorządu terytorialnego, które posiadają wystarczający potencjał i możliwości regulowania nawet znaczących zobowiązań. Mają się one stać instrumentami bezpiecznej polityki rozwojowej, także poprzez możliwość dyscyplinowania jednostek zbyt obciążonych zobowiązaniami [Leśny, 2009]. Z punktu widzenia polityki rewitalizacyjnej modyfikacje w zakresie poziomu zadłużenia mogą stanowić dla wielu jednostek przykładowo dużych miast

balansujących obecnie często na granicy dopuszczalnych norm, możliwość pozyskania nowych środków.

Osobną kategorię środków o charakterze zewnętrznym, z których korzystać mogą jednostki samorządu terytorialnego w finansowaniu swoich działań, w tym także o charakterze rewitalizacyjnym, stanowią środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Analizując obecnie dostępne środki w ramach funduszy unijnych, które mogą być wykorzystane na finansowanie działań rewitalizacyjnych, szczególną uwagę należy zwrócić przede wszystkim na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IS). Program ten jest skierowany głównie na finansowanie większych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym z obszaru energetyki, transportu, ochrony środowiska, kultury i dziedzictwa narodowego. Z punktu widzenia finansowania działań rewitalizacyjnych, znaczące możliwości daje działanie 12.1 „Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym” (realizowane w ramach priorytetu 12 „Kultura i dziedzictwo narodowe”). W ramach tego działania finansowane są między innymi „projekty związane z rewitalizacją, rewaloryzacją, konserwacją, renowacją, restauracją, zachowaniem, a także adaptacją na cele kulturalne obiektów wpisanych do rejestru zabytków i zespołów tych obiektów wraz z ich otoczeniem” [www.dotacjeue.org.pl, dostęp 10 grudnia 2009].

Stosunkowo duże możliwości w zakresie finansowania działań rewitalizacyjnych wynikają z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Zakres ewentualnych projektów, jak również ich wpasowanie w strukturę programu, może być odmienny w każdym województwie, jednakże problematyka rewitalizacji pojawia się w każdym RPO. Przykładowo w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego w priorytecie 6 „Spójność wewnątrzregionalna” przeznaczono środki na rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich oraz wspieranie na ich terenie infrastruktury społecznej – edukacyjnej, rekreacyjnej i sportowej. Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego w ramach priorytetu 6 „Zrównoważony rozwój miast” przewiduje finansowanie rewitalizacji terenów zdegradowanych, zagospodarowanie centrów miast oraz zdegradowanych dzielnic. Natomiast w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podkarpackiego, w ramach priorytetu 2 „Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka”, mowa jest o rewitalizacji obszarów zdegradowanych, obejmującej przywracanie tym obszarom walorów użyteczności publicznej [www.wrotamalopolski.pl; www.rpo.silesia-region.pl; www.wrota.podkarpackie.pl, dostęp 15 grudnia 2009].

Sięganie przez jednostki samorządu terytorialnego po środki unijne, stanowiące zazwyczaj szansę na znaczące zasilenie finansowe, dla wielu jednostek wiąże się z istotnymi problemami. Wynikają one przede wszystkim z mechanizmu finansowania, opierającego się na zaangażowaniu własnych środków przez jednostki, które – po pozytywnej weryfikacji – są im zwracane. Staje się to w rezultacie dla części jednostek, które nie posiadają wystarczających wolnych środków, barierą nie do pokonania. Rozwiązania tego problemu upatrywać można głównie we wspomnianych zmianach dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych, jak i funkcjonowaniu określonych form „pomocowych” dla samo-

rządów. Wymienić należy w tym miejscu przede wszystkim środki dla samorządów z budżetu państwa, przekazywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych. Finansowanie to – ukierunkowane na wstępne sfinansowanie działań docelowo refinansowanych przez Unię Europejską – przyjmuje kredytów pomostowych charakteryzujących się preferencyjnym oprocentowaniem oraz brakiem dodatkowych zabezpieczeń wymaganych od strony samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z tejże pomocy Funduszu Poręczeń Unijnych, oferującego poręczenia i gwarancje spłaty zobowiązań potrzebnych przy zaciąganiu zobowiązań na działania współfinansowane ze środków unijnych.

Pewnych możliwości finansowania działań rewitalizacyjnych upatrywać można także w Szwajcarsko-Polskim Programie Współpracy, działającym od 2008 roku. Funkcjonowanie programu ukierunkowane jest przede wszystkim na dążenie do zmniejszania różnic o charakterze społeczno-gospodarczym pomiędzy Polską a wyżej rozwiniętymi państwami Unii Europejskiej oraz w obrębie Polski pomiędzy poszczególnymi jej regionami. Jeden z obszarów priorytetowych programu stanowi „Środowisko i infrastruktura”, w ramach którego przewidziano finansowanie, naprawę i modernizację infrastruktury, jak również planowanie zagospodarowania przestrzennego regionów oraz terenów miejskich i wiejskich.

Podsumowując, warto zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Z jednej strony możliwości finansowania znaczących przedsięwzięć rewitalizacyjnych tylko i wyłącznie ze środków własnych są bardzo ograniczone. Rodzi to w rezultacie potrzebę sięgania po środki zewnętrzne. Spektrum możliwości w tym zakresie jest dosyć szerokie. Z drugiej jednak strony podkreślić trzeba, iż część potencjalnych źródeł finansowania, przede wszystkim fundusze unijne, ma charakter ograniczony w czasie. Na dzień dzisiejszy środki te stanowią i stanowić powinny wydajne źródło finansowania podejmowanych działań, jednakże w perspektywie długofalowej nie staną się one elementem stałym systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. W takim ujęciu wskazane wydaje się poszukiwanie nowych możliwości, ze szczególnym naciskiem na włączanie w realizację określonych przedsięwzięć sektora prywatnego.

Literatura

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) sporządzona w dniu 15 września 1985 roku w Strasburgu, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607 z późn. zmianami.
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR) przyjęta w dniu 5 czerwca 1997 roku w Strasburgu na posiedzeniu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.
- Gajl N. (1979), *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zmianami.
- Leśny M. (2009), *Budżet JST w nowej ustawie o finansach publicznych*, „Wspólnota” 48 (950).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2008, Nr 88, poz. 539 z późn. zmianami.

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240.
- Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- www.dotacjeue.org.pl [dostęp 10 grudnia 2009].
- www.mofnet.gov.pl [dostęp 15 grudnia 2009].
- www.rpo.silesia-region.pl [dostęp 15 grudnia 2009].
- www.wrotamalopolski.pl [dostęp 15 grudnia 2009].
- www.wrota.podkarpackie.pl [dostęp 15 grudnia 2009].