

DANIEL JUREWICZ

DLUG SAMORZĄDU – BODZIEC CZY BARIERA ABSORPCJI ŚRODKÓW EUROPEJSKICH?

I. WSTĘP

Ograniczone zasoby finansowe samorządu sprawiają, że realizacja inwestycji, będących ważnym stymulatorem rozwoju lokalnego, wymaga sięgania po zwrotne źródła zasilania. Od czasu włączenia w struktury zjednoczonej Europy, gdy jednostki samorządu terytorialnego (JST) stały się największymi beneficjentami pomocy Unii Europejskiej (UE), ich dynamicznie rosnące zadłużenie służy przede wszystkim realizacji przedsięwzięć dofinansowywanych z funduszy UE. Sukces samorządu lokalnego w wykorzystaniu tych funduszy w obu wcześniejszych okresach programowania nie powinien przysłać narastających problemów absorpcyjnych i zwalniać badaczy od wnikliwej analizy dalszych możliwości na tym polu. Rosnący poziom zadłużenia gmin sprawia bowiem, że przy obowiązujących regulacjach prawnych pozyskanie zobowiązań zwrotnych staje się coraz trudniejsze i może wyraźnie ograniczać ich dalszą aktywność inwestycyjną. Wprawdzie zasadność części przedsięwzięć budzi czasem uzasadnione zastrzeżenia, niemniej to właśnie gminy są przecież w ostatnich latach największym inwestorem publicznym przyczyniającym się do rozwoju nie tylko poszczególnych wspólnot lokalnych, ale całych regionów i gospodarki krajowej. Choć więc w wielu doniesieniach medialnych zobowiązania zwrotne są traktowane jako zjawisko o pejoratywnej konotacji, przejaw nieprawidłowości w procesie gospodarowania negatywnie wpływający na funkcjonowanie JST, to jednak w wielu pracach z zakresu prawa finansowego oraz ekonomii są przedstawiane w zdecydowanie lepszym świetle, jako wyraz prorozwojowej polityki władz lokalnych oraz regionalnych. Wprawdzie w obszernej literaturze przedmiotu podejmowane są różne aspekty procesu zadłużenia polskich gmin, to jednak istnieją dość pokaźne luki na tym polu, wynikające zapewne z trudności dostępu do źródeł i ograniczonych możliwości przeprowadzenia własnych badań empirycznych.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest ocena roli zaciąganych zobowiązań zwrotnych w procesie stymulowania rozwoju lokalnego w warunkach zwiększonej aktywności inwestycyjnej związanej z absorpcją środków pomocowych UE. W tym kontekście sformułowana została hipoteza, że zależność między zaciąganiem zobowiązań zwrotnych a ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi gmin maleje, czyli zmniejsza się wpływ długu na możliwości kreowania rozwoju lokalnego.

Przedmiot badań stanowiły zobowiązania zwrotne zaciągane przez gminy oraz ich wpływ na wielkość i charakter zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Ograniczenie się wyłącznie do gmin, stanowiących podstawowe ogniwo samorządu terytorialnego w Polsce, wynika z faktu, że zadania realizowane przez powiaty oraz województwa samorządowe mają zdecydowanie bardziej redystrybucyjny charakter, ponadto znaczna część zadłużenia tych JST związana jest z przejmowaniem zobowiązań po samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Zadłużenie z tego tytułu ma zatem odmienny wpływ na możliwości kreowania rozwoju lokalnego i samo w sobie może stanowić przedmiot odrębnych badań. Podmiotem badań empirycznych były wszystkie gminy województwa kujawsko-pomorskiego, a więc zbiorowość licząca 144 obiekty obserwacji. Gminy województwa kujawsko-pomorskiego charakteryzuje relatywnie duże wewnętrzne zróżnicowanie w zakresie zarówno potencjału finansowego, jak też poziomu i tempa ich rozwoju, co czyni je dobrymi obiektami do prowadzenia analizy porównawczej, a także do formułowania ogólniejszych wniosków. Badaniem objęty został jedenastoletni okres od 2003 do 2013 r. Ze względu na fakt, że znaczna część danych dotyczy stanu na koniec roku, 2003 r. stanowi niejako bilans otwarcia do dziesięcioletniego okresu funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy, gdy gminy stały się największymi beneficjentami pomocy finansowej z funduszy UE, kierowanej w trakcie dwóch perspektyw finansowych 2004-2006 i 2007-2013. W horyzoncie czasowym, jaki obejmuje praca, szczególnego znaczenia nabierają zatem dwa zjawiska – rosnący poziom długu oraz absorpcja środków europejskich. Przed wspólnotami lokalnymi pojawiły się, z jednej strony, nowe możliwości pozyskania znacznie większej niż wcześniej ilości środków finansowych na realizację przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi lokalnemu, z drugiej – poważne wyzwania wynikające ze znacznego wzrostu poziomu zadłużenia¹.

II. DOBRY I ZŁY DŁUG PUBLICZNY NA TLE INNYCH KLASYFIKACJI ZADŁUŻENIA JST

Literatura przedmiotu dzieli dług publiczny (w tym JST) na dwie, zasadniczo różne, kategorie. Część tego długu, ze względu na przyczyny powstawania oraz efekty będące wynikiem jego rozdysponowania, oceniana jest pozytywnie. Pozostała część, ze względu na przewagę negatywnych konsekwencji, oceniana jest przeciwnie. Dług publiczny dzielony jest na dobry – służący finansowaniu inwestycji oraz zły – służący głównie równoważeniu budżetu bieżącego. Najtrafniejszym i zarazem najprostszym rozróżnieniem obu tych długów wydaje się stwierdzenie Roberta Kiyosakiego, że: „długi dobre to długi, które czynią

¹ Opracowanie powstało na podstawie wybranych fragmentów rozprawy doktorskiej autora pt. *Zadłużenie gmin jako czynnik rozwoju lokalnego (na podstawie województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003-2013)*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2016. Praca została napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Małgorzaty Ślodowej-Helpy.

nas bogatym. Długi złe to długi, które czynią nas biednym”². Rozważania na temat długu dobrego oraz złego w odniesieniu do polskiego długu publicznego skłaniają do refleksji, że złym jest z reguły dług rządowy, przeznaczany na cele konsumpcyjne, a cechy długu dobrego przejawia zdecydowana większość długu samorządowego, gdyż przyczynia się on do rozwoju gospodarczego.

Zadłużenie dzielone jest również na administracyjne oraz finansowe, czyli związane z działalnością bieżącą oraz związane z realizacją konkretnych przedsięwzięć, z reguły o charakterze inwestycyjnym. Ponadto jest ono dzielone również na odpłacalne i nieodpłacalne, tj. dług finansujący przedsięwzięcia inwestycyjne, mogące być w przyszłości źródłem dodatkowych dochodów, oraz dług nietworzący możliwości osiągnięcia dodatkowych dochodów, którego podstawową konsekwencją jest konieczność jego spłaty³. Rozważania te uzupełnić należy o informację, iż wiele inwestycji samorządowych nie generuje konkretnych dochodów dla budżetu, ale wydatki związane z utrzymaniem powstałej infrastruktury. Nawet jednak te inwestycje przynoszą pozytywne efekty społeczne, w postaci chociażby usług publicznych świadczonych na wyższym poziomie.

Zadłużenie publiczne, w tym odnoszące się do sektora samorządowego, dzielone jest również na konstruktywne oraz destruktywne⁴. Pierwsze związane jest z pozytywnymi efektami przyczyniającymi się do rozwoju, drugie natomiast reprezentuje niepożądane zadłużenie ograniczające możliwości rozwojowe, mogące skutkować nawet niewypłacalnością. Zadłużenie o charakterze konstruktywnym przyczynia się do zwiększenia dynamiki inwestycji komunalnych, podnosi atrakcyjność i konkurencyjność JST, zapewnia partycypację przyszłych pokoleń w finansowaniu infrastruktury, a także pozytywnie wpływa na dochody budżetu. Dług destruktywny podnosi lokalne obciążenia fiskalne, może zakłócać ciągłość realizacji obligatoryjnych zadań JST, grozi utratą płynności i koniecznością wyprzedazy mienia komunalnego oraz ogranicza możliwości rozwoju w długim okresie. Wyzwaniem stojącym przed lokalnymi władzami jest takie zarządzanie finansami JST (w tym długiem), aby zminimalizować ryzyko zamiany długu konstruktywnego w destruktywne.

W ocenie autora w pełni zasadne jest twierdzenie, że dług JST w przeważającej jego części stanowi sumę zobowiązań zaciąganych w celu realizacji wydatków majątkowych związanych z realizacją przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym. Nawet w przypadku, gdy dług ten nie generuje nowych dochodów, przyczynia się do rozwoju danej JST. Niemniej zaciąganie każdego rodzaju długów (nawet tych uznanych za „dobre” lub „konstruktywne”) wiąże się z możliwością wystąpienia negatywnych efektów, które mogą ograniczać możliwości kreowania rozwoju lokalnego.

² M. Poniatowicz, *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 490.

³ H. Bauer, *Grenzen der kommunalen Verschuldung*, Wien 1980, s. 15-18.

⁴ M. Ziolo, *Zadłużenie gmin – przesłanka czy ograniczenie w procesie kreowania ich rozwoju? Analiza przypadku na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), op. cit., s. 474-476.

III. ZADŁUŻENIE ORAZ DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA GMIN WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO W LATACH 2003-2013

W tabeli 1 oraz na wykresie 1 zaprezentowano wielkość oraz tempo przyrostu zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003-2013 po wyeliminowaniu czynnika zmiany wartości pieniądza w czasie. W celu wyeliminowania tego czynnika dane zostały skorygowane o inflację⁵ i wszystkie zostały sprowadzone do poziomu cen w 2013 r.

Tabela 1

Zadłużenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego według stanu na koniec roku w latach 2003-2013 (w zł) po wyeliminowaniu inflacji

Lata	Zadłużenie ogółem	Zmiany względem roku poprzedniego (w zł)	Zmiany względem roku poprzedniego (w %)
2003	1 261 016 067	–	–
2004	1 254 550 053	–6 466 014	–0,51
2005	1 274 717 494	20 167 441	1,61
2006	1 655 983 331	381 265 837	29,91
2007	1 716 588 653	60 605 323	3,66
2008	1 872 744 444	156 155 791	9,10
2009	2 166 736 062	293 991 618	15,70
2010	2 917 308 844	750 572 782	34,64
2011	3 369 526 109	452 217 265	15,50
2012	3 648 223 635	278 697 526	8,27
2013	3 727 670 235	79 446 600	2,18

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

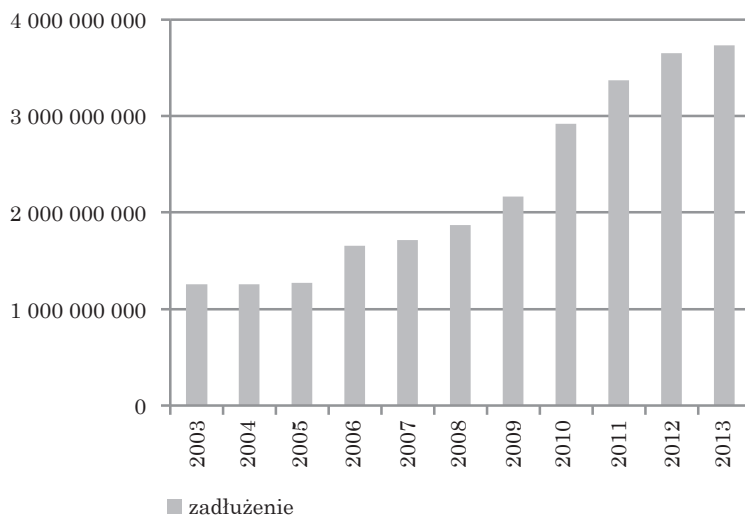
Zadłużenie badanych podmiotów wzrosło w analizowanym okresie blisko trzykrotnie, niemniej tempo tego przyrostu było mocno zróżnicowane. Przyczyn tego stanu rzeczy doszukiwać się należy przede wszystkim w obowiązującym w badanym okresie sposobie i harmonogramie uruchamiania i wykorzystywania środków pochodzących z budżetu UE. Uzasadnione mogą być również odniesienia do teorii cyklu politycznego⁶. Okresy zbliżających się kolejnych wyborów samorządowych sprzyjają bowiem znacznemu zwiększaniu działalności inwestycyjnej samorządów, co wiąże się równocześnie z koniecznością pozyskania środków finansowych na sfinansowanie planowanych przedsięwzięć.

⁵ Dane w zakresie inflacji zaczerpnięto z informacji prezentowanych przez Główny Urząd Statystyczny (<http://stat.gov.pl>). Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniosły odpowiednio: 0,9% – w 2012, 3,7% – w 2011, 4,3% – w 2010; 2,6% – w 2009; 3,5% – w 2008; 4,2% – w 2007; 2,5% – w 2006; 1% – w 2005, 2,1% – w 2004 oraz 3,5% – w 2003 r.

⁶ Więcej zob. A. Babczuk, *Polityczny cykl budżetowy w polskich gminach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 526 (*Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*), Szczecin 2008, s. 44-50.

Wykres 1

Zadłużenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego według stanu na koniec roku w latach 2003-2013 (w zł) po wyeliminowaniu inflacji

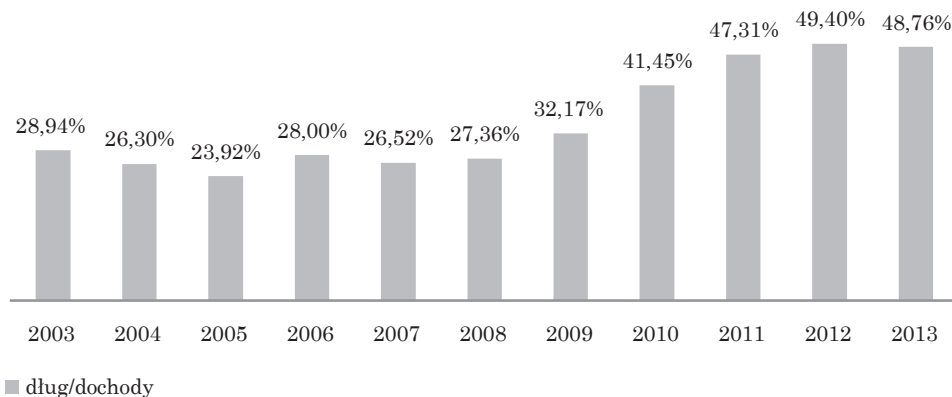


Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Na wykresie 2 przedstawiono udział zadłużenia w zrealizowanych przez badane gminy dochodach. Wzrost zadłużenia jako części zrealizowanych dochodów był w analizowanym okresie dość wyraźny, niemniej zarówno sama tendencja nie jest jednoznacznie rosnąca, jak również tempo przyrostu jest zdecydowanie mniejsze niż wzrost kwot zadłużenia. Na koniec 2013 r. udział ten wyniósł 48,76%, natomiast na koniec 2003 r. wynosił on 28,94%.

Wykres 2

Zadłużenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego jako procent zrealizowanych dochodów w latach 2003-2013



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Tabela 2

Wydatki inwestycyjne gmin województwa kujawsko-pomorskiego
w latach 2003-2013 (w zł) po wyeliminowaniu inflacji

Lata	Wydatki inwestycyjne	Zmiany względem roku poprzedniego (w zł)	Zmiany względem roku poprzedniego (w %)
2003	546 194 224	–	–
2004	610 184 689	63 990 464	11,72
2005	836 231 008	226 046 320	37,05
2006	1 212 637 148	376 406 140	45,01
2007	1 190 957 727	–21 679 421	–1,79
2008	1 471 891 236	280 933 509	23,59
2009	1 478 976 123	7 084 886	0,48
2010	1 746 632 837	267 656 715	18,10
2011	1 805 767 837	59 135 000	3,39
2012	1 675 698 645	–130 069 193	–7,20
2013	1 463 250 420	–212 448 225	–12,68

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Rozwój JST często rozumiany jest jako możliwość realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, które poprawiają sposoby i metody zaspokajania potrzeb społeczności samorządowych⁷. Wydatki inwestycyjne samorządów służą zarówno powiększaniu majątku, jak i możliwości działania samorządów⁸. W obecnych uwarunkowaniach JST zmuszone są konkurować między sobą zarówno o obywatela, jak i o inwestora⁹. Inwestycje samorządowe umożliwiają kreację nowych miejsc pracy, tworzenie nowej wartości oraz przyczyniają się do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej społeczności lokalnych, regionów, a nawet całych gospodarek¹⁰. Dodać należy, że w bogatej literaturze przedmiotu znaleźć można również opinie, że istotna część realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych ma wręcz odwrotne znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego¹¹. Trudno jednak nie zgodzić się z tezą, że gospodarka pozbawiona dostępu

⁷ M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1-2, s. 22.

⁸ A. Borodo, *Podatkowe, budżetowe i bankowe instrumenty rozwoju gospodarczego stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego*, w: A. Borodo (red.) *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2008, s. 23-24.

⁹ B. Filipiak, *Analiza płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego – ujęcie metodyczne*, w: E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, Poznań 2011, s. 227.

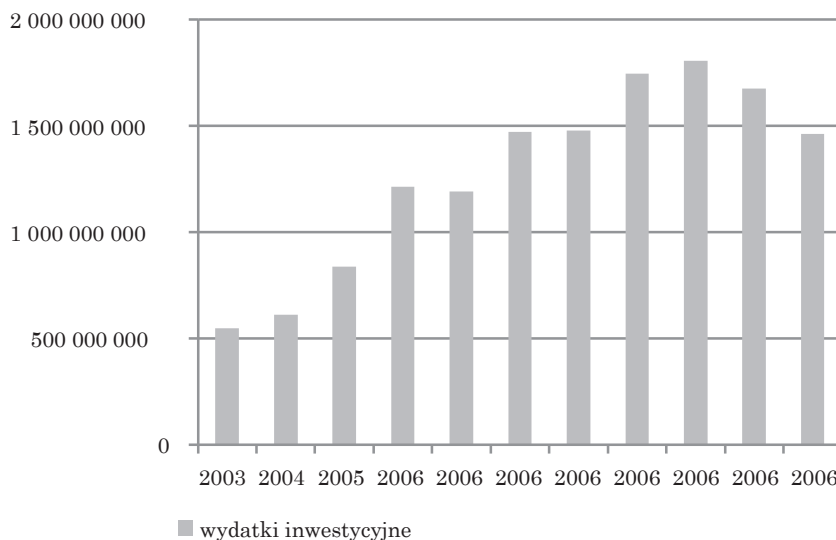
¹⁰ B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 78.

¹¹ Opinie takie, potwierdzone wynikami przeprowadzonych badań, znaleźć można m.in. w pracach W. Misiąga oraz G. Gorzelaka. Zdaniem autora przedstawione poglądy w licznych przypadkach

do instrumentów dłużnych jest fikcją¹². Oczywiście wpływ długu publicznego na gospodarkę jest wieloaspektowy, a nadmierny jego wzrost może ograniczać wzrost gospodarczy. Niemniej dług publiczny służący finansowaniu inwestycji publicznych jest zjawiskiem pozytywnym.

Wykres 3

Wydatki inwestycyjne gmin województwa kujawsko-pomorskiego
w latach 2003-2013 (w zł) po wyeliminowaniu inflacji



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 2 oraz na wykresie 3 uwidacznia rosnącą tendencję ogółu wydatków wykonanych przez badane podmioty, niemniej od 2011 r. tendencja ta zmieniła swój kierunek. Udział wydatków inwestycyjnych w ogóle poniesionych wydatków zaprezentowano na wykresie 4. W całym okresie objętym badaniem wyniósł on 19,97%. Jak słusznie stwierdziła Teresa Lubińska, udział ten uznawany jest za barometr prorozwojowości struktury wydatków¹³. Można uznać, że pomimo zmiennego tempa rósł on do 2011 r., natomiast począwszy od 2012 zaczął dość wyraźnie słabnąć. Prawie

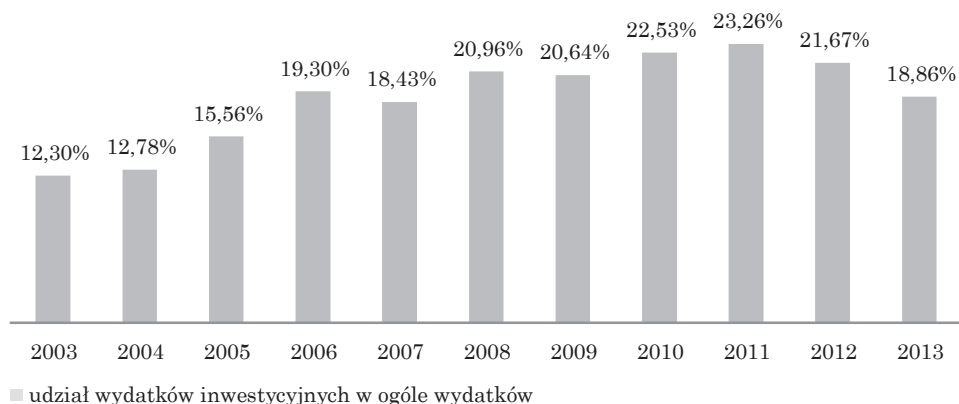
kach okazują się, niestety, prawdziwe. Są one również potwierdzeniem tezy o niskim poziomie zarządzania finansami samorządowymi w wielu samorządach, w tym zarządzania długiem samorządowym. Właściwy wybór przedsięwzięć planowanych do zrealizowania jest bowiem, w ocenie autora, najistotniejszym etapem tego procesu.

¹² M. Poniatowicz et al., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 11.

¹³ T. Lubińska, *Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczenia samorządowego długu publicznego*, w: E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, Poznań 2011, s. 114.

Wykres 4

Udział wydatków inwestycyjnych gmin województwa kujawsko-pomorskiego w ogóle poniesionych wydatków w latach 2003-2013



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

co piąta złotówka wydana przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego w pierwszym dziesięcioleciu po wejściu Polski w struktury UE przeznaczona została na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, a więc w znacznym stopniu służyła kreowaniu rozwoju lokalnego. Analizowany udział zaprezentowany został również w podziale na miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie (tab. 3).

Tabela 3

Udział wydatków inwestycyjnych gmin województwa kujawsko-pomorskiego w ogóle wydatków w zależności od rodzaju gminy w latach 2003-2013 (w %)

Lata	Wydatki inwestycyjne jako część ogółu wykonanych wydatków			
	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2003	8,55	9,44	13,13	19,42
2004	11,21	9,96	11,74	17,53
2005	16,51	15,07	12,77	16,21
2006	20,52	18,64	16,61	19,46
2007	22,93	11,38	13,91	15,85
2008	25,79	17,34	15,29	17,47
2009	20,07	21,26	18,72	22,90
2010	20,40	24,64	23,40	24,56
2011	25,79	19,61	20,15	22,42
2012	26,69	18,08	16,48	17,31
2013	23,25	10,50	13,59	17,60

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Największa zmienność udziału wydatków inwestycyjnych w ogóle poniesionych wydatków występowała w analizowanym okresie w grupie gmin miejskich. Udział ten był zdecydowanie bardziej stabilny w gminach wiejskich oraz w miastach na prawach powiatu. W całym analizowanym okresie dla wszystkich gmin województwa kujawsko-pomorskiego 19,97% ogółu poniesionych wydatków stanowiły wydatki inwestycyjne. Ten sam udział dla poszczególnych rodzajów gmin wyniósł odpowiednio: 16,78% dla gmin miejsko-wiejskich, 17,24% dla gmin miejskich, 19,47% dla gmin wiejskich i aż 22,16% dla miast na prawach powiatu. Pomimo więc realizowania znacznej części zadań bieżących właściwych dla samorządów powiatowych największą część swoich wydatków na inwestycje przeznaczają miasta na prawach powiatu. Wyraźniej mniej od wartości przeciętnych wydają zaś na realizację inwestycji gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie. Zdecydowanie największą część swoich budżetów na przedsięwzięcia przyczyniające się bezpośrednio do kreowania rozwoju lokalnego przeznaczają miasta na prawach powiatu, w których poziom tego rozwoju jest i tak wyższy od pozostałych gmin. W efekcie takiego stanu rzeczy należy spodziewać się dalszego pogłębiania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

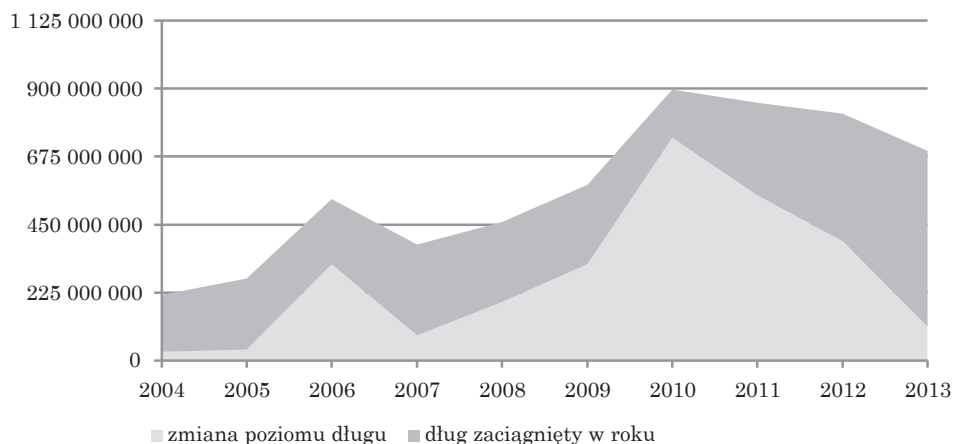
IV. ROLOWANIE DŁUGU PRZEZ GMINY

W opinii autora problem tzw. rolowania długu, a więc zaciągania kolejnych zobowiązań na spłatę już istniejących, nie ma charakteru incydentalnego, jak się powszechnie uważa. Pomiar zjawiska jest jednak wyraźnie utrudniony ze względu na obowiązującą klasyfikację budżetową w zakresie przychodów budżetowych. Klasyfikacja dochodów oraz wydatków budżetowych jest niezmiernie rozbudowana, niemniej w zakresie przychodów budżetowych kredyty i pożyczki ewidencjonowane są w tym samym paragrafie klasyfikacji, niezależnie, czy są to kredyty i pożyczki przeznaczone na finansowanie deficytu budżetowego czy też na spłatę zobowiązań z lat ubiegłych. Dlatego jak najbardziej wskazana byłaby zmiana klasyfikacji budżetowej w tym zakresie. Korzystając z funkcjonującego w regionalnych izbach obrachunkowych systemu informatycznego Bestia, autor sporządził zestawienia kredytów i pożyczek zaciąganych w poszczególnych latach i porównał te wyniki ze zmianą poziomu zadłużenia badanych gmin. Wyniki zaprezentowano na wykresie 5. Zawierają one dane z okresu 2004-2013, ponieważ podanie zmiany poziomu zadłużenia w 2003 r. wymagałoby uwzględnienia zadłużenia na koniec 2002, a więc spoza horyzontu czasowego przyjętego w niniejszej pracy.

Dane zawarte na wykresie wskazują, że poważnym problemem jest zaciąganie zobowiązań dłużnych na spłatę już istniejącego zadłużenia, a jego skala rośnie w znaczący sposób od 2010 r. Rolowanie długu przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego nie ma charakteru incydentalnego, a jest raczej zjawiskiem masowym. Stwierdzić należy, że działanie takie jest zgodne z prawem, niemniej zadłużenie to musi zostać kiedyś spłacone, co bez wątpienia w pewnym momencie stanie się barierą dla dalszego kreowania rozwoju lokalnego. Ponadto dane zawarte na wykresie budzą obawę, że zależność między zaciąganiem zobowiązań dłużnych a działalnością inwestycyjną gmin może maleć.

Wykres 5

Zobowiązania zwrotne zaciągnięte w poszczególnych latach a zmiana poziomu zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2004-2013 (w zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Na podstawie projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego na 2011 r. (sporządzonych do 15 listopada 2010 r.) oraz na 2014 r. (sporządzonych do 15 listopada 2013 r.) w tabeli 4 zawarte zostały informacje dotyczące okresów całkowitej spłaty zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Tabela 4

Okresy całkowitej spłaty zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego według stanu na koniec 2010 oraz 2013 r. (w latach i %)

Okres całkowitej spłaty zadłużenia	2010		2013	
	liczba gmin	%	liczba gmin	%
Razem	144	100,0	144	100,0
do 5	29	20,1	13	9,0
od 6 do 10	76	52,8	58	40,3
od 11 do 15	30	20,8	55	38,2
od 16 do 20	5	3,5	13	9,0
powyżej 20	4	2,8	5	3,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego na 2011 r. (sporządzonych do 15 listopada 2010 r.) oraz 2014 r. (sporządzonych do 15 listopada 2013 r.).

Przedstawione dane uwidaczniają znaczny wzrost planowanego okresu spłaty zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego. Większość gmin planowała, że zaciągnięty przez nią dług zostanie spłacony w przedziale

od 6 do 10 lat, niemniej na koniec 2010 r. taki okres spłaty planowało 52,8% gmin, natomiast na koniec 2013 było to już tylko 40,3% gmin. Na koniec 2010 r. co piąta gmina planowała, że posiadane przez nią zadłużenia zostanie spłacone w terminie do 5 lat. Na koniec 2013 r. taki okres spłaty długu przewidywało jedynie 9% badanych gmin. Okres spłaty przekraczający 10 lat na koniec 2010 r. przewidywało 27,1% badanych podmiotów, na koniec 2013 odsetek ten wyraźnie wzrósł do poziomu 50,7%. Tak znaczne wydłużenie okresu, na jaki planuje się spłatę zadłużenia, autor ocenia negatywnie. W rezultacie takich tendencji przede wszystkim znacząco rośnie koszt obsługi zadłużenia. Ponadto niezmiernie istotnym zagrożeniem staje się ewentualny wzrost stóp procentowych.

V. INDYWIDUALNE LIMITY ZADŁUŻENIA JAKO BARIERA AKTYWNOŚCI INWESTYCYJNEJ GMIN

Wprowadzenie z początkiem 2014 r. indywidualnych limitów zadłużenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego miało duży wpływ na możliwości kreowania rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Obowiązujące przez wiele lat stałe, równe dla wszystkich samorządów limity obarczone były istotnymi wadami, wprowadzały jednak element stałości i przewidywalności. Na podstawie projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych sporządzanych na 2014 r. autor przeprowadził analizę wielkości indywidualnych wskaźników zadłużenia badanych gmin. Wyniki zaprezentowano w tabeli 5.

Tabela 5

Wielkość indywidualnego wskaźnika zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego na koniec 2013 r.

Wysokość indywidualnego wskaźnika zadłużenia	2013	
	Razem	144
poniżej 5	22	15,3
od 5 do 10	83	57,6
od 10 do 15	31	21,5
powyżej 15	8	5,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego na 2014 r.

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że nowe limity zadłużenia znacząco obniżyły możliwości korzystania przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego ze zobowiązań dłużnych. Do końca 2013 r. wszystkie badane podmioty mogły w każdym roku dokonać spłaty/wykupu zadłużenia wraz z kosztami jego

obsługi w wysokości 15% realizowanych dochodów. Obliczony na koniec 2013 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia okazał się niższy aż dla 94,4% badanych podmiotów. Dla ponad połowy gmin województwa kujawsko-pomorskiego dopuszczalny wskaźnik zadłużenia mieścił się w przedziale od 5% do 10% dochodów, co piąta gmina mogła ponieść obciążenia mieszczące się w przedziale od 10% do 15% dochodów. W najgorszej sytuacji było jednak aż 15,3% gmin województwa kujawsko-pomorskiego, których indywidualny, dopuszczalny wskaźnik zadłużenia wynosił poniżej 5% realizowanych dochodów, a więc był ponadtrzykrotnie niższy od obowiązującego wcześniej poziomu. Zaprezentowane dane wskazują, że nowe regulacje negatywnie wpłynęły na możliwości kreowania rozwoju przez badane gminy. Może to również poważnie zagrozić absorpcji pokaźnej kwoty funduszy UE dostępnej w bieżącej perspektywie finansowej. Dostrzegając to zagrożenie, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego domagają się przede wszystkim złagodzenia wymogów nałożonych przez indywidualne wskaźniki zadłużenia¹⁴.

Z zaprezentowanych powyżej danych wynika wyraźne nasilenie się negatywnych zjawisk związanych z zadłużeniem gmin województwa kujawsko-pomorskiego, szczególnie zauważalne w ostatnich latach objętych badaniem. Badania przeprowadzone przez innych autorów wskazywały na wysoką korelację między zadłużeniem JST a prowadzoną przez nie działalnością inwestycyjną¹⁵. Nasilenie się negatywnych aspektów zadłużenia zrodziło wątpliwość, czy silna współzależność w tym zakresie nadal występuje.

VI. ZALEŻNOŚCI MIĘDZY ZACIĄGANymi ZOBOWIĄZANIAMi ZWROTNymi A WYDATKAMI INWESTYCYJNYMI

W celu zbadania współzależności zachodzących między zaciąganymi przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego zobowiązaniami zwrotnymi a realizowanymi przez nie wydatkami inwestycyjnymi autor postanowił skorzystać ze współczynnika korelacji liniowej Pearsona. O wyborze tej miary zależności statystycznych zdecydowało kilka argumentów.

Po pierwsze, przyglądając się rozrzutowi punktów na wykresach zależności między badanymi wielkościami, zauważyć można, że mają one przebieg zbliżony do liniowego. Argument ten jest niezmiernie istotny, aby stwierdzić, czy wybrane narzędzie oceny rodzaju, kierunku i siły związku mogło zostać zastosowane. Kolejnym argumentem przemawiającym za wykorzystaniem narzę-

¹⁴ B. Dyląg, *Samorzędy chcą się bardziej zadłużać. Piszą list do premier*, PortalSamorządowy.pl [dostęp: 30.03.2016].

¹⁵ Na silny związek między zadłużeniem a inwestycjami samorządowymi wskazywali m.in. M. Pypec, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce a ich rozwój*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011, s. 445-472, oraz T. Uryszek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a ich działalność inwestycyjna*, w: M. Dylewski, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko*, Zeszyty Naukowe WSB nr 37, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2011, s. 93-104.

dziem badawczym jest znaczna ilość dokonanych obserwacji. Ocenie poddana została cała zbiorowość gmin województwa kujawsko-pomorskiego licząca 144 obiekty obserwacji, taka ilość daje nadzieję na wykrycie zachodzących prawidłowości. Wyjaśnienia wymaga fakt, dlaczego za wielkość, którą należy podać badaniu, uznano wysokość zobowiązań zwrotnych zaciągniętych w danym roku budżetowym. Wybór dokonany przez autora nie jest dziełem przypadku, ale stanowi, w jego opinii, zdecydowanie najbardziej miarodajną wielkość. Po pierwsze, skoro analizowana jest wielkość wydatków inwestycyjnych poniesionych w danym roku, to wskazane jest, by również druga analizowana zmienna prezentowała dane z tego samego okresu. Wymóg ten spełnia wysokość zaciągniętych w danym roku zobowiązań zwrotnych. Warunek ten spełnia również analizowanie zmiany poziomu zadłużenia w porównaniu z rokiem poprzednim. Również ten wybór obarczony jest jednak, w opinii autora, istotną wadą – całkowicie pomijane jest zadłużenie zaciągane w celu spłaty długu już istniejącego, a jak pokazano w rozdziałach czwartym i piątym, wielkość tych środków jest znaczna. Mając na uwadze przedstawione argumenty, autor zdecydował, że najbardziej miarodajne będzie badanie zależności między wielkością zaciągniętych w danym roku zobowiązań zwrotnych oraz wielkością zrealizowanych wydatków inwestycyjnych.

Zamierzeniem autora jest zbadanie zależności zachodzących między zaciąganiem przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego zobowiązaniami zwrotnymi a zrealizowanymi przez nie wydatkami inwestycyjnymi w latach 2003-2013. W tym celu autor ustalił dla każdej badanej gminy w każdym analizowanym roku wielkość zaciągniętych zobowiązań zwrotnych oraz poniesionych wydatków inwestycyjnych. W celu wyeliminowania czynnika zmiany wartości pieniądza w czasie dane zostały skorygowane o inflację i wszystkie dane zostały sprowadzone do poziomu cen w 2013 r. Otrzymane w ten sposób wyniki podzielone zostały przez liczbę mieszkańców każdej gminy, zaczerpniętą z informacji prezentowanych w Banku Danych Lokalnych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

W tabeli 6 przedstawiono wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona między zaciągniętymi zobowiązaniami zwrotnymi w przeliczeniu na mieszkańca a poniesionymi wydatkami inwestycyjnymi w przeliczeniu na mieszkańca gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003-2013.

Na podstawie współczynników zawartych w tabeli 6 sformułować można kilka niezmiernie interesujących wniosków. Po pierwsze, nieprawdziwa okazała się sformułowana przez autora hipoteza, że zależność między zaciąganiem zobowiązaniami zwrotnymi a ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi gmin województwa kujawsko-pomorskiego maleje, czyli zmniejsza się wpływ długu na możliwości kreowania rozwoju lokalnego. Fakt ten ma istotne znaczenie dla dalszej struktury pracy. Ze względu na brak zauważalnej tendencji spadkowej w zakresie badanej współzależności nieaktualne staje się postawione na wstępie pytanie, jakie są przyczyny malejącej roli zadłużenia w kreowaniu rozwoju lokalnego. Można jednak sformułować pytanie: dlaczego pomimo wyraźnego nasilania się negatywnych zjawisk związanych z zadłużeniem zależność między badanymi wielkościami nie maleje? Wciąż aktualne pozostaje

natomiast pytanie, jakie działania powinny zostać podjęte, aby dług gmin nie stawał się barierą ich rozwoju. Kolejną, niezmiernie interesującą z punktu widzenia autora kwestią jest fakt, że przedstawiona zależność nie okazała się tak silna, jak prezentowana w pracach innych badaczy. Korelacja ta ma oczywiście charakter dodatni, niemniej nie jest ona bardzo silna nawet w tych latach, w których negatywne aspekty zadłużenia nie były tak bardzo widoczne. W opinii autora może to wynikać przede wszystkim z próby badania tej współzależności w sposób nieco odmienny od podejścia innych autorów.

Tabela 6

Współczynniki korelacji liniowej Pearsona między zaciągniętymi zobowiązaniami zwrotnymi a poniesionymi wydatkami inwestycyjnymi w przeliczeniu na mieszkańca gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003-2013

Lata	Współczynnik korelacji liniowej Pearsona między zaciągniętymi zobowiązaniami zwrotnymi a poniesionymi wydatkami inwestycyjnymi
2003	0,568
2004	0,528
2005	0,316
2006	0,533
2007	0,508
2008	0,433
2009	0,512
2010	0,463
2011	0,477
2012	0,667
2013	0,407

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

Zjawiskiem, które tłumaczyć może siłę współzależności między zaciąganyymi zobowiązaniami zwrotnymi a ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi, mogą być, stwierdzone w punkcie czwartym oraz piątym, przejawy złego zarządzania długiem – a więc wysoki poziom posiadanych nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków na rachunkach bankowych wynikających z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Tak jak wcześniej sygnalizowano, wskazują one, że kredyty i pożyczki zaciągane są w wysokościach lub terminach niedostosowanych do rzeczywistych potrzeb. Chroniczność zjawiska sugeruje jednak, że bardziej prawdopodobna jest pierwsza możliwość. Pewna asekuracyjność zachowań powoduje, że zobowiązania zwrotne zaciągane są w kwotach wyższych niż faktyczne potrzeby w tym zakresie. W efekcie zależność między badanymi wielkościami nie jest tak wysoka, jak pierwotnie można było sądzić. W opinii autora znaczna wysokość przychodów pochodzących ze wskazanych

źródeł tłumaczy, dlaczego współczynnik korelacji między zaciąganiem zobowiązań zwrotnymi a ponoszonymi w poszczególnych latach wydatkami inwestycyjnymi nie jest wyższy. Rozbieżności między wynikami osiągniętymi przez autora a rezultatami innych badań można upatrywać we wskazanych wcześniej różnicach w doborze wielkości poddanych analizie. Znaczna część wcześniej przeprowadzanych badań pomijała wiele negatywnych przejawów związanych z zadłużeniem, co wynikało być może z trudności w dostępie do danych źródłowych.

VII. WNIOSKI I REKOMENDACJE

W zdecydowanej większości polskich gmin proces kreowania rozwoju lokalnego wydaje się niemożliwy bez wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania. Sprawnie zarządzany samorządowy dług publiczny zaciągany na przemyślane cele pozwala bowiem na osiąganie pozytywnych rezultatów na płaszczyźnie lokalnej i regionalnej oraz w skali całego kraju. Nie oznacza to jednak, że wszystkie zobowiązania zwrotne są nośnikiem prorozwojowych zmian. Jak wykazały bowiem przeprowadzone badania, takie zobowiązania nie są też pozbawione negatywnego wpływu na proces kreowania rozwoju lokalnego. Co więcej, w ostatnich latach występowanie negatywnych zjawisk związanych ze wzrostem zadłużenia wyraźnie się nasiliło.

Mając na względzie cele, jakie przyświecały powstaniu pracy, kolejne rekomendacje poprzedzone jednak zostaną najogólniejszymi wnioskami wpływającymi z przeprowadzonych badań.

Po włączeniu Polski w struktury zjednoczonej Europy nastąpił wyraźny wzrost zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego, nawet po wyeliminowaniu wpływu inflacji, w latach 2003-2013 był on blisko trzykrotny. Proces zadłużania się badanych gmin okazał się mocno zróżnicowany. Zdecydowaną większość zadłużenia stanowiły zobowiązania miast na prawach powiatu, największą dynamikę odnotowano jednak w grupie gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Spośród dostępnych tytułów dłużnych gminy województwa kujawsko-pomorskiego zdecydowanie preferowały kredyty i pożyczki. Tendencje ujawnione w tym województwie były zbliżone do zjawisk występujących w gminach innych regionów kraju. Podkreślić jednak należy, że miasta na prawach powiatu województwa kujawsko-pomorskiego należą do najbardziej zadłużonych w skali kraju, co potwierdzają również publikowane rankingi.

Zobowiązania zwrotne zaciągnięte przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego pozwoliły na wyraźne przyspieszenie tempa ich inwestowania, a w ślad za tym i rozwoju lokalnego. W pierwszym dziesięcioleciu po akcesji prawie co piąta wydana złotówka przeznaczona została właśnie na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Poziom wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w poszczególnych latach cechował się jednak wyraźną zmiennością. Większość przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczyła infrastruktury technicznej. Choć ogromne potrzeby w tym zakresie przemawiałyby za utrzymaniem tej tendencji, to jednak niezwykle ważne będzie godzenie celów infrastruktury-

ralnych z koniecznością inwestowania na innych polach, w szczególności związanych z budowaniem cywilizacji informacyjnej. Niepokojącym zjawiskiem jest duże wewnętrzne zróżnicowanie procesów rozwojowych gmin. Na podstawie przeprowadzonych badań ujawniona została wyraźna dominacja miast na prawach powiatów, co powinno budzić obawy o dalsze zwiększanie się dysproporcji rozwojowych w granicach województwa kujawsko-pomorskiego.

Pomimo że zaciągnięte zobowiązania zwrotne pozwoliły zwiększyć tempo rozwoju gmin, to towarzyszyło im również, wspomniane już, wyraźne nasilenie się negatywnych konsekwencji. Spośród nich na wyeksponowanie zasługują w szczególności:

- ujawniony w badaniach bardzo wyraźny wzrost zjawiska zaciągania długu na spłatę już istniejących zobowiązań;
- wydłużenie się okresów spłaty zaciąganego zadłużenia, stanowiące poważne zagrożenie w przypadku wzrostu poziomu stóp procentowych;
- znaczne zmniejszenie się możliwości obsługi długu zdecydowanej większości gmin województwa kujawsko-pomorskiego w wyniku wprowadzenia indywidualnych wskaźników zadłużenia;
- niedostosowanie wielkości zaciąganych zobowiązań zwrotnych do faktycznych potrzeb oraz możliwości JST.

„Rolowanie” długu nie powinno jednak być oceniane jednoznacznie negatywnie, zwłaszcza obecnie, gdy w trakcie trwającej perspektywy finansowej 2014-2020 gminy mają szczególną okazję do sięgania po bezzwrotne dotacje. Zaciąganie zobowiązań na spłatę długu pozwala zatem nie ograniczać znacząco działalności inwestycyjnej i stanowi jedynie odroczenie problemu spłaty.

Badania empiryczne nie potwierdziły hipotezy o malejącej zależności między zaciąganiem zobowiązań zwrotnych a ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi gmin, czyli o zmniejszającym się wpływie długu na możliwości kreowania rozwoju lokalnego. Sprawą pierwszoplanową wydaje się zatem próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego w badanym okresie zależność ta nie malała. Zdaniem autora w tym czasie nałożyły się dwie różne tendencje, ponieważ występowanie negatywnych zjawisk związanych z zadłużeniem zbiegło się w czasie z pozytywnymi efektami polegającymi na wzroście generowanych nadwyżek operacyjnych. W rezultacie takiego nałożenia się obu tendencji badana zależność nie zmieniła w istotnym stopniu swego kierunku ani siły.

Analiza współzależności między badanymi wielkościami wykazała, że korelacja ma charakter dodatni, niemniej jej siłę uznać należy za umiarkowaną oraz mniejszą od wartości wskazywanych przez innych autorów. Przyczyn tych różnic dopatrywać się można przede wszystkim w metodyce badania. Informacje finansowe prezentowane przez gminy wydają się jednak potwierdzać niższy od przewidywanego pierwotnie poziom współczynnika korelacji między badanymi wielkościami. Duża część zaciąganych zobowiązań zwrotnych nie jest bowiem przeznaczana na pierwotne zamierzenia, lecz znajduje się na rachunkach bankowych gmin.

Ujawniony stan nie musi jednak utrzymywać się w kolejnych latach. Dlatego tak ważne jest sformułowanie postulatów, których spełnienie może pomóc

w przewyciężeniu pułapek i zagrożeń związanych z zadłużeniem gmin. Mając na względzie przedstawione na pracy argumenty, niezmiernie istotne jest, aby polskie samorzady powszechnie stosowały budżetowanie zadaniowe. Niewątpliwie zwiększyłyby to efektywność ich działania, jak również pozwoliło, aby inne, funkcjonujące już instrumenty ustawowe były bardziej efektywne, w szczególności obligatoryjna kontrola zarządcza. Pozytywnych efektów związanych z tą kontrolą można spodziewać się dopiero po zaimplementowaniu sprawnie działającego budżetu zadaniowego.

W obecnych realiach jedynym instrumentem faktycznie wykorzystywanym we wszystkich JST w zakresie zarządzania ich długiem są wieloletnie prognozy finansowe. Sam fakt ich wprowadzenia zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę, niemniej szczegółowe rozwiązania obarczone są dość istotnymi wadami. W opinii autora, podobnie jak większości autorów zajmujących się finansami samorządowymi, ważne jest, aby prognozy przygotowywane przez JST tworzone były na krótsze niż obecnie okresy oraz by ich szczegółowość została zmniejszona. Znaczenie tego dokumentu powinno być również zwiększone przez wprowadzenie jego prymatu nad uchwalanymi corocznie budżetami. W rezultacie istota planowania powinna być faktycznie przesunięta z rocznego na wieloletnie.

Instrumentem, który obecnie jest jedną z głównym determinant możliwości rozwojowych JST, są indywidualne wskaźniki zadłużenia. Mając na względzie zarówno te możliwości, jak i stabilność ich sytuacji finansowej w długim okresie, wskazane jest, aby nie mogły one w niekontrolowany sposób wydłużać okresów spłaty zadłużenia. Przeprowadzone badania wskazują, że niestety tak się właśnie dzieje. Dlatego też istotne są działania ustawodawcy, które uregulują te kwestie. Ponadto niezmiernie ważne jest wyeliminowanie incydentalnych zdarzeń wpływających na wysokość wskaźnika przez wydłużenie horyzontu czasowego, na podstawie którego ustalany jest dopuszczalny poziom zadłużenia.

Uwzględniając kryterium efektywności i skuteczności działania, ważne jest, aby umożliwić JST spłatę zadłużenia w sytuacji, gdy posiadają na rachunkach bankowych środki finansowe, a jedyną barierą jest właśnie wysokość indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Istotne jest również ustawowe uregulowanie kwestii operacji na długi, do których przeprowadzenia uprawnione są JST.

W warunkach, gdy Polska jest demokratycznym państwem prawa, strona rządowa powinna dbać o stabilność otoczenia prawnego JST, a dokonywane w tym zakresie zmiany powinny być wszechstronnie przeanalizowane i nie mogą wynikać z chęci realizacji doraźnych celów politycznych.

Aby poprawić proces kreowania rozwoju regionalnego i lokalnego, konieczne są również zmiany w samych JST. Ważne jest, aby:

- zamierzenia inwestycyjne były dostosowane zarówno do faktycznych potrzeb, jak i możliwości,
- celem samym w sobie nie było pozyskanie jak największej ilości środków pomocowych,
- nastąpiło usprawnienie zarządzania długiem, zwłaszcza że jak wskazywano, znaczna część zobowiązań zaciąganych przez gminy województwa ku-

jawsko-pomorskiego nie jest w całości wydatkowana na realizowane przedsięwzięcia inwestycyjne, lecz znajduje się na rachunkach bankowych; co gorsza, zjawisko to ma charakter chroniczny,

– wielkość zaciąganych zobowiązań zwrotnych była dostosowana do faktycznych potrzeb oraz możliwości samorządów.

Kolejnym, nowym, przejawem nieprawidłowości w procesie zarządzania długiem jest niewykorzystywanie w znacznym zakresie możliwości wyłączenia z limitów zadłużenia zobowiązań zaciąganych na realizację przedsięwzięć dofinansowanych z budżetu UE przez wszystkie badane gminy. Możliwości te nie wiążą się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów, a zwiększają szanse na stymulowanie rozwoju lokalnego. Co ciekawe, z możliwości tych w najmniejszym zakresie korzystały gminy o mniejszych możliwościach finansowych. Wspomniane wyłączenia wprowadzone zostały w celu zwiększenia możliwości absorpcyjnych samorządów w zakresie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zastanawiające może być niewykorzystywanie tych możliwości przez wszystkie gminy województwa kujawsko-pomorskiego.

Ze względu na wagę procesu zarządzania długiem JST wskazane jest również korzystanie z fakultatywnych instrumentów, co oczywiście winno być poprzedzone wnikliwą analizą potencjalnych korzyści oraz kosztów.

Wykonywanie zadań realizowanych przez samorządy powinno także odbywać się przy wykorzystaniu alternatywnych źródeł finansowania. Na szczególne uwzględnienie zasługuje realizacja przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz emisja obligacji przychodowych. Korzystanie ze wskazanych źródeł pozwala nie zwiększać posiadanego zadłużenia, ale może również zwiększyć efektywność realizacji zadań publicznych. Możliwości te były jak dotąd wykorzystywane w niewielkim zakresie. Wskazane są zmiany w obowiązującym prawie, które procesy te uczynią mniej skomplikowanymi.

W niniejszej pracy analizowano jedynie zadłużenie gmin. Pamiętać jednak należy, że na sytuację samorządów mają wpływ również zobowiązania innych związanych z nimi podmiotów. Dla wybranych JST wyraźnym zagrożeniem może być zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W odniesieniu do tych zobowiązań możliwa jest przynajmniej częściowa kontrola ministra finansów czy regionalnych izb obrachunkowych, a skala problemu nie jest bardzo duża, gdyż dotyczy niewielkiej oraz zdefiniowanej liczby podmiotów. Zdecydowanie większym potencjalnym zagrożeniem jest transferowanie długu do podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych, w tym przede wszystkim do spółek komunalnych. W tym przypadku brak wiedzy o skali problemu, a co gorsza, brak również możliwości nadzoru oraz kontroli przez podmioty zewnętrzne.

Samorząd gminny, będący podmiotem sterującym procesem rozwoju lokalnego, powinien go pobudzać i dynamizować. Negatywne prognozy demograficzne powodują, że nie sposób nie zgodzić się z poglądem, że w przyszłości najbardziej deficytowym dobrem będą mieszkańcy, a sukcesy będą osiągać te

gminy, które umiejętnie przyciągną do siebie ludzi lub przynajmniej zahamują odpływ dotychczasowych mieszkańców¹⁶. Mając to na względzie, stwierdzić należy, że proces kreowania rozwoju lokalnego wydaje się ciągle największym wyzwaniem, z którym zmierzyć się muszą polskie gminy.

dr Daniel Jurewicz

Członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy,

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych pierwszej instancji

daniel.jurewicz@bydgoszcz.rio.gov.pl

DEBT AS A FACTOR OF LOCAL DEVELOPMENT OF REACTIVATED LOCAL AUTHORITIES

Summary

The currently binding legal regulations in Poland have created a situation in which the debt of local authorities that has been dynamically growing over the recent years is now an instrument which serves the execution of investments which, at least as intended, are to enhance the development of local communities. Upon Poland joining the structures of the European Union, it was the local governments which became the biggest public investor; thus contributing not only to the development of respective regions but also the domestic economy as a whole. Even though the repayable liabilities facilitate an increase in the speed of the development, their negative consequences can make the debt an obstacle to local development. Local development involves the execution of respective undertakings, most frequently investments. It is extremely important to make the process of creating the local government comprehensive and to make it consider all the aspects of the operation of a given local government. The development of each local government should be sustainable and permanent, thanks to which the needs of today's generation can be satisfied at no expense to the future generations.

¹⁶ J. Czempas, *Struktury i procesy demograficzne jako determinanty decyzji podejmowanych przez samorządy terytorialne*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1-2, s. 134-136.

