

MAGDALENA MISZCZUK
BOGDAN KAWAŁKO

ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO UWARUNKOWANIE ABSORPCJI ŚRODKÓW UNIJNYCH

WPROWADZENIE

Tematyka zadłużenia Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) jest często podejmowana w literaturze, ale na ogół bagatelizuje się wpływ zadłużenia na możliwości absorpcji środków unijnych. Wynika to z przepisów, które w części nie włączają zadłużenia i jego obsługi do indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jeśli jest to związane z realizacją projektów współfinansowanych z UE. Jednak samorząd ma ograniczone możliwości w zakresie obsługi i spłaty pożyczek. Dotyczy to zwłaszcza małych jednostek, które realizują niskie dochody budżetowe, i nawet niewielkie zadłużenie może spowodować trudności w wykonywaniu zadań. Zadłużenie może więc ograniczać, a nawet eliminować jednostkę z ubiegania się o środki unijne. Celem badania jest zatem określenie wpływu zadłużenia wybranych JST na pozyskiwanie środków unijnych. Dla realizacji celu przyjęto następujące dwie hipotezy. Pierwsza – wielkość zadłużenia JST wpływa na absorpcję środków unijnych. Druga – JST wyhamowują proces zadłużania się pod koniec okresu perspektywy finansowej 2007-2013 w celu zwiększenia swojej zdolności kredytowej przy pozyskiwaniu środków UE w latach 2014-2020¹. Ze względu na ograniczoną

Dr MAGDALENA MISZCZUK – Wydział Zarządzania Politechniki Lubelskiej; adres do korespondencji: ul. Nadbystrzycka 38, 20-618 Lublin; e-mail: m.miszczuk@pollub.pl

BOGDAN KAWAŁKO – Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego; adres do korespondencji: ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin; e-mail: dpr@lubelskie.pl

¹ R. KATA, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 4(2015), s. 65.

objętość opracowania badaniem objęto 46 gmin województwa lubelskiego o charakterze miejsko-wiejskim (26 gmin) i miejskim (20 gmin, w tym 4 miasta na prawach powiatu). Wybór gmin miejskich, miejsko-wiejskich i miast na prawach powiatu, a pominięcie gmin wiejskich podyktowano tym, że jest raczej pewne, iż wszystkie gminy przyjęte do badania pozyskiwały środki unijne, co do wiejskich takiej pewności nie ma². Jednocześnie potencjał finansowy tych gmin jest bardzo zróżnicowany. Można więc też wyciągać wnioski z analizy danych odnoszące się do gmin tak o małym potencjale, jak i dużym.

Weryfikacja hipotez wymaga wykorzystania następujących szczegółowych danych dla badanych gmin: liczba ludności, dochody budżetowe, kwota zadłużenia, kwota środków pozyskanych z UE. Ponadto w badaniu posłużono się następującymi metodami i narzędziami badawczymi: analiza wskaźnikowa, współczynniki korelacji liniowej i analiza dynamiki. Okres badawczy obejmuje lata 2010-2015. Niestety, brak wiarygodnych danych³ nie pozwolił ująć horyzontu czasowego od początku poprzedniej perspektywy finansowej, tj. od roku 2007.

1. REGULACJE PRAWNE ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Prawo do korzystania ze zwrotnych wpływów przez JST jest jednym z fundamentalnych zasad finansów samorządu⁴. Obok dochodów, często będących niewystarczającymi dla realizacji zadań, samorząd terytorialny może pozyskiwać zwrotne wpływy zaciągając zobowiązania. Ze względu jednak na to, że dług samorządu terytorialnego jest składową długą publicznego, państwa na ogół stosują ograniczenia dla JST w celu ograniczenia ich zobowiązań. Eksperci MFW wyróżniają 4 modele ograniczania długu jednostek samorządu terytorialnego: bezpośredniego sterowania, reguł fiskalnych, kooperacji i dyscypliny rynkowej⁵.

² Badania wykazują, że wśród gmin, które nie pozyskały środków unijnych, są przede wszystkim gminy małe, por. P. SWIANIEWICZ, A. GENDŹWILL, J. ŁUKOMSKA, A. KURNIEWICZ, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa: Scholar 2016, s. 54-58.

³ Dane wykorzystane w artykule pochodzą z Banku Danych Lokalnych oraz z Zeszytów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

⁴ Wynika to chociażby z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która uznaje prawo dostępu społeczności lokalnej do krajowego rynku kapitałowego odnośnie do nakładów inwestycyjnych, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607, art. 9, pkt 8.

⁵ M. BITNER, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego w wybranych krajach OECD – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 1-2(2013), s.11-13.

W Polsce ma zastosowanie model reguł fiskalnych. W tym modelu ustawodawca, ograniczając zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, ustala pewne limity dotyczące – przykładowo – poziomu zadłużenia, środków, z których pokryta zostanie obsługa długu, czy też rodzaj wydatków, które mogą być pokryte pożyczkami. W latach 2010-2015, w których przeprowadzono badanie, funkcjonowały dwa różne systemy ograniczeń JST w zakresie zaciągania zobowiązań. Obowiązujące do 2013 r. przepisy ograniczające zaciąganie długu wynikały z przepisów ustawy w 2005 r. Zgodnie z nimi⁶ łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60% dochodów, natomiast spłata rat zobowiązań razem z odsetkami i dyskontem oraz potencjalne spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogą łącznie przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów budżetowych (12%, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55%, ale było to hipotetyczne ograniczenie, gdyż w całym okresie jego funkcjonowania dług publiczny w oficjalnych statystykach nie przekroczył 55% PKB). Ograniczenia te nie musiały być przestrzegane, jeśli zadłużenie (w tym raty spłat zobowiązań i wykup wyemitowanych obligacji komunalnych) było związane z absorpcją środków unijnych czy pochodziło z krajów Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu⁷.

Na poziom ograniczeń w zakresie długu wpływało również rozszerzenie tytułów dłużnych wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów, obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. Do długu włączono między innymi zobowiązania wynikające: z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, umów sprzedaży płatnych w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, umów nienazwanych (długoterminowych) związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych o skutkach podobnych do umowy pożyczki lub kredytu. Spowodowało to, że niektóre samorządy osiągnęły 60% pułap i nie mogły zaciągać nowych zobowiązań⁸.

⁶ Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, Nr 249, poz. 2104) oraz art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

⁷ Ł. SATOŁA, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 1-2(2012), s. 74.

⁸ A. MŁYNARCZYK, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny*, „Finanse Komunalne” 1-2(2012), s. 48-49. Trzeba jednak dodać, że niektóre JST znalazły rozwiązanie nie do końca legalne, przerzucając część swojego zadłużenia na spółki komunalne, zob. A. BABCZUK, *Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2012, s. 24-33.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. zmieniła po 2013 r. ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań. Przepisy związane z 60% pułapem długu oraz limit 15% spłat rat i odsetek od zobowiązań zostały zniesione. Każda JST zobowiązana jest przestrzegać zależności, wynikającej z artykułu 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym artykułem organ stanowiący JST musi uchwalić budżet, w którym relacja spłat zobowiązań wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów nie może przekroczyć średniej arytmetycznej, z obliczonej dla trzech ostatnich lat, relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Ograniczenia tego nie stosuje się do wykupu papierów wartościowych, spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań finansowanych z udziałem środków z UE lub krajów EFTA, a także do kwot odsetek i dyskonta związanych z tymi zobowiązaniami. Nie dotyczy też ewentualnych spłat kwot z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym na zadania z udziałem tych środków⁹. Ponadto wyłączono z ograniczeń spłaty zobowiązań wraz z odsetkami i dyskontem przeznaczonych na wkład krajowy z tytułu realizacji programów i projektów współfinansowanych ze środków UE pod warunkiem, że środki unijne finansują projekt w co najmniej 60%¹⁰. Ograniczenia stosowania nierówności wydłużono też czasowo do 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymania środków unijnych (z wyjątkiem obsługi długu zaciągniętego na wkład krajowy)¹¹.

Od strony formalnej tak naprawdę przepisy nie ograniczają samorządu w korzystaniu ze środków Unii Europejskiej, gdy konieczne jest zaciągnięcie długu. Szczególnie te obowiązujące po 2013 r., które rozszerzyły wyłączenia płatności z tytułu zobowiązań związanych z wkładem własnym i wydłużyły okres korzystania z nich. Jednak nieuchronność spłaty tej części zobowiązań, które dotyczą wkładu własnego i obsługi długu zarówno pożyczek refundowanych z UE, jak i na wkład własny, może prowadzić do kumulacji nadmiernych płatności zadłużeniowych i w efekcie trudności w realizacji zadań. Poza tym sytuacja jednostki, która nie spełni warunków pozyskania środków z budżetu UE lub po ich otrzymaniu zostanie orzeczony

⁹ P. WALCZAK, *Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 FinPublU*, w: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, red. P. Walczak, Warszawa: C.H. Beck 2014, s. 65-66, oraz art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

¹⁰ W przypadku programu lub projektu o charakterze przychodowym dyskontuje się przyszłe dochody i odlicza je w kalkulacji udziału środków unijnych w całości wydatków na program lub projekt, art. 243, ust. 3a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

¹¹ Art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

zwrot, jest dosyć trudna. Do momentu spełnienia warunków dotyczących zaciągania zobowiązań (wynikających z poprzednich przepisów i tych obowiązujących od 2014 r.) ma zakaz generowania nowych zobowiązań oraz udzielania poręczeń i gwarancji¹².

W literaturze często krytycznie mówi się też o samej konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Wskazywany jest krótki okres (trzyletni) danych historycznych, które brane są do kalkulacji tego wskaźnika. Ponadto jego konstrukcja zachęca do wydłużania terminów spłaty zobowiązań, co kłóci się z racjonalnym gospodarowaniem. Krytycznie też podchodzi się do braku regulacji w zakresie celu zadłużania. Nie ma w przepisach żadnych rozwiązań, które by nakładały obowiązek na samorząd przeprowadzenia rzetelnego rachunku kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia. Nie ma też konsekwencji dla podejmujących błędne decyzje¹³.

Atrakcyjność środków unijnych (i w zasadzie brak ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań przy absorpcji tych środków) może prowadzić też do niewłaściwej polityki inwestycyjnej z towarzyszącym jej rosnącym zadłużeniem. Przejawiać się ona może w nietrafionych inwestycjach ze względu na ich skalę i zasadność, np. budowa dużych obiektów generujących duże koszty ich utrzymania lub obiektów niepotrzebnych ze względów społecznych (budowa dużych kompleksów szkolnych w dobie niżu demograficznego)¹⁴. Pokusa sięgnięcia po „darmowe” środki z budżetu UE przesłania czasami rozsądny rachunek ekonomiczny i generuje duży dług. W celu zmuszenia JST do zarządzania długiem pojawia się postulat podziału budżetu na część bieżącą, majątkową i finansową. Ta ostatnia związana byłaby z zaciąganiem zobowiązań, ich obsługą, a także z udzielaniem pożyczek przez samorząd terytorialny¹⁵.

2. FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH 2010-2015

W latach 2010-2015 samorząd terytorialny mógł korzystać z wielu programów operacyjnych, pozyskując znaczne środki na realizację swoich zadań. W tym okresie JST wykorzystywały fundusze z perspektywy finansowej lat 2007-2013 (aloko-

¹² Art. 170 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, Nr 249, poz. 2104) oraz art. 243 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240).

¹³ M. JASTRZĘBSKA, *Regulacje prawne w zakresie zaciągania i obsługi długu przez JST w Polsce – zalety i wady*, w: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, s. 479-482.

¹⁴ R. KATA, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, s. 65.

¹⁵ M. JASTRZĘBSKA, *Regulacje prawne*, s. 482.

wane środki finansowe były wydatkowane zgodnie z zasadą n+2)¹⁶. Stanowiły one około 16,7 miliarda euro, tj. 25% całości środków przyznanych Polsce w tym okresie. Najwięcej środków w tej perspektywie finansowej uzyskały miasta na prawach powiatu (35% ogółu funduszy wykorzystywanych przez samorządy terytorialne) i tylko nieco mniej gminy (34%)¹⁷.

Samorząd terytorialny jest jednym z głównych beneficjentów środków unijnych. W latach 2010-2015 korzystał z funduszy europejskich realizując różne zadania w ramach wielu programów operacyjnych. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko miał na celu poprawę atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Samorząd terytorialny szczebla gminnego korzystał z tego programu, pozyskując środki głównie na gospodarkę wodno-ściekową, a także na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym przejezdności przez miasta (zwłaszcza przez miasta na prawach powiatu). Inny Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka dysponował środkami przeznaczonymi m.in. dla JST na przygotowanie terenów pod inwestycje czy przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej był skierowany głównie na pobudzenie gospodarcze pięciu najmniej rozwiniętych gospodarczo województw. Środki w ramach tego programu są absorbowane przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego ograniczone do miast wojewódzkich i gmin leżących w obszarze funkcjonalnym tych miast. Z tego programu finansowana była infrastruktura w zakresie turystyki kongresowej czy infrastruktura drogowa¹⁸.

Absorpcja środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki związana była z realizacją tak zwanych miękkich projektów. Obejmował między innymi finansowanie w gminach takich działań, jak wyrównywanie szans edukacyjnych, integracja społeczna, podnoszenie sprawności i efektywności działania samorządu terytorialnego¹⁹.

Szczególne znaczenie dla JST miały Regionalne Programy Operacyjne. Każde województwo przyjęło swoje cele i opracowało własne priorytety²⁰. W Programie Regionalnym Województwa Lubelskiego przyjęto dziewięć osi priorytetowych (w ramach których realizowane są różne działania). Są to między innymi²¹: infra-

¹⁶ *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*, red. J. Węclawski, W. Misterek, Warszawa: Difin 2011, s. 35.

¹⁷ P. CHRZANOWSKA, *Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”. Administracja i Zarządzanie 106(2015), s. 27.

¹⁸ *Uwarunkowania wykorzystania funduszy*, s. 35-41 oraz 50-53.

¹⁹ Tamże, s. 41-49.

²⁰ *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman, Warszawa: PWN 2010, s. 323.

²¹ *Uwarunkowania wykorzystania funduszy*, s. 54-55.

struktura ekonomiczna, atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne, społeczeństwo informacyjne, transport, środowisko i czysta energia, infrastruktura społeczna, edukacja.

W ramach tych osi priorytetowych samorządy lokalne województwa lubelskiego mogły ubiegać się o środki na organizację kampanii promocyjnych lokalnych marek, na realizację inwestycji infrastrukturalnych koniecznych do obsługi i wsparcia funkcjonowania przedsiębiorstw, na rewitalizację terenów zdegradowanych czy zaniedbanych, na zwiększenie dostępu do lokalnych usług w zakresie społeczeństwa informacyjnego, na miejski transport publiczny i lokalny układ transportowy, przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury i promowania kultury i turystyki, na infrastrukturę szkolną i sportową, na poprawę jakości i dostępności do służby zdrowia oraz pomocy społecznej udzielanej przez domy pomocy społecznej i placówki opiekuńczo-wychowawcze²².

W następnej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego przyjęto 14 osi priorytetowych. Wśród nich znalazły się przykładowo: cyfrowe lubelskie, energia przyjazna środowisku, efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna, odnowa środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów, ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego, mobilność regionalna i ekologiczny transport, rynek pracy, włączenie społeczne, edukacja, kwalifikacje i kompetencje, infrastruktura społeczna. W obecnej perspektywie finansowej ustanowiony został nowy instrument terytorialny – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Są one realizowane na terenie miasta Lublina i jego obszarze funkcjonalnym oraz w czterech miastach subregionalnych (Puławach, Chełmie, Białej Podlaskiej i Zamościu) jako Strategiczne Inwestycje Terytorialne²³.

Obok Regionalnego Programu Operacyjnego JST mogą korzystać (podobnie jak w latach 2007-2013) z programów krajowych. Regionalne Programy Operacyjne mają charakter komplementarny w stosunku do tych krajowych. W latach 2014-2020 funkcjonują następujące programy: PO Inteligentny Rozwój, PO Wiedza Edukacja Rozwój, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Polska Wschodnia, PO Polska Cyfrowa, Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, zarządzane z poziomu UE. Podobnie jak dla lat 2007-2013, samorząd lokalny w małym stopniu (lub wcale) będzie partycypował w absorpcji środków unijnych z niektórych programów

²² Tamże, s. 55-61.

²³ *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*, Załącznik Nr 2 do uchwały Nr CXLVIII/3040/2016 Zarządu Województwa Lubelskiego z dn. 13 grudnia 2016 r.; http://rpo.lubelskie.pl/dokument-22-szczegolowy_opis_osi_priorytetowych_rpo.html, s. 7-9 [dostęp: 28.12.2016].

krajowych, zwłaszcza tych, które są bezpośrednio skierowane do podmiotów gospodarczych²⁴.

3. LUDNOŚĆ I DOCHODY BADANYCH GMIN

Badane jednostki są zróżnicowane pod względem wielkości mierzonej liczbą mieszkańców jak również potencjału dochodowego. Tabela 1 ilustruje strukturę miast²⁵ ze względu na liczbę mieszkańców.

Tab. 1. Struktura miast województwa lubelskiego według liczby ludności w latach 2010-2015

Liczba ludności*	Liczba miast
Do 5 000	2
Powyżej 5 000 do 10 000	17
Powyżej 10 000 do 15 000	7
Powyżej 15 000 do 20 000	7
Powyżej 20 000 do 50 000	9
Powyżej 50 000 do 100 000	3
Powyżej 100 000	1

* W zestawieniu przyjęto średnią liczbę ludności obliczoną przez autorów artykułu w badanych jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2010-2015.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Gminy miejskie i miejsko-wiejskie województwa lubelskiego są dosyć zróżnicowane ludnościowo. Najmniejsza gmina pod względem ludności – Stoczek Łukowski – posiada niecałe 3000 mieszkańców. Z kolei największe miasto Lublin ma ponad 100 razy więcej mieszkańców. Dużo mniej mieszkańców niż Lublin mają pozostałe 3 miasta na prawach powiatu, ale tylko one mieszczą się w grupie jednostek samorządu terytorialnego liczących powyżej 50 tys. ludności.

Podobnie zróżnicowane są dochody budżetowe badanych gmin. Największe realizuje miasto Lublin (od 1242,3 miliona zł w 2010 r. do 1829,4 w 2014 r.), najmniejsze zaś Stoczek Łukowski (od 7,5 miliona zł w 2012 r. do 9,3 miliona w 2015 r.). Tabela 2 ilustruje rozkład dochodów budżetowych badanych jednostek samorządu terytorialnego.

²⁴ *Polityka Spójności 2014-2020 w Polsce. Umowa Partnerstwa i programy operacyjne*, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015, s. 18-38.

²⁵ Jako miasta województwa lubelskiego przyjęto 3 grupy jednostek samorządu terytorialnego – miasta na prawach powiatu, gminy miejskie oraz gminy miejsko-wiejskie.

Tab. 2. Struktura miast województwa lubelskiego według dochodów budżetowych w latach 2010-2015

Dochody budżetowe* (w mln zł)	Liczba miast
Do 10	1
Powyżej 10 do 20	5
Powyżej 20 do 30	14
Powyżej 30 do 50	9
Powyżej 50 do 100	11
Powyżej 100 do 500	5
Powyżej 500	1

* W zestawieniu przyjęto średnie dochody budżetowe (obliczone przez autorów) badanych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015 roku*, Opracowania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (zeszyty); www.lublin.rio.gov.pl [dostęp: 11.11.2016].

Rozkład dochodów budżetowych badanych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że najwięcej miast i gmin miejsko-wiejskich posiada dochody w przedziale od powyżej 20 milionów do 100. Najbogatsze miasta to te na prawach powiatu, ale też miasta Puławy i Świdnik, które razem z trzema (poza Lublinem) miastami na prawach powiatu osiągają dochody wyższe niż 100 mln złotych. Z drugiej strony symetrycznie jest 5 gmin, które mają bardzo niskie dochody (nie licząc miasta Stoczek Łukowski), mieszczące się w przedziale 10-20 mln złotych. Dotyczy to małych gmin miejskich i miejsko-wiejskich, takich jak Modliborzyce, Ostrów Lubelski, Rejowiec Fabryczny, Terespol i Tyszowce.

Duże zróżnicowanie badanych jednostek pod względem wielkości i potencjału finansowego uzasadnia wykorzystanie w dalszej analizie wielkości nominalnych, ale też względnych.

4. ŚRODKI UNIJNE W BUDŻETACH MIAST WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W LATACH 2010-2015

Badane gminy i miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego w latach 2010-2015 pozyskały około 2,4 mld zł środków z programów unijnych. Najwięcej otrzymało miasto Lublin, tj. około 46% całości środków pozyskanych przez wszystkie badane jednostki²⁶. Tabela 3 przedstawia strukturę miast według pozyskanych środków unijnych.

²⁶ *Środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w miastach województwa lubelskiego w latach 2010-2015*, Lublin: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego/Departament Polityki Regionalnej/Lubelskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne 2016, s. 3.

Tab. 3. Struktura miast województwa lubelskiego według pozyskanych środków unijnych w latach 2010-2015

Środki unijne w mln zł	Liczba miast
Do 5	1
Powyżej 5 do 10	7
Powyżej 10 do 20	21
Powyżej 20 do 50	10
Powyżej 50 do 100	3
Powyżej 100 do 200	3
Powyżej 200	1

Źródło: Jak w tabeli 2.

Struktura miast pod względem pozyskanych środków unijnych jest podobna do tych z wcześniejszych z tabel 1 i 2. W badanym okresie najmniej środków pozyskał Stoczek Łukowski (tylko 3,2 mln zł), najwięcej zaś Lublin (1111,8 mln zł). Wydaje się więc, że potencjał ludnościowy i dochodowy przesądza o poziomie absorpcji środków z Unii Europejskiej. Jednak są pewne wyjątki. Po pierwsze, zaskakująco mało środków z funduszy unijnych uzyskało miasto Łuków (11,7 mln zł), które posiada około 30 tys. mieszkańców i realizuje dosyć wysokie dochody budżetowe (średniorocznie w badanych latach 76,8 mln zł). Relatywnie niewiele środków z programów UE pozyskała gmina miejsko-wiejska Ryki (7,6 mln zł), posiadająca około 20 tys. mieszkańców, a średnioroczne dochody budżetowe wyniosły 51,6 mln zł. Po drugie, w przedostatniej grupie, w której środki unijne kształtują się w przedziale 100 do 200 mln zł, nie znalazły się dwa miasta na prawach powiatu (Chełm i Biała Podlaska). Grupę tę natomiast zasiłowały obok Zamościa (miasta na prawach powiatu) dwie gminy miejskie – Puławy i Biłgoraj. Ta pierwsza pozyskała blisko 200 mln zł (183,7 mln zł), druga nieco powyżej 100 mln. Tabela 4 ilustruje strukturę miast pod względem udziału środków unijnych w dochodach budżetowych.

Tab. 4. Struktura miast województwa lubelskiego według udziału środków unijnych w dochodach budżetowych w latach 2010-2015

Średnioroczny udział środków unijnych w dochodach budżetowych* (w %)	Liczba miast
Do 5	7
Powyżej 5 do 10	23
Powyżej 10 do 15	12
Powyżej 15 do 20	2
Powyżej 20	2

* Średnioroczny udział środków unijnych w dochodach budżetowych obliczony jest jako iloraz środków pozyskanych z budżetu UE w całym badanym okresie do sumy dochodów budżetowych za te lata.
Źródło: Jak w tabelach 2 i 3.

Do grupy miast relatywnie najslabiej pozyskujących środki unijne nie należą wcale te najmniejsze czy też te, których dochody budżetowe są bardzo małe. Stoczek Łukowski, który najmniej pozyskał tych środków w badanym okresie, nie był najgorszy pod względem udziału tych środków w dochodach budżetowych (stanowiły średnio 6,4% dochodów budżetowych). W grupie siedmiu JST, które relatywnie najmniej pozyskały środków, jest miasto na prawach powiatu Chełm, wspomniany wcześniej Łuków, ale też liczący około 40 tysięcy mieszkańców Świdnik. Pozostałe 4 jednostki to liczący ponad 35 tys. mieszkańców Kraśnik, Łęczna z 24 000 mieszkańców oraz też nie najmniejsze Ryki i Tomaszów Lubelski, w których zamieszkuje po około 20 tysięcy ludności. Miasto na prawach powiatu Lublin z udziałem 11,7% środków unijnych w dochodach znalazło się w trzeciej grupie.

Najwięcej środków z UE pozyskały miasto Biłgoraj i gmina miejsko-wiejska Janów Lubelski. To pierwsze miasto także w wielkościach nominalnych uzyskało ponad przeciętnie duże bezzwrotne zasilenie z budżetu UE. Na uwagę też zasługuje gmina miejsko-wiejska Frampol, w której wprawdzie środki unijne w dochodach nie przekroczyły 20%, ale były zbliżone do tego progu (19,1%). Warto wskazać, że gmina ta wśród badanych jest jedną z mniejszych jednostek, bowiem jej liczba mieszkańców wynosi nieco ponad 6 tysięcy. Drugą, obok Frampola, jednostką, której absorpcja środków przekroczyła 15% dochodów, są Puławy (z blisko 50 tys. mieszkańców).

Wyniki analizy wskazują, że w absorpcji środków unijnych obok potencjału ludnościowego i dochodowego znaczącą rolę odgrywają jeszcze inne czynniki. Niektóre z nich są niemierzalne, jak na przykład aktywność pracowników urzędów w kwestii składania wniosków, uwarunkowania naturalne lub historyczne. Stają się one niekiedy najważniejszymi uwarunkowaniami pozyskiwania bezzwrotnych środków z budżetu Unii. Jest też inny ważny czynnik, tj. zadłużenie. Powstaje pytanie, czy był to ważny czynnik przy podejmowaniu decyzji o absorpcji środków z budżetu UE.

5. ZADŁUŻENIE I JEGO WPŁYW NA ABSORPCJĘ ŚRODKÓW UNIJNYCH W MIASTACH WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W LATACH 2010-2015

Postawiona na początku badania hipoteza, że wielkość zadłużenia JST wpływa na absorpcję środków unijnych, wymaga analizy zadłużenia badanych miast. Nie trudno zauważyć, że poziom zadłużenia jest w pewnym stopniu związany z wielkością i potencjałem dochodowym jednostek. Ilustruje to tabela 5.

Tab. 5. Struktura miast województwa lubelskiego ze względu na poziom zadłużenia w latach 2010-2015

Średnie zadłużenie* w mln zł	Liczba miast
Do 5	8
Powyżej 5 do 10	12
Powyżej 10 do 20	16
Powyżej 20 do 50	5
Powyżej 50 do 100	2
Powyżej 100 do 500	2
Powyżej 500	1

* Średnie zadłużenie przyjęto jako przeciętne zadłużenie miast w latach 2010-2015.

Źródło: Jak w tabeli 2.

Małe miasta i gminy miejsko-wiejskie posiadają relatywnie niskie zadłużenie (do 5 mln zł). Są to: Frampol, Ostrów Lubelski, Siedliszcze, Stoczek Łukowski i Terespol. Wśród ośmiu jednostek samorządu terytorialnego o najniższym zadłużeniu znalazło się też duże miasto Świdnik, które w zasadzie nie było zadłużone przez cały okres badawczy, oraz relatywnie duże jednostki miejskie: Szczebrzeszyn i Nałęczów. Na drugim biegunie znalazło się miasto Lublin z kwotą zadłużenia blisko miliarda zł. Stosunkowo duże zadłużenie mają też pozostałe miasta na prawach powiatu, tj. Chełm (z kwotą długu 114,9 mln zł), Biała Podlaska (101,4) i Zamość (79,6) oraz liczące blisko 50 tysięcy mieszkańców Puławy (74,4 mln zł długu). Zestawiając dane dotyczące zadłużenia nominalnego z relatywnymi wskaźnikami pozyskiwania środków unijnych (wskaźniki odnoszące te środki do dochodów budżetowych i do liczby ludności), trudno jest wyciągnąć jednoznaczny wniosek, że zadłużenie miało istotny i jednoznaczny wpływ na absorpcję tych środków. Przykładowo – gmina miejsko-wiejska Frampol posiadała niskie zadłużenie, a jednocześnie relatywnie dużo pozyskiwała środków unijnych. W przypadku zaś miasta Chełm notowano wysoki poziom zadłużenia, natomiast pozyskane środki unijne były relatywnie małe. Inaczej z kolei było w przypadku miasta Świdnik, gdzie zadłużenie wynosiło blisko zera, zaś pozyskane środki z UE okazały się niewielkie, w przeciwieństwie do miasta Lublin, gdzie poziom zadłużenia był wysoki, ale też absorpcja środków z programów unijnych duża. Wskazane jest zatem pogłębienie analizy zadłużenia na podstawie wielkości względnych.

Na początku okresu badawczego, tj. w 2010 r., 46 badanych jednostek miało zróżnicowaną sytuację pod względem zadłużenia liczonego w stosunku do dochodów budżetowych. Pięć gmin notowało niskie zadłużenie, są to: Świdnik (w którym dług do dochodów stanowił 0,01%), Nałęczów (z udziałem długu do dochodów 2,73%), Modliborzyce (8,74%), Szczebrzeszyn (12,84%) i Opole Lubelskie (13,73%). Przy podejmowaniu zatem decyzji o absorpcji środków unijnych gminy

te nie musiały uwzględniać wskaźników i poziomu zadłużenia. Z poprzednich rozważań jednak wynika, że w badanym okresie tylko Nałęczów pozyskał relatywnie dużo środków. Na przeciwnym biegunie jest z kolei grupa jednostek, które w 2010 r. miały znaczne zadłużenie w stosunku do dochodów. Przykładowo – Rejowiec Fabryczny posiadał dług stanowiący 75% dochodów²⁷. Jednocześnie w latach 2010-2015 pozyskał relatywnie dużo środków unijnych (ponad 10 mln zł, które w stosunku do dochodów stanowiły 12%). Podobnie było z gminą miejsko-wiejską Zwierzyniec, która z długiem stanowiącym blisko 60% dochodów budżetowych otrzymała ponad 16 milionów zł z budżetu UE, co stanowiło 12,2% dochodów budżetowych. Innym przykładem może być miasto Lublin, które z dużym relatywnym zadłużeniem (dług do dochodów wyniósł około 55%) uzyskało znaczne środki na wsparcie rozwoju.

Analiza zadłużenia na 1 mieszkańca wskazuje podobnie na mały związek z absorpcją środków unijnych długu generowanego przez badane jednostki, ale ze względu na szczupłość opracowania szczegółowa analiza danych zostanie pominięta. W celu jednak wykluczenia związku zadłużenia z pozyskiwaniem środków z funduszy unijnych można wykorzystać współczynnik korelacji Pearsona.

Współczynnik korelacji Pearsona dla środków unijnych pozyskanych w całym badanym okresie i zadłużeniu w roku 2010 wyniósł 0,9818. Silna dodatnia korelacja prowadzi do bezsensownego wniosku, że im większe zadłużenie na początku badanego okresu, tym więcej dana jednostka pozyskiwała środków unijnych. Inny współczynnik korelacji wychodzi, gdy przyjmiemy się do obliczeń wielkości względne, tj. środki unijne do dochodów i zadłużenie z roku 2010 do dochodów z tego roku. Współczynnik korelacji wynosi 0,1075, co świadczy w zasadzie o braku zależności pomiędzy absorpcją środków unijnych a zadłużeniem. W pewnym stopniu wynika to z założenia systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego, w którym ograniczenia w zaciąganiu długu nie dotyczą środków na projekty współfinansowane z funduszy unijnych.

Druga hipoteza, zakładająca występowanie ograniczania zadłużenia pod koniec okresu objętego perspektywą finansową UE, wymusza analizę dynamiki zadłużenia badanych JST. W latach 2010-2015 rzeczywiście w badanych miastach można zauważyć taką tendencję. Na 46 badanych JST aż 25 wykazały obniżkę zadłużenia w 2012 lub 2013 r. Niektóre z nich po roku 2013 znowu zwiększały zadłużenie. W pozostałych 21 gminach hipoteza ta nie potwierdziła się. 11 gmin (6 miejskich i 5 miejsko-wiejskich) wykazało początkowo spadek zadłużenia, a potem wzrost (ale też u niektórych nastąpił ponowny spadek zadłużenia i niekiedy ponowny

²⁷ Duże zadłużenie przekraczające obowiązujący 60% limit do roku 2013 włącznie mogło wynikać z zadłużenia z tytułu absorpcji środków unijnych.

wzrost). Z kolei trzy JST przez cały okres wykazywały wzrost zadłużenia. Dotyczyło to dwóch miast na prawach powiatu, tj. Chełma i Lublina, oraz jednej gminy miejsko-wiejskiej, tj. Modliborzyc. Natomiast miasto Świdnik w badanym okresie nie wykazywało się zadłużeniem. Także w pozostałych sześciu jednostkach trudno mówić o zdecydowanej tendencji w kwestii zadłużenia, gdyż w całym badanym okresie zadłużenie nieznacznie się wahało.

UWAGI KOŃCOWE

Samorząd lokalny jest jednym z głównych beneficjentów środków unijnych. Stąd też miasta województwa lubelskiego w badanym okresie pozyskiwały znaczące środki. Celem badania było zweryfikowanie dwóch hipotez. Pierwsza zakładała, że wielkość zadłużenia JST wpływa na absorpcję środków unijnych. Badania na grupie 46 miast województwa lubelskiego nie potwierdziły tej hipotezy. Analiza poziomu zadłużenia i środków unijnych (liczb bezwzględnych i względnych) oraz współczynniki korelacji Pearsona nie wykazały związku pomiędzy absorpcją a zadłużeniem. Oczekiwana korelacja ujemna nie wystąpiła. Wysoko zadłużone miasta relatywnie pozyskiwały dużo środków unijnych i odwrotnie – były przykłady miast (np. Świdnik), w których niskiemu zadłużeniu nie towarzyszyła duża absorpcja środków unijnych.

Druga hipoteza z kolei zakładała, że JST wyhamowują proces zadłużania się pod koniec okresu perspektywy finansowej 2007-2013 w celu zwiększenia swojej zdolności kredytowej przy pozyskiwaniu środków UE w latach 2014-2020. W pewnym stopniu hipoteza ta potwierdziła się, bowiem na 46 badanych miast aż 25 z nich w latach 2012-2013 wykazało spadki zadłużenia.

Z badania można też wyprowadzić jeden istotny, następujący wniosek: znacząca przewaga i dominacja Lublina w zakresie absorpcji środków unijnych wskazuje, że duży potencjał (populacyjny i dochodowy) uprzywilejowuje tego typu jednostki. Bez względu na duże zadłużenie (również relatywne) i ze stałym wzrostem zadłużenia Lublin był liderem w pozyskiwaniu tych środków w badanej grupie miast.

BIBLIOGRAFIA

- BABCZUK A., Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sołkowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2012.
- Bank Danych Lokalnych.
- BITNER M., Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego (w wybranych krajach OECD) – analiza prawno-porównawcza, „*Samorząd Terytorialny*” 1-2(2013), s. 9-40.
- CHRZANOWSKA P., Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*”. *Administracja i Zarządzanie* 106(2015), s. 23-33.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607).
- JASTRZĘBSKA M., Regulacje prawne w zakresie zaciągania i obsługi długu przez JST w Polsce – zalety i wady, w: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, red. P. Walczak, Warszawa: C.H. Beck 2014.
- KATA R., Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, „*Optimum. Studia Ekonomiczne*” 4(2015), s. 54-71.
- Compendium wiedzy o Unii Europejskiej, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman, Warszawa: PWN 2010.
- MŁYNARCZYK A., Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny, „*Finanse Komunalne*” 1-2(2012), s. 44-51.
- Polityka Spójności 2014-2020 w Polsce. Umowa Partnerstwa i programy operacyjne, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015.
- SATOŁA Ł., Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna, „*Samorząd Terytorialny*” 1-2(2012), s. 72-85.
- SWIANIEWICZ P., GENDŹWIL A., ŁUKOMSKA J., KURNIOWICZ A., Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów, Warszawa: Scholar 2016.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, Załącznik Nr 2 do uchwały Nr CXLVIII/3040/2016 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 13 grudnia 2016 r.; http://rpo.lubelskie.pl/dokument-22-szczegolowy_opis_osi_priorytetowych_rpo.html [dostęp: 28.12.2016].
- Środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w miastach województwa lubelskiego w latach 2010-2015, Lublin: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego/Departament Polityki Regionalnej/Lubelskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne 2016.
- Ustawa z dn. 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, Nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240).
- Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim, red. J. Węclawski, W. Misterek, Warszawa: Difin 2011.
- WALCZAK P., Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 FinPublU, w: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, red. P. Walczak, Warszawa: C.H. Beck.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015 roku, Opracowania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (zeszyty); www.lublin.rio.gov.pl [dostęp: 11.11.2016].

ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO UWARUNKOWANIE ABSORPCJI ŚRODKÓW UNIJNYCH

Streszczenie

Celem autorów artykułu było przedstawienie badań dotyczących wpływu zadłużenia wybranych JST na pozyskiwanie środków unijnych. Dla realizacji celu przyjęto dwie hipotezy. Pierwsza zakładała, że wielkość zadłużenia JST wpływa na absorpcję środków unijnych, druga natomiast stwierdzała, że JST wyhamowują proces zadłużania się pod koniec okresu perspektywy finansowej 2007-2013, aby przygotować się do pozyskiwania środków UE w latach 2014-2020. Badaniem objęto 46 gmin województwa lubelskiego o charakterze miejsko-wiejskim (26 gmin) i miejskim (20 gmin, w tym 4 miasta na prawach powiatu). Przeprowadzona analiza nie potwierdziła hipotezy pierwszej. Druga hipoteza natomiast w pewnym stopniu jest prawdziwa, gdyż ponad połowę miast obniżyło swoje zadłużenie przed okresem nowej perspektywy UE.

Słowa kluczowe: gminy; miasta; województwo lubelskie; zadłużenie; absorpcja środków unijnych.

INDEBTEDNESS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS AS A DETERMINANT FOR THE ABSORPTION OF EU FUNDS

Summary

The aim of the research is to outline the influence of the debt of the selected local government units on obtaining EU funds. In order to meet the objective, two hypotheses have been raised. The first one implies that the volume of the local government units' debt has an impact on the absorption of EU funds, whereas the other hypothesis states that local government units slow down the process of indebtedness towards the end of the financial perspective in the years 2007-2013 in order to prepare for obtaining EU funds for the years 2014-2020. The examination covers 46 municipalities of the Lublin voivodship, both of urban-rural (26 municipalities) and of urban nature (20 municipalities, including four city counties). The conducted analysis has not supported the first hypothesis. The other hypothesis seems correct to some extent, since over half of the cities reduced their debts before the period of the new EU perspective.

Key words: local government units; cities; Lublin voivodship; indebtedness; absorption of EU funds.