

## **DŁUG JAKO STYMULATOR ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA KUJAWSKOPOMORSKIEGO W LATACH 2003-2013**

**Wstęp.** Choć zadłużenie, a więc, najogólniej rzecz biorąc, zobowiązania podlegające zwrotowi, nierzadko w doniesieniach medialnych traktowane jest jako pojęcie o pejoratywnej konotacji i negatywny aspekt funkcjonowania samorządów, zarówno regionalnych, jak i lokalnych, to jednak ze względu na przeznaczenie, przede wszystkim na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, w literaturze z zakresu prawa finansowego oraz ekonomii jest przedstawiane w zdecydowanie lepszym świetle. Jego występowanie w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) nie stanowi przejawu nieprawidłowości występujących w procesie gospodarowania a jest wręcz wyrazem prorozwojowej polityki władz lokalnych oraz regionalnych. Ograniczone zasoby finansowe samorządu spowodowały, że realizacja inwestycji, będących niezwykle ważnym stymulatorem rozwoju lokalnego, wymaga sięgania po zwrotne źródła finansowania.

Obowiązujące regulacje prawne oraz możliwości pozyskiwania środków z funduszy Unii Europejskiej (UE) spowodowały, że dynamicznie rosnący w ostatnich latach dług JST służył przede wszystkim realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, które przynajmniej w zamierzeniach, mają służyć rozwojowi wspólnot lokalnych. Akcesja Polski w struktury zjednoczonej Europy spowodowała, że to właśnie samorządy stały się największym inwestorem publicznym, przyczyniając się tym samym do rozwoju nie tylko poszczególnych regionów, ale również całej gospodarki krajowej. Realizacja poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych budzi czasem zastrzeżenia i obawy, niemniej z samego założenia mają one służyć zarówno rozwojowi danych samorządów, jak i poprawie jakości życia ich mieszkańców. Uzasadnione mogą być również obawy o proces koordynacji (a raczej jego braku) przedsięwzięć w skali kraju, niemniej zwiększona aktywność inwestycyjna samorządów w ostatnich latach zasługuje na pozytywną ocenę.

Mając na względzie te argumenty uzasadniony jest pozytywny obraz zadłużenia samorządowego zawarty w literaturze przedmiotu. Istnieje jednak dość pokaźna luka w zakresie analizy aspektów negatywnych, jakie bez wątpienia występują. W obszernej literaturze przedmiotu dotyczącej zadłużenia samorządów w dość wąskim zakresie poddano analizie motywy i bariery utrudniające absorpcję funduszy UE, co wynika zapewne z trudności dostępu do źródeł i potrzeby przeprowadzenia własnych badań empirycznych. Sukces samorządu lokalnego w wykorzystaniu funduszy UE w obu okresach programowania nie powinien przysłaniać narastających problemów absorpcyjnych i zwalniać badaczy od wnikliwej analizy dalszych możliwości na tym polu, zwłaszcza w warunkach

finansowania ze źródeł zwrotnych obowiązującego wkładu własnego.

Zadłużenie oraz wydatki inwestycyjne gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003-2013. Dług publiczny definiowany jest jako ogół kredytów i pożyczek zaciągniętych przez podmioty władzy państwowej i samorządowej [McConnel i Brue 1996, s. 18]. Dług JST jest pojęciem węższym od pojęcia długu samorządowego, w skład tego pierwszego wchodzi zobowiązania samych JST, drugi obejmuje również zobowiązania pozostałych samorządowych jednostek należących do sektora finansów publicznych [Borodo 2010, s. 223].

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące część długu publicznego, określane jest w literaturze przedmiotu w różny sposób, pojawiają się więc różne jego definicje. Jest ono określane m. in. jako suma środków finansowych pozostawionych do dyspozycji JST na określony czas i na określonych warunkach [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006, s. 177]. A. Borodo [2002, s. 7] definiuje samorządowy dług publiczny jako wyraz stosunku prawnego o złożonym charakterze, mającego swe źródło głównie w umowach. Zadłużenie JST jest natomiast sumą zobowiązań danej jednostki jako dłużnika. Według L.

Patrzalka [2010, s. 267] korzystanie przez JST z instrumentów zwrotnego finansowania powoduje, że jednostki te zadłużają się. Źródła o charakterze zwrotnym zasilają budżety JST na określony czas a w przyszłości podlegają zwrotowi wraz z kosztem ich wykorzystania. W literaturze przedmiotu znaleźć można również stwierdzenie, że samorządowy dług publiczny jest podlegającym spłacie finansowym zobowiązaniem władz podsektora samorządowego wobec podmiotów spoza tego sektora [Filipiak 2011, s. 229]. Cechami wspólnymi różnych określeń używanych dla zadłużenia JST są: jego zewnętrzne pochodzenie a także zwrotny oraz przeważnie odpłatny charakter [Zioło 2011, s. 288].

W niniejszej pracy za dług JST autor przyjmuje zobowiązania dłużne gmin, powiatów, województw samorządowych oraz tworzonych przez nie związków. Należy jednak pamiętać, że na gospodarkę finansową JST mają lub mogą mieć wpływ również zobowiązania ich jednostek organizacyjnych, w tym również nienależących do sektora finansów publicznych. Analizowany więc będzie tylko dług samych JST, niemniej znaczna część długu publicznego to zobowiązania jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego posiadających osobowość prawną i należących jednocześnie do sektora finansów publicznych - przede wszystkim samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, ale również samorządowych instytucji kultury oraz innych instytucji (np. wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego czy wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego).

Zgodnie z danymi zaprezentowanymi przez Ministra Finansów [MF, 2014] dług publiczny podsektora samorządowego na koniec 2013 roku wyniósł 66.296,7 mln złotych, z tego aż 63.114,8 mln zł stanowiły zobowiązania JST i ich związków (a więc ponad 95% całej kwoty). Pozostała część zadłużenia to przede wszystkim zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które na koniec 2013 roku wyniosły 3.122,7 mln zł. Pamiętać również należy o zobowiązaniach dłużnych związanych z JST a niestanowiących długu publicznego.

o zadłużeniu spółek komunalnych. Badania przeprowadzone przez A. Babczuka [2012,s. 5-16] wskazują, że zadłużenie to ma istotne znaczenie i może negatywnie wpływać na sytuację samorządów. W grupie poddanej badaniu na koniec 2010 roku tylko niespełna 76% zadłużenia związanego z samorządami dotyczyło samych JST, ponadto nieco ponad 18% stanowiły natomiast zobowiązania spółek komunalnych.

Zadłużenie jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych stanowiło w tym okresie prawie 6% ogółu zadłużenia. W obowiązującym stanie prawnym zadłużenie spółek komunalnych nie podlega ograniczeniom ustawowym, ponadto próby badania jego wielkości i struktury są wyraźnie utrudnione (obowiązki sprawozdawcze w tym zakresie dotyczą tylko bilansów skonsolidowanych JST, nie istnieją wiążące instrukcje ich sporządzania a ponadto nie podlegają one kontroli formalno-rachunkowej ze strony regionalnych izb obrachunkowych). Coraz ostrzejsze reguły w zakresie długu JST mogą powodować, że część z nich będzie próbowała transferować dług do swoich spółek komunalnych. Brak regulacji w tym zakresie stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego samorządów.

Województwo kujawsko-pomorskie, położone w północnej części centralnej Polski obejmuje obszar 17.972 km<sup>2</sup>, co stanowi 5,7% powierzchni Polski. Obejmuje 144 gminy, w tym 4 miasta na prawach powiatu, 13 gmin miejskich, 35 gmin miejsko-wiejskich oraz 92 gminy wiejskie. Stanowi to odpowiednio 5,8% wszystkich polskich gmin oraz 6,1% miast na prawach powiatu.

W tabeli 1 oraz na wykresie 1 przedstawiono zadłużenie gmin z terenu województwa kujawsko-pomorskiego po wyeliminowaniu wpływu inflacji<sup>12</sup>.

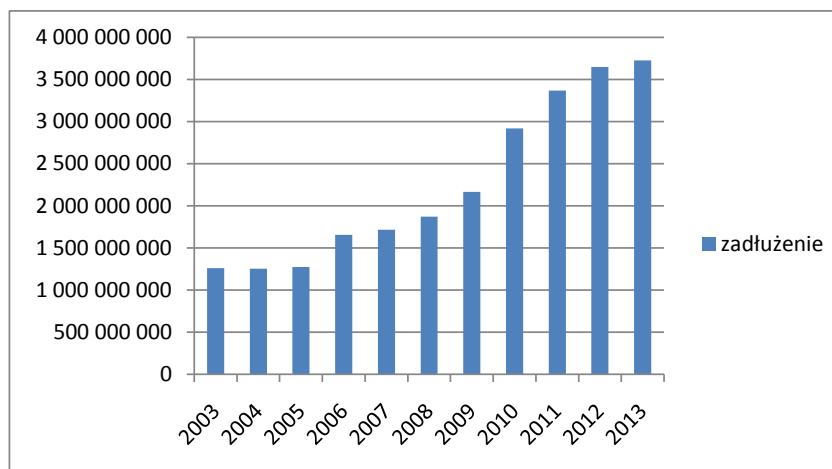
Tabela 1 – Zaktualizowane zadłużenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego według stanu na koniec roku w latach 2003-2013 (w zł)

Lata	Zadłużenie ogółem	Zmiany w zł względem roku poprzedniego	Zmiany w % względem roku poprzedniego
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.

<sup>12</sup> W celu wyeliminowania czynnika zmiany wartości pieniądza w czasie dane zostały sprowadzone do poziomu cen w 2013 roku. 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 roku; 3,7% w 2011 roku; 4,3% w 2010 roku; 2,6% w 2009 roku; 3,5% w 2008 roku; 4,2% w 2007 roku; 2,5% w 2006 roku; 1% w 2005 roku; 2,1% w 2004 roku oraz 3,5% w 2003 roku.

Wzrost zadłużenia gmin województwa kujawsko-pomorskiego w analizowanym okresie był bardzo wyraźny – nawet po wyeliminowaniu czynnika inflacyjnego zadłużenie na koniec 2013 roku było blisko trzykrotnie wyższe od stanu na koniec 2003 roku.



Wykres 1. Zaktualizowane zadłużenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego według stanu na koniec roku w latach 2003-2013 (w zł)

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

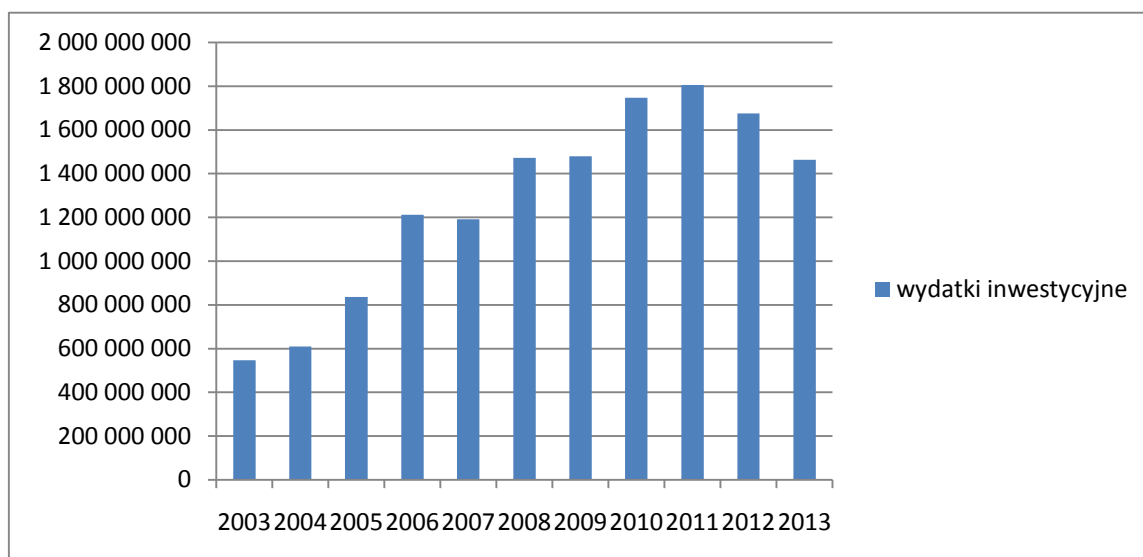
Tempo przyrostu zadłużenia analizowanych gmin nie było równomierne, w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego najbardziej wzrosło ono w 2010 roku, w pierwszym roku członkostwa Polski w UE nastąpiło nawet nieznaczne zmniejszenie wielkości posiadanego zadłużenia. Przyczyn tego stanu rzeczy doszukiwać 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 politycznego. 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.

Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego niezaprzeczalnie stanowią istotny instrument ich rozwoju. Służą zarazem powiększaniu majątku samorządowego oraz wzrostowi jakości świadczonych usług publicznych. Jak słusznie stwierdziła T. Lubińska, udział wydatków majątkowych uznawany jest za barometr prorozwojowości struktury wydatków [2011, s. 114]. Wielkość zrealizowanych przez analizowane gminy wydatków inwestycyjnych zaprezentowana została w tabeli 2 oraz na wykresie 2. Działalność inwestycyjna analizowanych gmin charakteryzowała się znaczną zmiennością, niemniej udział wydatków na przedsięwzięcia inwestycyjne w ogóle wydatków badanych podmiotów w całym okresie objętym badaniem wyniósł 19,97%. Prawie co piąta złotówka wydana przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego w pierwszym dziesięcioleciu po akcesji Polski w struktury UE przeznaczona została na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, a więc w znacznym stopniu służyła kreowaniu rozwoju lokalnego.

Tabela 2 – Zaktualizowane wydatki inwestycyjne gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003-2013 (w zł)

Lata	Wydatki inwestycyjne	Zmiany względem roku poprzedniego (w zł)	Zmiany w % względem roku poprzedniego
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.



Wykres 2. Zaktualizowane wydatki inwestycyjne gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003-2013 (w zł)

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

Przeprowadzone przez autora badania potwierdzają jednak wyraźny wzrost negatywnych aspektów związanych z posiadanym przez gminy zadłużeniem<sup>13</sup>. Wskazać należy na zaobserwowane:

- wydłużenie okresów spłaty posiadanego zadłużenia, stanowiące poważne zagrożenie w przypadku wzrostu poziomu stóp procentowych;
- wyraźny wzrost zjawiska zaciągania długu na spłatę zobowiązań już istniejących;

<sup>13</sup> Dane potwierdzające zaobserwowane tendencje w tym zakresie nie mogą zostać zaprezentowane ze względu na ograniczoną wielkość niniejszego artykułu.

- 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, przejawiające się znacznymi kwotami środków finansowych stanowiących zobowiązania zwrotne na rachunkach bankowych.

Niepokojącym zjawiskiem jest również 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.

**Zakończenie.** W zdecydowanej większości polskich gmin proces kreowania rozwoju lokalnego wydaje się być niemożliwy bez wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania. Sprawnie zarządzany samorządowy dług publiczny zaciągany na przemysłane cele pozwala bowiem na osiągnięcie 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 nasiliło się.

Samorząd gminny, będący podmiotem sterującym proces 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 mieszkańców [Czempas 2015, s. 134-136]. Mając to na względzie stwierdzić należy, że proces kreowania rozwoju lokalnego wydaje się być obecnie największym wyzwaniem, z którym zmierzyć się muszą polskie gminy.

#### *Literatura:*

1. Babczuk, A., 2012, *Zadłużenie spółek komunalnych w Polsce. Próba oceny skali i zróżnicowania regionalnego*, *Finanse Komunalne*, nr 9, s. 5-16.

2. Borodo, A., 2002, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK, A. Borodo (red.), "Dom Organizatora", Toruń, s. 7-38.

3. Borodo, A., 2010, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TNOiK, Toruń.

4. Czempas, J., 2015, *Struktury i procesy demograficzne jako determinanty decyzji podejmowanych przez samorządy terytorialne*, *Finanse Komunalne* 2015 nr 1-2, s. 120-136.

5. Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., 2006, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

6. Filipiak, B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.

7. Lubińska, T., 2011, *Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczenia samorządowego długu publicznego*, [w:] *Zarządzanie długiem*

*publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, E. Denek, B. Filipiak (red.), Zeszyty Naukowe WSB nr 36, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań, s. 109-118.

8. McConnel, C.R., Brue, S.L., 1996, *Economics-Principles, Problems and Policies*, McGraw-Hill Inc., New York.

9. Ministerstwo Finansów, 2004-2014, *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych. Biuletyny Kwartalne za lata 2003-2013*. Warszawa.

10. Patrzalek, L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

11. Ziolo, M., 2011, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego nr 10, Kraków, s. 283-298.