

Kamil Waligóra¹

ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ASPEKcie REALIZACJI PROJEKTÓW WSPÓLFINANANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ (NA PRZYKŁADZIE BIAŁEGOSTOKU)

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego (JST), dług JST, projekty inwestycje JST, Unia Europejska

1. Wprowadzenie

Każdego dnia dług publiczny Polski rośnie. Obecnie, zgodnie ze wskazaniami „zegara” prof. Leszka Balcerowicza, wynosi on ponad 22 tys. zł na jednego obywatela². Liczba ta jest stosunkowo abstrakcyjna dla przeciętnego Polaka. Obywatele w większości nie są w stanie jej poprawnie zinterpretować³. Dlatego tak istotne są wszelkie publikacje traktujące o tym temacie i pozwalające lepiej zrozumieć problem i jego przyczyny.

W niniejszym referacie kwestia zadłużenia będzie rozpatrywana w aspekcie lokalnych jednostek administracyjnych – gmin. Intencją autora jest sformułowanie specyfiki zadłużenia sektora samorządowego w Polsce, a także określenie jego przyczyn i konsekwencji, przede wszystkim w kontekście projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Jako przykład do analiz posłużyło miasto Białystok, którego władze samorządowe intensywnie wykorzystują środki pomocowe UE jako instrument kreowania rozwoju lokalnego.

Według 13-tej edycji rankingu „Rzeczpospolitej”, dotyczącego najbardziej zadłużonych miast w Polsce, zadłużenie Białegostoku przekracza 2,7 tys. zł na jednego mieszkańca⁴. Negatywni rekordziści (miasto Toruń) mają prawie dwukrotnie wyższy dług. Nie jest to jednak powód do radości. Powstałe obciążenia najprawdopodobniej przełożą się w przyszłości na wzrost podatków – za inwestycje władz

¹ Mgr Kamil Waligóra jest doktorantem na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

² Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.dlugpubliczny.org.pl>, data wejścia: 04.05.2012].

³ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.for.org.pl/pl/a/1938,Rok-z-licznikiem-dlugu-publicznego>, data wejścia: 14.05.2012].

⁴ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.rp.pl>, data wejścia: 04.05.2012].

JST zapłaci społeczność lokalna. Czy jednak za rosnącym długiem samorządu nie idą korzyści warte wzrostu zobowiązań?

Projekty unijne odgrywają istotną rolę w rozwoju polskich miast i nie pozostają bez wpływu na systemy ich finansów lokalnych. Ich zwolennicy twierdzą, że jest to obecnie niepowtarzalna szansa na wzrost i rozwój oraz potwierdzają słuszność zaciągania zobowiązań niezależnie od ich wysokości. Z kolei, przeciwnicy negują zasadność kredytowania i wskazują na wątpliwą efektywność finansową realizowanych projektów.

Przegląd dokumentów (sprawozdań z wykonania budżetów Białegostoku za lata 2004-2011 oraz planu na rok 2012, jak i Wieloletniej Prognozy Finansowej 2012-2037) ma na celu określenie poziomu zadłużenia, jego wzrostu w stosunku do wielkości inwestycji unijnych. W ramach referatu zostaną przedstawione również kluczowe projekty, które miały swoje finansowe odzwierciedlenie w budżetach. W ostatniej części zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie: czy (a jeśli odpowiedź będzie twierdząca – to również „na co”) samorzady powinny się zadłużać?

Miasto Białystok, jako jedno z miast wojewódzkich o stosunkowo dużym potencjale ludnościowym (prawie 300 tys. mieszkańców zgodnie z statystykami GUS na 2010 r.)⁵, w niniejszym referacie będzie stanowiło obiekt badawczy. Położenie (tzw. region peryferyjny UE) oraz zaszczości historyczne spowodowały, że obszar był nazywany „Polską B”⁶. Niskie płace (w stosunku do pozostałej części kraju), zacofanie techniczne, wieloletnia przewaga sektora rolnego w gospodarce i wiele innych czynników⁷ przyczyniły się do uznania województwa podlaskiego, a z nim i miasta Białegostoku za wymagające wsparcia unijnego. Tym samym władze stanęły przed dylematem, na co i ile środków wydać, aby skorzystać w jak największym stopniu z dotacji unijnych. Równowaga budżetowa straciła na znaczeniu.

2. Dobry a zły dług - definicje w ramach zagadnienia

Zgodnie z obowiązującym kanonem, poniżej dokonano wprowadzenia definicyjnego. Jako pierwsze pojawia się słowo „dług” (a dalej – „zadłużenie”). „Dług”, w najprostszym ujęciu, jest to świadczenie jednej osoby na rzecz drugiej, wynikające z zaciągniętego zobowiązania⁸. Prawna definicja mówi, że: [...] *dług publiczny*

⁵ Dokument elektroniczny, tryb dostępu [http://www.stat.gov.pl/gus/5840_6108_PLK_HTML.htm, data wejścia: 05.05.2012].

⁶ Opóźnienie rozwojowe między terenami położonymi na wschód od Wisły jest widoczne do dzisiaj. Stale są podejmowane działania w ramach projektów rządowych, które mają spowodować zmniejszenie tej różnicy.

⁷ Kluczowym czynnikiem jest PKB na mieszkańca, który nie może przekraczać 75 proc. średniej dla UE. W dokumentach i uzasadnieniach pojawiają się również inne czynniki, natomiast ten został uznany za w pełni: mierzalny, klarowny i nie podlegający dyskusji.

⁸ Pojęcie to (nie wprost) występuje wielokrotnie w obowiązujących przepisach prawnych, m.in. w Kodeksie cywilnym. Por.: *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny*, Dz.U. z 1964, Nr 16, poz. 93.

jest to łączne finansowe zobowiązanie podmiotów sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawno-finansowych, przede wszystkim – niedoborów powstałych w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach⁹. W ramach jednostek samorządu terytorialnego istotniejsze są definicje *stricte* ekonomiczne, odnoszące to pojęcie do zagadnień sektora publicznego. Jedną z nich (niestety, nie jest to definicja wprost odnosząca się do długu lokalnego) można znaleźć we wspomnianej wcześniej *Ustawie o finansach publicznych*. Ustawodawca **dług publiczny** (nazywany państwowym) definiuje w niej jako: [...] zobowiązanie sektora finansów publicznych z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań¹⁰. Dług ten oblicza się: [...] jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora¹¹. Takie określenie ułatwi dalszą analizę wybranych dokumentów (budżetów miasta Białegostoku oraz jego wieloletniej prognozy finansowej – WPF) w odniesieniu do, realizowanych przez analizowane miasto, projektów unijnych.

W tym miejscu celowe wydaje się wyjaśnienie pojęcia **projekt unijny**. Projekt to: [...] przedsięwzięcie zmierzające do realizacji wyznaczonego celu, wymagające wykorzystania zasobów i ujęte w ramy ograniczeń czasowych, kosztowych i jakościowych¹². Warto dodać, że projekt, w tym ujęciu, jest działaniem unikalnym, ze względu na: podmiot, przedmiot, czas i sposób realizacji. Inna definicja wskazuje na unikalne cechy, jakimi charakteryzuje się projekt, a mianowicie na: precyzyjnie zdefiniowany zestaw celów, wykorzystywanie rzadkich zasobów, możliwość niezależnego planowania, finansowania i inwestowania w jego poszczególne elementy. Zwraca ona również uwagę na to, że ma on jasno wyznaczony: początek i koniec, beneficjentów, zakres geograficzny i organizacyjny¹³. Odnosząc się do aspektu unijnego, w ramach projektów należy wskazać na finansowanie jako kluczowy element definicyjny. W uproszczeniu, projekty unijne to sekwencje działań skierowanych na osiągnięcie precyzyjnie określonych celów w założonym czasie i w ramach ściśle określonych środków finansowych.

Pojęcia **państwowego długu publicznego** i **projektu unijnego** dotyczą działań JST. W sektorze publicznym nadwyżka budżetowa (przewaga dochodów nad wydatkami w danym roku) jest zjawiskiem bardzo rzadkim, co nie znaczy, że nieosiągalnym. Od czasu wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej, czyli od

⁹ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 157.

¹⁰ Tamże, art. 72.

¹¹ Tamże, art. 73.

¹² H. Kerzner, *Zarządzanie projektami. Studium przypadków*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005, s. 12.

¹³ M. Trocki, B. Gucza, *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007, s. 23-24.

maja 2004 r. zadłużenie znacząco wzrosło¹⁴. W skali całego państwa było to spowodowane wieloma czynnikami, niekoniecznie wynikającymi z realizowanych inwestycji. W wielu przypadkach środki były wykorzystywane na zaspokajanie potrzeb nie związanych ze sferą majątkową. W tym miejscu warto odnieść się do sformułowań o „dobrym” i „złym” długu. Jeśli coraz większe zadłużanie się sektora publicznego na bieżącą konsumpcję można nazwać co najmniej niewłaściwym, to w przypadku zaciągania kredytów na inwestycje już tak nie jest. W odniesieniu do zadłużania się JST powinna być przestrzegana tzw. złota reguła zrównoważonego budżetu. Władze samorządowe muszą dbać o to, żeby nie zaciągać długu na finansowanie bieżących wydatków budżetowych – konsumpcji. Zasadne są jedynie wydatki inwestycyjne. W literaturze przedmiotu pokrywanie wydatków, przeznaczanych na cele inwestycyjne z wykorzystaniem zwrotnych źródeł finansowania, jest motywowane w następujący sposób¹⁵:

- równość międzypokoleniowa może być zapewniona jedynie w momencie, gdy inwestycje są finansowane kredytem (spłata zobowiązań następuje w momencie eksploatacji inwestycji);
- korzyści z przyspieszonego rozwoju gospodarki są wyższe niż koszty kredytu;
- inwestycje prowadzone w krótkim okresie są odporniejsze na zmiany cen rynkowych;
- inwestycje realizowane w długiej perspektywie czasowej, z bieżącego finansowania, są znacznie bardziej kosztowne ze względu na dynamikę zmian otoczenia;
- posiadanie całości środków na realizację inwestycji jest niezbędnym warunkiem korzystania ze środków unijnych.

Wydatki, ujęte w budżetach JST w kategorii: majątkowe, wydają się uzasadnione. Przyspieszenie tempa realizacji inwestycji wymaga znacznych środków. Samorządy nie są w stanie wyasygnować w krótkim czasie odpowiednich zasobów kapitałowych. Problem występuje zwłaszcza w przypadku projektów drogowych czy kluczowych projektów infrastrukturalnych, zapewniających poprawę jakości życia, np.: oczyszczalni ścieków, lotnisk, spalarni śmieci itd. Tego typu inwestycje, nawet dla największych aglomeracji w Polsce, są zbyt kosztowne, by można je było sfinansować z wolnych środków w ramach jednorocznego budżetu miasta, bez naruszania jego równowagi. W efekcie, działania przyczyniające się do zwiększenia atrakcyjności gminy zarówno w stosunku do mieszkańców, turystów, jak i inwestorów należy traktować priorytetowo.

W latach 2004-2006, jak również obecnie – w perspektywie finansowej 2007-2013 – Polska korzysta ze środków unijnych, które może przeznaczać na działania ukierunkowane na redukcję luki powstałej między państwami Europy Za-

¹⁴ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.dlugubliczny.org.pl>], data wejścia: 06.05.2012].

¹⁵ P. Sawkowicz, *Zadłużenie samorządów - podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, [w:] „Finanse Komunalne”, 2003, Nr 5, s. 5-7.

chodniej i Wschodniej. Aktualnie (2007-2013) jest to ok. 300 mld zł¹⁶. Jak wiadomo, środki te (zgodnie z zasadą dodatkowości¹⁷) stanowią dofinansowanie do projektów realizowanych przez sferę publiczną i prywatną. Fundusze są kierowane na cele z góry ustalone, tym samym nie ma również dowolności w zakresie ich rozdysponowywania. Priorytetami są działania przyczyniające się do rozwoju, wzrostu gospodarczego, poprawy jakości życia i redukujące niekorzystne tendencje (np. dyskryminację płciową na rynku pracy). Pozwala to na przesunięcie środków własnych („zaoszczędzonych”) na inne cele, co nie ogranicza bezpośrednio możliwości beneficjentów. Tak znaczny strumień pieniężny (na poziomie 5% PKB rocznie), jaki uzyskała gospodarka polska na lata 2007-2013, dynamizuje inwestycje. Bez tych środków samorządy nie mogłyby zrealizować wielu projektów w tak krótkim czasie.

Przedstawione powyżej definicje, w połączeniu z problematyką projektów unijnych w ujęciu finansowania inwestycji, posłużyły ukazaniu złożonego problemu, jakim jest realizacja projektów unijnych. W celu właściwego zrozumienia problemu i jego skali, w dalszych rozważaniach posłużono się przykładem miasta Białegostoku.

3. Budżet a inwestycje - zadłużenie miasta Białegostoku

Zgodnie z przyjętym planem, w tej części referatu zostaną zaprezentowane kwestie dotyczące zadłużenia Białegostoku w aspekcie inwestycji unijnych. Najrzetelniejsze informacje przedstawiają sprawozdania z wykonania budżetu za poszczególne lata (weryfikowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową), jak i WPF. To na ich podstawie zostanie dokonana dalsza analiza.

W mieście Białystok (w całej strukturze administracyjnej, łącznie ze spółkami miejskimi i sferą edukacji) realizowano prawie 200 projektów¹⁸. Jednak jedynie kilkadziesiąt z nich generuje ponad 80% całości wydatków. Są to projekty inwestycyjne, tzw. projekty twarde, które wpływają na stan posiadania – majątek miasta. Specyfika projektów unijnych powoduje, że to JST muszą posiadać odpowiednie środki na realizację całej inwestycji, a następnie wraz z kolejnymi wnioskami o płatność otrzymują zwrot poniesionych kosztów zgodnie z umową o dofinansowanie. Taki system powoduje, że w razie zaistnienia nieprzewidzianych zdarzeń, wymagających poniesienia przez JST dodatkowych wydatków, mogą pojawić się

¹⁶ Zależnie od kursu walut przyjętego do obliczeń (67 mld euro). Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.mrr.gov.pl/serwis_prasowy/multimedia/Artykuly_i_wywiady/Strony/ArtykulministerEBienkowskiejwGazecieWyborczej_PorozmawiajmyomiliardachzEuropy_22022012.aspx], data wejścia: 06.05.2012].

¹⁷ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/slownik/Strony/Zasada_dodatkowosci.aspx], data wejścia: 19.05.2012].

¹⁸ Na podstawie informacji z bazy projektów prowadzonej w ramach Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

problemy z regulowaniem zobowiązań ze środków własnych. W takiej sytuacji niezbędny okazuje się kredyt. Miasto korzystało również ze środków pochodzących z prywatyzacji, aby niwelować różnicę między dochodami a wydatkami. Białystok, ze względu na prowadzenie wielu „dużych” inwestycji, w celu zachowania ich ciągłości i zabezpieczenia niezbędnych środków na kolejnych etapach realizacji, oprócz kredytów, emitował także obligacje komunalne. W 2011 r. ich ilość przekroczyła kwotę 0,5 mld zł (w ramach skumulowanego zadłużenia)¹⁹.

Tabela 1. Wybrane dane budżetowe dla miasta Białegostoku

Rok budżetowy	Wydatki (w mln zł)	Dochody (w mln zł)	Różnica między dochodami a wydatkami (w mln zł)	Zadłużenie (narastająco w mln zł)	Wskaźnik zadłużenia
2004	616,0	579,4	-36,6	191,5	33,04%
2005	674,5	660,4	-14,1	206,9	31,32%
2006	741,3	740,4	-0,9	207,3	28,00%
2007	843,1	848,5	+5,4	199,4	23,50%
2008	954,5	943,0	-11,5	201,5	21,37%
2009	1117,8	1115,4	-62,4	280,1	25,12%
2010	1410,1	1257,6	-152,5	419,3	33,34%
2011	1469,3	1272,0	-197,3	621,7	48,87%
2012	1704,4	1511,9	-192,5	~816,5	54,03%
2013	1509,5	1581,4	+71,9	~742,5	46,95%
2020	1405,9	1476,6	+70,7	~419,2	28,39%

Źródło: Na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu miasta Białegostoku za lata 2004 – 2011; Plan budżetu na rok 2012; Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2012-2037 (lata w tabeli: 2013 i 2020).*

W tabeli 1. przedstawiono wybrane dane finansowe, pozwalające na określenie sytuacji miasta Białegostoku w latach 2004-2012(2020). Statystyki ukazują m.in. roczne wzrosty deficytu miasta oraz dług skumulowany. Odnosząc się do pierwszego z nich, warto zauważyć, że wzrost występuje mniej więcej od roku 2008, tak by w 2011 roku i 2012 roku osiągnąć przyrost na poziomie około 200 mln zł/rocznie. Sytuację tak drastycznego wzrostu zadłużenia wyjaśnia wnikliwsza analiza budżetów miasta, jak również specyfika projektów Białegostoku (około 10 dużych inwestycji rocznie). Kumulacja, przypadająca na lata 2010-2012, wynika głównie z zapadalności płatności dla wykonawców. Tabela 1. nie zawiera jednak kluczowych parametrów, jakimi są: dofinansowanie z UE i wartości wydatków majątkowych, a tym samym analiza, dokonana na podstawie zawartych w niej danych, może okazać się niepełna. Dane zawarte w tabeli 2. służą rozwinięciu

¹⁹ Zarządzenie Nr 1932/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Miasta Białegostoku za 2011 r.

tego zagadnienia i na ich podstawie jest możliwe dokonanie pełniejszej oceny przy-
czyn tak znacznego zadłużenia skumulowanego badanego miasta.

Zgodnie z prognozą, miasto Białystok w 2012 r. zbliży się na kilka punktów pro-
centowych do progu ograniczającego zadłużenie, wynoszącego 60% (zadłużenie
skumulowane w stosunku do dochodów za dany rok budżetowy), czyli ustawowego
limitu zadłużenia. Istnieje jeszcze drugi, ważny z punktu widzenia bieżącej analizy,
wskaźnik, a mianowicie „wskaźnik obsługi długu”, który będzie oscylował w da-
nym roku w granicach 13,48% (ustawowy limit to 15%)²⁰. Posługując się kolokwial-
nym sformułowaniem „Miasto stąpa po cienkim i kruchym lodzie”, realizując tak
wiele i tak kosztownych inwestycji w jednym czasie.

Tabela 2. Wydatki majątkowe miasta Białegostoku

Rok	Wydatki majątkowe	Udział wydatków majątko- wych w wydatkach ogółem miasta	W tym ze środków UE
2004	86 131 526,00 zł	13,98%	Brak danych
2005	93 365 283,00 zł	13,84%	Brak danych
2006	104 369 901,00 zł	14,07%	Brak danych
2007	159 991 959,00 zł	18,97%	19 078 798,58 zł
2008	212 307 618,00 zł	22,20%	18 503 893,00 zł
2009	314 622 639,00 zł	26,71%	131 125 411,00 zł
2010	461 060 701,00 zł	32,70%	225 097 902,00 zł
2011	433 842 623,00 zł	29,53%	148 295 165,00 zł
2012	598 875 228,00 zł	35,13%	292 536 714,00 zł
2013	391 605 222,00 zł	25,94%	Brak danych

Źródło: Na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu miasta Białystok za lata 2004 – 2011; Plan budżetu na rok 2012; Wieloletnia Prognoza Finansowa dla lat 2012-2037 (lata: 2013 i 2020).*

Dane zawarte w tabeli 2. odpowiadają na pytanie na co zostały przeznaczone
środki pozyskane w ramach kredytów i emisji obligacji. Zestawiając te dane z pop-
rzednią tabelą (Tabelą 1.), można zauważyć, że w latach 2007-2012 w ślad za
znacznym stopniem zadłużenia podążają również wydatki majątkowe. Są one
wynikiem kosztów ponoszonych w ramach prowadzonych inwestycji, głównie
w sferze infrastrukturalnej. W samym 2012 r. osiągną one prawie 0,6 mld zł i będą
stanowiąc ponad 35% wydatków ogółem²¹. Warto dodać, że równolegle są pozys-
kiwane środki z funduszy europejskich, które wywołały większą skłonność JST
do podejmowania ryzyka związanego z zadłużaniem się. Tylko w 2012 r. miasto
Białystok otrzyma prawie 300 mln zł środków unijnych na inwestycje²². W latach

²⁰ Wysokość progów regulują artykuły: 169. i 170. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, op. cit.

²¹ *Uchwała nr XX/191/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2012 rok.*

²² Tamże.

2007-2011 było to ponad 0,5 mld zł²³. Bez tych środków projekty nie mogłyby być zrealizowane, ponieważ już znacznie wcześniej osiągnięto by limity zadłużenia wynikające z ustawy o finansach publicznych.

W ramach analizy zadłużenia, jego poziomu oraz oceny racjonalności decyzji o zwiększeniu długu należy uwzględnić również możliwość zmniejszenia innych (pozaprojektowych) obciążeń budżetowych. Niestety, obecnie jest to znacząco utrudnione. Ze względu na scedowanie sfery edukacji na budżety samorządowe oraz niedostateczne jej dofinansowanie przez budżet centralny, JST mają bardzo ograniczone możliwości przesuwania i redukcji zobowiązań. W przypadku Białegostoku, edukacja i sfera społeczna (łącznie) generują ponad 40% wszystkich wydatków budżetowych²⁴. Deficytowość tych obszarów powoduje, że to one stanowią główny problem, który należy rozwiązać w najbliższej przyszłości, aby realnie i trwale zredukować obciążenia.

Zgodnie z WPF Białegostoku, w kolejnych latach będzie następowało „wygaszanie” inwestycji, co spowoduje znaczące zmniejszenie obciążeń po stronie wydatków budżetowych. Już w 2013 r. jest planowane uzyskanie nadwyżki budżetowej, a do roku 2020 zredukowanie poziomu skumulowanego zadłużenia do ok. 30% (Tabela 1.). Jeśli założone wartości zostaną osiągnięte, podjęcie ryzyka – decyzji o realizacji inwestycji (i znaczącym wzroście zadłużenia miasta) – będzie w pełni uzasadnione.

W tabeli 3. zaprezentowano wybrane projekty realizowane w Białymstoku, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Pokazano w niej przekrojowo: tematykę, rodzaje projektów i skale generowanych kosztów. Nie znalazło się w niej wiele projektów, np.: „cyfrowy Białystok” czy budowa systemu utylizacji odpadów (ponad 650 mln zł), ponieważ są one w zbyt wczesnej fazie.

Celem prezentacji powyższych danych było przede wszystkim ukazanie udziału środków z funduszy europejskich w kosztach całkowitych projektów. Wskaźnik ten wynosi ok. 60%. Tym samym informuje on o wysokości dźwigni, jaką uzyskało miasto Białystok na realizację inwestycji. Umożliwia ona szybsze zaspokajanie potrzeb społecznych: bieżących (drogi) i długookresowych (SSSE Białystok, zakład termicznej utylizacji odpadków, BPN-T). Niektóre projekty, tj. „Przedłużenie ulicy Piastowskiej”, były planowane do realizacji już od prawie 50 lat. Powyższe przykłady pokazują, jak znaczną dynamikę przemian uzyskano za sprawą środków unijnych. Nie należy jednak zapominać, że każda inwestycja wiązała się z przymusem wyasygnowania środków własnych. Miasto Białystok, nie posiadając dostatecznych zasobów kapitałowych, było i jest nadal zmuszone do zaciągania zobowiązań.

²³ Łącznie z 2012 r. kwota ta znacznie przekroczy 800 mln zł. Specyfika realizacji projektów unijnych powoduje, że środki napływają z pewnym opóźnieniem, zgodnie z zatwierdzanymi i skontrolowanymi wnioskami o płatność. Dlatego największa transza w perspektywie finansowej 2007-2013 jest planowana na 2012 r. jako moment kumulacyjny.

²⁴ *Uchwała nr XX/192/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2012 – 2037.*

Tabela 3. Wybrane, kluczowe projekty miasta Białegostoku w latach 2007 - 2013

Nazwa (potoczna) projektu	Wartość całkowita projektu w mln zł	Dofinansowanie ze środków UE w mln zł	Procentowy udział dofinansowania z UE w wartości całkowitej projektu
Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna (Podstrefa Białystok)	50,2	43,9	87,45
Przebudowa ulic w centrum miasta Białegostoku – etap 1.	61,2	35,7	58,(3)
Budowa przedłużenia ulicy Piastowskiej	98,7	52,4	53,09
Przedłużenie ulicy gen. Wł. Andersa	143	94	65,73
Rozbudowa i modernizacja systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w Białymstoku i gminie Wasilków ²⁵	175,5	96,8	55,16
Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego – etapy: 2. i 3. ²⁶	352,3	258,1	73,26
Stadion piłkarski wraz z zapleczem treningowym	301,8	107	35,45
Rewaloryzacja barokowego Ogrodu Branickich – etap 1.	14,5	7	48,28
Białostocki Park Naukowo – Technologiczny	167,4	119	71,09
Razem	1364,6	813,9	59,64

Źródło: Informacje Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

Krytycy zaciągania pożyczek mogą m.in. podnieść zarzut, że z części projektów można zrezygnować bądź odłożyć je w czasie do późniejszej realizacji. Białystok straciłby w ten sposób szansę na: poprawę warunków życia mieszkańców, potencjału gospodarczego i redukcję dystansu rozwojowego między wschodnią a zachodnią częścią kraju. Jak pokazuje powyższa tabela (Tabela 3.), tylko tych kilka projektów to ponad 0,8 mld zł dotacji. Poza tym, krytycy wskażą zapewne również na kwestie utrzymania nowo powstałej infrastruktury. Fakt ten jest niezaprzeczalny, jednak utrzymanie starej infrastruktury także byłoby wielkim obciążeniem dla budżetu, a z pomocą środków unijnych przynajmniej nie jest ona zaniedbana.

²⁵ Instytucja realizująca to Wodociągi Białostockie Spółka z o.o. (miasto Białystok posiada w niej 100% udziałów).

²⁶ Projekt jest realizowany we współpracy z miejskimi spółkami komunikacyjnymi: Komunalnym Zakładem Komunikacyjnym, Komunalnym Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym oraz Komunalnym Przedsiębiorstwem Komunikacji Miejskiej.

W Białymstoku do maja 2012 roku, jedynie w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 dla RPO WP²⁷, realizowano 288 projektów (wszystkich, zarówno JST, jak i sektor prywatny) o łącznej wartości 886 mln zł, gdzie wartość dofinansowania wyniosła prawie 536 mln zł, dając tym samym ponad 1800 zł środków unijnych na jednego mieszkańca²⁸. Dla porównania, zadłużenie skumulowane miasta Białegostoku (nie uwzględniając miejskich spółek) na koniec 2011 roku wyniosło około 2100 zł²⁹ zadłużenia na mieszkańca. W ten sposób dług JST mógłby być znacznie wyższy bez środków unijnych.

Reasumując, zadłużenie JST można uznać za uzasadnione w przypadku wykorzystania pozyskanych środków na inwestycje. Tym bardziej że realizowane obecnie projekty, prawie w 60% są dofinansowywane ze środków unijnych, których JST nie będą zwracać. Jest to idealna sytuacja, służąca nadrobieniu dystansu rozwojowego.

4. Podsumowanie

Nie podlega dyskusji fakt, że nadmierne zadłużenie JST stanowi zagrożenie dla ich stabilnego funkcjonowania. Dług Białegostoku oscyluje na granicy progów ustawowych. Należy jednak podkreślić, że wzrost długu skumulowanego wykorzystywano na realizację projektów unijnych (głównie na inwestycje majątkowe). W ten sposób zadłużanie wydaje się słuszne (określenie „dobry dług” jest trafne), nawet jeśli w końcowym efekcie jego spłata będzie rozłożona na kolejne 20-30 lat. Właściwa i pełna analiza powinna, oprócz uwzględnienia wartości dofinansowania z UE, ująć również koszty utrzymania tej infrastruktury w przyszłości oraz obsługi długu w kolejnych latach. Dopiero wtedy możliwe byłoby faktyczne oszacowanie zysku bądź straty związanej z wyborem tej ścieżki rozwoju. Idealnym rozwiązaniem byłoby stworzenie dwóch modeli: dla zadłużania się (i realizacji projektów), jak i w przypadku braku inwestycji. Jest to jednak niezwykle trudne i niemożliwe do przedstawienia w tak wąskim opracowaniu.

Jedynym, możliwym zastrzeżeniem w odniesieniu do JST jest poziom zadłużenia. Jego skala znacznie podnosi ryzyko niewypłacalności. Konsekwencje przekroczenia progów ustawowych byłyby bardzo uciążliwe. Można mieć wątpliwość, czy przewidziany bufor nie jest zbyt mały.

Zadaniem jednostek samorządu terytorialnego nie jest oszczędzanie. Mają one na celu zaspokajanie potrzeb społecznych, czyli wydawanie posiadanych zasobów kapitałowych przy zachowaniu zasad m.in.: jasności, przejrzystości, gospodarności. Tym samym, bez wyznaczania wyraźnych ustawowych limitów zadłużenia (reguła finansowa), nie można liczyć na ograniczenie skali zadłużania

²⁷ Dotyczy *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego*.

²⁸ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.podlaskiedotacje.pl>, data wejścia: 17.05.2012].

²⁹ Obliczone na podstawie: *Strategia Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus* oraz *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2011 r.*

JST. Potrzeby rosną niewspółmiernie szybciej niż możliwości ich zaspokajania, a sektor publiczny, reprezentowany przez polityków, ma możliwość zaciągania zobowiązań (niestety?) w celu realizacji doraźnych potrzeb wyborców.

Bibliografia

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/sloownik/Strony/Zasada_dodatkowosci.aspx, data wejścia: 19.05.2012].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.mrr.gov.pl/serwis_prasowy/multimedia/Artykuly_i_wywiady/Strony/ArtykulministerEBienkowskiejwGazecieWyborczej_PorozmawiajmyomiliardachzEuropy_22022012.aspx, data wejścia: 06.05.2012].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840_6108_PLK_HTML.htm, data wejścia: 05.05.2012].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.dlugubliczny.org.pl>, data wejścia: 04.05.2012].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.for.org.pl/pl/a/1938,Rok-z-licznikiem-dlugu-publicznego>, data wejścia: 14.05.2012].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.rp.pl>, data wejścia: 04.05.2012].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.podlaskiedotacje.pl>, data wejścia: 17.05.2012].
- Grucza B., Trocki M., *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa 2007.
- Kerzner H., *Zarządzanie projektami studium przypadków*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005.
- Sawkowicz P., *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, [w:] „Finanse Komunalne”, 2003, Nr 5, s. 5-7.
- Uchwała nr XX/191/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2012 rok.*
- Uchwała nr XX/192/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2012 – 2037.*
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964, Nr 16, poz. 93).*
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U., Nr 157, poz. 1240).*
- Zarządzenie nr 1228/08 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 20 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2007 r.*
- Zarządzenie nr 1488/05 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2004 r.*
- Zarządzenie nr 1932/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Miasta Białegostoku za 2011 r.*
- Zarządzenie nr 2084/09 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2008 r.*
- Zarządzenie nr 2428/06 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2005 r.*
- Zarządzenie nr 3097/10 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2009 r.*

Zarządzenie nr 351/07 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2006 r.

Zarządzenie nr 676/11 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białegostoku za 2010 r.

Streszczenie

Finansowanie projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z licznymi ograniczeniami. Jednym z nich jest budżet. Specyfika dotacji europejskich powoduje, że aby realizować inwestycje, należy posiadać wkład własny. Tym samym w ostatnich latach JST realizowały projekty unijne i zadłużały się. Referat ma na celu przedstawienie problematyki zadłużania się JST w aspekcie projektów unijnych, a także określenie, czy zadłużanie się można traktować pozytywnie. Autor dokonuje analizy na podstawie informacji finansowych miasta Białegostoku jako dużej jednostki wojewódzkiej, zlokalizowanej w północno-wschodniej Polsce.

LOCAL GOVERNMENT DEBT AND EU PROJECTS (THE CASE OF BIAŁYSTOK)

Abstract

Financing of EU projects by local government units has numerous limitations. Among them the budgetary considerations play a major role. European regulations stipulate that own contribution is necessary to undertake investments. Therefore, in recent years, many Polish local governments have run into debt as a result of implemented projects. The aim of this paper is to present the problem of local government debt in the context of EU projects and to determine whether there exist any positive aspects of indebtedness. The author bases his analysis on the financial information published by the City of Białystok – as a large territorial unit located in the north-eastern part of Poland.