

Jarosław Dziuba

Wykorzystanie przychodów zwrotnych w finansowaniu miast na prawach powiatu

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/1,
189-198

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JAROSŁAW DZIUBA

*Wykorzystanie przychodów zwrotnych w finansowaniu miast
na prawach powiatu*

The application of refundable revenues in district municipalities financing

Wprowadzenie

Uprawnienie do pozyskiwania przychodów zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) wynika m.in. z przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹. Akcentuje ona przede wszystkim inwestycyjne wykorzystanie pozyskanych tą drogą środków, stwierdzając w art. 9, że „dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem”.

W pozyskiwaniu przychodów zwrotnych, tworzących dług samorządowy, JST mogą kierować się różnymi motywami. Celem artykułu jest identyfikacja głównych przesłanek uzasadniających wykorzystanie przychodów zwrotnych w finansowaniu JST oraz określenie skali tego wykorzystania na przykładzie miast na prawach powiatu.

1. Przesłanki wykorzystania przychodów zwrotnych w finansowaniu miast na prawach powiatu

Pozyskiwanie przychodów zwrotnych jest następstwem istniejących potrzeb pożyczkowych. Potrzeby te wynikają z różnych zdarzeń ekonomiczno-finansowych.

¹ Dz.U. z 1994 r. nr 124 poz. 607.

Według art. 89 ustawy z 28.08.2009 r. o finansach publicznych² JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu,
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Można zatem przyjąć, że bezpośrednią przyczyną wykorzystania przychodów zwrotnych w gospodarce finansowej JST jest konieczność zapewnienia równowagi finansowej budżetu w związku z brakiem zbilansowania dochodów i wydatków oraz koniecznością spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Istnieje przy tym w teorii finansów publicznych wiele argumentów ekonomicznych i pozaekonomicznych przemawiających za zwrotnym finansowaniem niektórych przedsięwzięć i zadań samorządowych.

Jeden z takich argumentów można wysunąć, odwołując się do zasad etyki, a przede wszystkim zasady sprawiedliwości. Jako zgodne z tą zasadą można uznać takie finansowanie, podczas którego finansujący mają możliwość korzystania z efektów tego finansowania, a korzystający są zobowiązani do ponoszenia kosztów. Jeśli efekty wydatkowania środków są jednorazowe i natychmiastowe, to powinny być finansowane z bieżących dochodów podatkowych przez obecnych mieszkańców JST. Natomiast jeżeli efekty te mają charakter długofalowy i będą dostępne także dla przyszłych mieszkańców, zasadne wydaje się obciążenie ich kosztami realizowanego przedsięwzięcia. Może to nastąpić poprzez jego finansowanie długiem, którego spłata nastąpi w przyszłości, a jej źródłem będą podatki płacone przez przyszłych mieszkańców³. Idea ta zwana jest także zasadą równości międzypokoleniowej i geograficznej.

Pożyczka stanowi obciążenie dla pożyczkobiorcy w postaci kosztów jej obsługi. W przypadku pożyczki publicznej ciężar ten poniosą podatnicy w przyszłości, w trakcie spłaty długu. Będzie on jednak tym mniej dotkliwy, im większe korzyści gospodarce uzyska się wskutek zaangażowania pozyskanego kapitału⁴. Największe korzyści wystąpią w przypadku finansowania przedsięwzięć generujących w przyszłości dochody, które pokryją koszty zadłużenia⁵. W takim wariantcie budżet bieżący JST w ogóle nie zostanie obciążony ciężarem długu, a społeczność lokalna dodatkowo odniesie korzyści związane np. z ożywieniem gospodarczym, spadkiem bezrobocia, wzrostem jakości życia itp. Cechy takich przedsięwzięć posiadają inwestycje w obiekty

² Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

³ R. A. Musgrave, *Should we Have a Capital Budget?*, „The Review of Economics and Statistics”, vol. 45, nr 2 (May, 1963), s. 135.

⁴ *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 701.

⁵ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 365.

działające na zasadzie samofinansowania w formie np. spółek komunalnych. Instrumencem dłużnym, w którego konstrukcję wbudowany jest przedstawiony mechanizm, są obligacje przychodowe.

Właściwe ukierunkowanie polityki inwestycyjnej JST może się także przyczynić do zmniejszenia kosztów świadczenia usług publicznych, a więc redukcji wydatków budżetowych. Przykładem może być np. wymiana środków transportu publicznego na bardziej nowoczesny i mniej kosztochłonny. Redukcja kosztów w różnych obszarach funkcjonowania gospodarki komunalnej poprzez unowocześnienie infrastruktury może przewyższać koszt obsługi długu, czyniąc finansowanie kapitałem obcym ekonomicznie uzasadnionym⁶.

Inwestycje infrastrukturalne są wysoce kosztochłonne, przez co budżety samorządowe nierzadko nie są w stanie ich udźwignąć. Brak takich inwestycji może wywoływać tzw. koszty zaniechania, takie jak np. zła jakość świadczonych usług publicznych lub ich częściowy brak. Koszty te są trudne do zmierzenia i często władza publiczna nie jest ich świadoma. Sfinansowanie inwestycji kapitałem obcym umożliwia nie tylko ich przeprowadzenie, czyli uniknięcie kosztów zaniechania, ale także znacząco przyspiesza realizację projektu w porównaniu ze stopniowym gromadzeniem środków z dochodów. Ponieważ inwestycje takie zwiększają atrakcyjność JST, korzyści przez nie wygenerowane (np. wyższe ceny za nieruchomości komunalne, wyższe czynsze, nowe inwestycje sektora prywatnego, nowe miejsca pracy, nowi mieszkańcy, wyższe wpływy podatkowe) mogą przewyższać koszt obsługi długu. Zatem szybkie wykonanie niezbędnych inwestycji, nawet wykraczających poza bieżące możliwości budżetowe, leży w interesie JST. Dochody wygenerowane z przyspieszonego, dzięki inwestycji, lokalnego rozwoju gospodarczego i poszerzenia bazy podatkowej uzasadniają poniesienie kosztu obsługi długu. Warunkiem tego jest jednak przeznaczenie środków zwrotnych właśnie na projekty rozwojowe, a nie na cele bieżące.

Zastosowanie przychodów zwrotnych w finansowaniu inwestycji paradoksalnie, mimo pojawienia się kosztów tego kapitału, może przyczynić się także do zmniejszenia kosztów samej inwestycji. Wynika to, po pierwsze, ze wspomnianego już skrócenia cyklu inwestycyjnego w porównaniu z jego finansowaniem ograniczonymi w skali jednego roku budżetowego dochodami. Ze względu na to, że duża część kosztów inwestycji ma charakter stały, skrócenie cyklu powoduje spadek ogólnych nakładów inwestycyjnych. Po drugie, możliwość zwiększenia, dzięki zastosowaniu dodatkowego finansowania zwrotnego, zakresu inwestycji może spowodować zmniejszenie jej kosztu jednostkowego. Kolejny czynnik zmniejszający realny koszt inwestycji wynika ze spadku wartości pieniądza w czasie. Przesunięcie w czasie spłaty długoterminowej pożyczki może spowodować, że jej realny ciężar spłaty, jak i realne koszty jej obsługi, okazać się mogą dla przyszłych mieszkańców niższe niż dla współczesnych⁷.

⁶ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 133.

⁷ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 102.

W gospodarce finansowej podmiotów publicznych również można dostrzec, znany choćby w finansach przedsiębiorstw, mechanizm działania dźwigni finansowej. Dzięki zastosowaniu kapitałów obcych zwiększa się efektywność zaangażowania środków własnych. Korzyści ze zrealizowanych inwestycji w przeliczeniu na jednostkę wkładu własnego są wyższe niż przy wykorzystaniu wyłącznie finansowania własnego⁸. W przeciwieństwie do działalności komercyjnej korzyści tych często nie da się precyzyjnie ująć w jednostce pieniężnej, stąd też trudno ocenić skalę działania mechanizmu dźwigni finansowej.

Wysokość wydatków inwestycyjnych JST cechuje się dużą niestabilnością, co wynika ze zmienności potrzeb inwestycyjnych samorządu terytorialnego – zarówno w wymiarze terytorialnym, jak i czasowym. Aby ograniczyć duże wahania zapotrzebowania na dochody w okresach przeprowadzania inwestycji, korzystne jest uzupełnianie tych zwiększonych potrzeb przychodami zwrotnymi, co nie powoduje wahań ani wysokości podatków, ani zakresu realizacji zadań bieżących.

Inną przesłanką finansowania inwestycji kapitałem zwrotnym jest dążenie do optymalnej alokacji środków, wynikającej z bliskich relacji pomiędzy finansującymi a realizatorami przedsięwzięcia i korzystającymi z niego. Przykładowo w sytuacji gdy kapitał jest pozyskany wprost od mieszkańców wspólnoty (np. poprzez emisję obligacji), występująca więź emocjonalna skutkuje bezpośrednią presją ze strony opinii publicznej na władzę, zwiększającą racjonalność wykorzystania środków zwrotnych.

Kolejnym argumentem przemawiającym za korzystaniem przez JST z przychodów zwrotnych jest możliwość pozyskania środków pomocowych Unii Europejskiej. Absorpcja takich funduszy wymaga jednak, zgodnie z zasadą współfinansowania, posiadania wkładu własnego oraz finansowania wyprzedzającego – zgodnie z zasadą refundacji. Ze względu na duże koszty inwestycji ich zapewnienie przekracza często możliwości finansowe budżetów, szczególnie małych jednostek. Zamyka im to drogę do starania się o środki pomocowe i w konsekwencji powoduje rezygnację z przeprowadzenia inwestycji ze wszystkimi tego negatywnymi następstwami. Przychody zwrotne, zapewniając niezbędny wkład własny, a także finansowanie wyprzedzające, mogą stać się istotnymi instrumentami zwiększającymi absorpcję funduszy unijnych.

Powyższe przesłanki uzasadniają finansowanie przychodami zwrotnymi wydatków inwestycyjnych, natomiast nie da się nimi uzasadnić pokrywania nierozwojowych wydatków bieżących. Nie można takiego działania uznać za sprawiedliwe, nie wystąpią też w tym przypadku takie efekty, jak dźwignia finansowa, przyspieszony rozwój gospodarczy czy zmniejszenie kosztów funkcjonowania. Również cel stabilizowania potrzeb dochodowych nie może być brany pod uwagę, gdyż wydatki bieżące cechują się wysoką stabilnością. Należy zgodzić się z poglądem, że finanso-

⁸ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003, s. 69.

wanie długiem wydatków bieżących powinno być stosowane tylko w wyjątkowych sytuacjach. Jest to zgodne z tzw. złotą regułą zrównoważonego budżetu bieżącego, która zakłada, że wydatki bieżące powinny zawsze znaleźć pokrycie w bieżących dochodach⁹.

Teoretyczne motywy wykorzystania przychodów zwrotnych w największym stopniu można zaobserwować właśnie na samorządowym poziomie władzy publicznej. W związku z „bliskością” wyborców lokalni politycy kierują się bardziej racjonalnymi przesłankami zaciągania długu niż ma to miejsce na szczeblu centralnym¹⁰. Przeprowadzone badanie ankietowe¹¹ potwierdziło, że władze samorządowe są świadome przede wszystkim inwestycyjnego przeznaczenia środków zwrotnych (tab. 1).

Tabela 1. Przyczyny korzystania z przychodów zwrotnych przez miasta na prawach powiatu

Jakie są podstawowe przyczyny pozyskiwania przez miasto przychodów zwrotnych (z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji)?	Liczba udzielonych odpowiedzi na miejscu:		
	1	2	3
Brak środków na realizację absolutnie niezbędnych zadań bieżących	1	0	1
Chęć realizacji inwestycji podnoszących konkurencyjność miasta	12	11	4
Dążenie do obniżenia kosztów inwestycji poprzez skrócenie czasu ich realizacji	0	3	5
Chęć skorzystania z preferencyjnego oprocentowania oraz możliwości umorzenia części pożyczki	2	3	6
Chęć pozyskania współfinansowania/prefinansowania projektu realizowanego z udziałem środków UE	12	7	4
Brak środków na spłatę zobowiązań	2	1	2
Chęć wcześniejszej spłaty zadłużenia zaciągniętego na mniej korzystnych warunkach	1	5	2
Inne przesłanki	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na pytanie o przyczyny pozyskiwania przez miasto na prawach powiatu przychodów zwrotnych większość ankietowanych wskazała na „chęć realizacji inwestycji podnoszących konkurencyjność miasta” oraz „chęć pozyskania współfinansowania/

⁹ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, s. 131.

¹⁰ A. Szewczuk, *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 459.

¹¹ Ankietę skierowano drogą pocztową do skarbników wszystkich 65 miast na prawach powiatu. Odpowiedziało na nią 28 respondentów, czyli poziom zwrotności wyniósł 43%.

prefinansowania projektu realizowanego z udziałem środków Unii Europejskiej¹². Biorąc pod uwagę fakt, że takie projekty mają głównie charakter inwestycyjny, odpowiedź taka również świadczy o zamiarze inwestycyjnego przeznaczenia środków pożyczkowych.

2. Analiza wykorzystania przychodów zwrotnych przez miasta na prawach powiatu w latach 2008–2010

Analiza wykorzystania przychodów zwrotnych przez miasta na prawach powiatu może być dokonana przy wykorzystaniu metody strumieniowej oraz zasobowej. W pierwszym przypadku badaniu podlegają strumienie przychodów pozyskiwanych w ciągu roku budżetowego, a w drugim przypadku uwaga jest skoncentrowana na poziomie zadłużenia na koniec roku budżetowego.

Miasta na prawach powiatu pozyskały w 2008 r. przychody zwrotne o wartości ponad 3,6 mld zł. Na wielkość tę składały się głównie instrumenty kredytowo-pożyczkowe, których udział przekroczył 94% (tab. 2). W 2009 r. wartość pozyskanych przychodów zwrotnych wzrosła o ponad 118% – do prawie 7,6 mld zł. Było to spowodowane pogorszeniem, w wyniku spowolnienia gospodarczego, sytuacji finansowej JST, szczególnie w zakresie pozyskanych dochodów własnych, i wzrostem liczby budżetów deficytowych względem roku poprzedniego. Podczas gdy w 2008 r. budżety 45 miast zamknęły się deficytami, których łączna suma nieco przekroczyła 2 mld zł, to w 2009 r. już w 63 jednostkach budżet wykonano z deficytem o łącznej wartości prawie 6 mld zł. Warto zauważyć, że plany budżetowe przewidywały na ten rok deficyty o łącznej sumie ponad 9,3 mld zł i ta wartość stała się podstawą wyznaczenia potrzeb pożyczkowych miast, których plan został zrealizowany w 90%. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że pomimo spadku dochodów własnych miasta utrzymały rozmiar wydatków majątkowych, które nawet wzrosły o ponad 10%. Możliwe to było dzięki m.in. zwiększeniu skali pozyskanych środków zwrotnych.

Wysokiej dynamice wzrostu przychodów zwrotnych w 2009 r. towarzyszyła też zmiana ich struktury według zastosowanych instrumentów dłużnych. Intensyfikacja programów emisyjnych obligacji komunalnych, skutkująca ponad dwunastokrotnym wzrostem wartości emisji w stosunku do 2008 r., doprowadziła do zwiększenia się udziału tego instrumentu do 34% (z niespełna 6% w 2008 r.) przychodów zwrotnych, osiągając wartość prawie 2,7 mld zł. Na uwagę zasługuje tu zwłaszcza aktywność emisyjna Warszawy, która w 2009 r. wyemitowała papiery na kwotę prawie 1,5 mld zł w ramach programu emisyjnego opiewającego na 4 mld zł.

¹² J. Dziuba, *Znaczenie przychodów zwrotnych w procesie absorpcji środków pomocowych Unii Europejskiej przez miasta na prawach powiatu*, [w:] *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, red. J. Adamek, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 121, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 168.

Kolejny badany rok 2010 charakteryzował się niewielkim spadkiem wartości przychodów zwrotnych o niespełna 6% z zachowaniem dotychczasowej ich struktury instrumentalnej.

Tabela 2. Przychody zwrotne miast na prawach powiatu

Wyszczególnienie	2008		2009		2010	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Przychody zwrotne, w tym:	3 600,92	100,00	7 851,55	100,00	7 392,69	100,00
• Kredyty i pożyczki, w tym:	3 387,53	94,07	5 160,75	65,73	5 000,83	67,65
na pokrycie wydatków „unijnych”	359,99	10,00	738,27	9,40	656,71	8,88
• Papiery wartościowe, w tym:	213,39	5,93	2 690,80	34,27	2 391,86	32,35
na pokrycie wydatków „unijnych”	0,56	0,02	59,64	0,76	121,61	1,64
Przychody zwrotne na pokrycie wydatków „unijnych”	360,55	10,01	797,91	10,16	778,32	10,53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów miast na prawach powiatu w latach 2008–2010*, www.mf.gov.pl.

Jednym z motywów finansowania zwrotnego jest potrzeba zapewnienia wkładu własnego lub finansowania wyprzedzającego projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej. W strukturze instrumentalnej tej kategorii przychodów dominują kredyty i pożyczki, natomiast znaczenie obligacji komunalnych jest niewielkie. Przychody zwrotne pozyskane na ten cel stanowiły w każdym badanym roku nieco ponad 10% przychodów zwrotnych ogółem. W poprzednich latach udział ten był większy i sięgał np. w 2007 r. 35%, a w 2006 r. 24,6%. Przeprowadzone dla tego okresu badania wskazują, że istnieje dodatnia zależność pomiędzy skalą absorpcji przez miasta na prawach powiatu funduszy unijnych a wielkością pozyskiwanych w związku z projektami unijnymi przychodów zwrotnych. Stanowią zatem istotny czynnik zwiększający skalę absorpcji funduszy unijnych¹³.

Zobowiązania miast na prawach powiatu dominują w strukturze podmiotowej długu JST (tab. 3). Ich wartość wzrosła z poziomu 12,8 mld zł na koniec 2008 r. do ponad 23,4 mld zł na koniec 2010 r. Stanowiły one na koniec badanego okresu ponad 42,5% zobowiązań wszystkich JST, a w 2009 r. nawet 46,5%. Dług JST w relacji do państwowego długu publicznego (PDP) wykazywał tendencję wzrostową z poziomu 5,6% na koniec 2008 r. do 7,1% w 2010 r., w tym zobowiązania miast na prawach powiatu stanowiły w 2010 r. nieco ponad 3% PDP, po wzroście z 2,1% w 2008 r. i 2,7% w 2009 r.

¹³ *Ibid.*, s. 178.

Tabela 3. Struktura podmiotowa długu jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	2008		2009		2010	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
JST ogółem:	28 774,69	100,0	40 294,34	100,0	55 093,87	100,0
gminy	10 821,05	37,6	14 611,05	36,3	21 929,61	39,8
miasta na p.p.	12 775,29	44,4	18 729,82	46,5	23 437,52	42,5
powiaty	2 888,91	10,0	3 907,31	9,7	5 435,59	9,9
województwa	2 289,45	8,0	3 046,16	7,6	4 291,15	7,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów miast...*

W badanym okresie wszystkie szczeble samorządu terytorialnego odnotowały dodatnią dynamikę zadłużenia. Największym przyrostem długu charakteryzował się szczebel gminny (wzrost o ponad 102%). Zadłużenie miast na prawach powiatu zwiększyło się o ponad 83%, a w samym 2009 r. o ponad 46% i był to najwyższy roczny przyrost długu tej grupy jednostek od 2002 r.

Struktura zadłużenia miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych kształtuje się podobnie jak na innych szczeblach samorządu terytorialnego (tab. 4). Dominują w niej instrumenty aktywne, tzn. takie, które umożliwiają pozyskanie przychodów zwrotnych (kredyty, pożyczki i dłużne papiery wartościowe). Wielkość zobowiązań wymagalnych jest marginalna, a przyjęte depozyty w ogóle nie występują. Udział kredytów i pożyczek w 2008 r. przekraczał 91%, a w ostatnich dwóch latach spadł do 85%. Na koniec 2009 r. zadłużenie obligacyjne miast na prawach powiatu wzrosło o 146%, osiągając ponad 14% udział w długu ogółem, czemu przysłużył się znacząco wspomniany już program emisyjny Warszawy.

Tabela 4. Struktura przedmiotowa zadłużenia miast na prawach powiatu

Wyszczególnienie	2008		2009		2010	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Zobowiązania ogółem	12 775,29	100,0	18 729,82	100,0	23 437,52	100,0
papiery wartościowe	1 078,60	8,4	2 653,19	14,2	3 336,52	14,2
– długoterminowe	1 070,60	8,4	2 653,19	14,2	3 336,52	14,2
kredyty i pożyczki	11 648,68	91,2	16 029,12	85,6	19 997,30	85,3
– długoterminowe	11 571,97	90,6	15 989,19	85,4	19 921,19	85,0
przyjęte depozyty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,	0,0
wymagalne zobowiązania	48,00	0,4	47,51	0,3	103,71	0,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów miast...*

Warto zauważyć, że zadłużenie z tytułu zastosowanych instrumentów dłużnych niemal wyłącznie miało charakter długoterminowy, co świadczy o tym, że przychody pozyskane dzięki nim służyły osiągnięciu równowagi finansowej budżetu. Fakt, że wydatki majątkowe, w tym również inwestycyjne, badanych jednostek przewyższały wielkość ich deficytów budżetowych, potwierdza tezę, że miasta pozyskiwały przychody zwrotne głównie na finansowanie projektów inwestycyjnych.

Zakończenie

Przesłanki zastosowania przychodów zwrotnych w gospodarce finansowej JST formułowane przez teorię finansów publicznych uzasadniają przede wszystkim inwestycyjne wykorzystanie pozyskanych tą drogą środków. Praktyka zarządzania finansami na poziomie miast na prawach powiatu odpowiada w tym zakresie postulatom teoretycznym. Teza ta znajduje potwierdzenie zarówno w odpowiedziach ankietowanych skarbników miast, jak i w analizie poziomu i struktury przychodów zwrotnych oraz powstałego w ten sposób zadłużenia.

Obserwowaną w ostatnich latach wysoką dynamikę wzrostu aktywności pożyczkowej i długu badanych jednostek tłumaczyć można chęcią utrzymania aktywności inwestycyjnej w warunkach luki dochodowej spowodowanej pogorszeniem otoczenia makroekonomicznego. Podkreślenia wymaga fakt, że aktywność ta dotyczy także rozpoczynania nowych projektów inwestycyjnych, a nie tylko kontynuacji tych rozpoczętych w okresie dobrej koniunktury gospodarczej¹⁴. Motywacją dla utrzymania aktywności inwestycyjnej jest możliwość pozyskania bezzwrotnego finansowania unijnego, zatem przychody zwrotne stanowią istotny czynnik zwiększania absorpcji funduszy unijnych.

Pomimo wysokiej dynamiki przyrostu zadłużenia samorządowego nadal stanowi ono niewielki odsetek państwowego długu publicznego. Nieracjonalne wydają się zatem prezentowane na początku 2011 r. pomysły płynące z Ministerstwa Finansów, dotyczące administracyjnego ograniczenia poziomu deficytów budżetowych JST do 4% ich dochodów w 2012 r., a docelowo do 1% w 2015 r. W opinii samorządowców skutkiem tego byłby spadek aktywności inwestycyjnej oraz zmniejszenie absorpcji funduszy unijnych przez JST, natomiast efekt w postaci ograniczenia PDP byłby wątpliwy.

The application of refundable revenues in district municipalities financing

In the theory of public finance there are numerous well-founded arguments justifying the application of debt to public investment financing. Survey results presented in the article confirm that the authorities of district municipalities are mainly aware of refundable means of investment allocation.

¹⁴ P. Swianiewicz, J. Lukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, *Finanse Komunalne* 5/2010, s. 25.

The performed analysis indicates a high dynamics of debt increase in the studied units and the scale of obtaining refundable revenues in recent years. The desire to maintain high investment activity, co-financed to a large extent by the European Union means, in the conditions of economic downturn, is considered to be the underlying reasons of this phenomenon. The description of applied debt instruments indicates an investment oriented allocation of means obtained in this way.