

Jarosław Dziuba

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZNACZENIE PRZYCHODÓW ZWROTNYCH W PROCESIE ABSORPCJI ŚRODKÓW POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ MIASTA NA PRAWACH POWIATU

Streszczenie: Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy istnieje zależność pomiędzy wielkością pozyskiwanych przychodów zwrotnych a skalą absorpcji funduszy pomocowych Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego. Pozyskanie takich środków wymaga wniesienia przez beneficjenta pomocy wkładu własnego w finansowane przedsięwzięcie oraz wiąże się z koniecznością zaangażowania własnych środków aż do uzyskania refundacji. W artykule przedstawiono podstawowe przesłanki pozyskiwania przychodów zwrotnych, a także scharakteryzowano specjalne instrumenty finansowe umożliwiające ich pozyskanie w celu finansowania projektów unijnych. Przeprowadzono również badanie, które potwierdza (na przykładzie miast na prawach powiatu), że przychody zwrotne stanowią istotny czynnik zwiększający skalę absorpcji funduszy unijnych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, przychody zwrotne, środki pomocowe Unii Europejskiej.

1. Wstęp

Pozyskanie środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej wymaga wniesienia przez beneficjenta pomocy wkładu własnego w finansowane przedsięwzięcie oraz wiąże się z koniecznością zaangażowania własnych środków (prefinansowania) aż do uzyskania refundacji. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) środki te mogą pochodzić z dochodów, a w sytuacji ich niewystarczalności alternatywą są przychody, w tym przede wszystkim przychody zwrotne.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy istnieje zależność pomiędzy skalą absorpcji przez JST funduszy unijnych a wielkością pozyskiwanych przychodów zwrotnych. Do weryfikacji przyjęto następującą hipotezę badawczą: przychody zwrotne stanowią istotny czynnik zwiększający skalę absorpcji funduszy unijnych przez JST. Zakresem podmiotowym badań objęto wszystkie miasta na prawach powiatu w Polsce, czyli 65 jednostek, natomiast zakres czasowy obejmuje lata 2006–2008.

2. Przesłanki pozyskiwania przychodów zwrotnych przez miasta na prawach powiatu

W teorii finansów publicznych istnieje wiele przekonujących argumentów uzasadniających wykorzystanie przychodów zwrotnych w celu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Należą do nich przesłanki zarówno ekonomiczne, w tym przede wszystkim finansowe, jak i pozaekonomiczne, takie jak:

- zapewnienie tzw. sprawiedliwości międzypokoleniowej, czyli przerwienie ciężaru finansowania także na przyszłe pokolenia, które będą korzystać z efektów inwestycji;
- przyspieszenie, dzięki nowym inwestycjom, rozwoju gospodarczego oraz poszerzenie bazy podatkowej, co może dać korzyści finansowe przewyższające koszt obsługi zadłużenia;
- obniżenie bieżących wydatków ponoszonych na gospodarkę komunalną poprzez np. unowocześnienie infrastruktury komunalnej (wodociągi, kanalizacja, środki transportu itp.);
- przyspieszenie cyklu inwestycyjnego, co powinno wpłynąć na obniżenie jego kosztów, zwłaszcza stałych;
- stabilizacja wielkości potrzebnych środków budżetowych, które w przypadku finansowania inwestycji dochodami bieżącymi podlegałyby dużym wahaniom w zależności od aktywności inwestycyjnej;
- uzyskanie dostępu do środków pomocowych z Unii Europejskiej, których otrzymanie wiąże się z koniecznością posiadania „wkładu własnego”;
- zapewnienie właściwej kontroli ze strony kapitałodawców, co sprzyja efektywniejszej alokacji środków [7, s. 5–7].

Powyższe przesłanki uzasadniają finansowanie przychodami zwrotnymi zwłaszcza wydatków inwestycyjnych, natomiast nie da się nimi uzasadnić pokrywania nierozwojowych wydatków bieżących. Finansowanie długiem wydatków bieżących powinno być stosowane tylko w wyjątkowych sytuacjach, związanych np. z niedopasowaniem terminowym pozyskiwanych dochodów i realizowanych wydatków. Wskazane jest, aby takie zadłużenie miało charakter krótkoterminowy i podlegało spłacie w trakcie roku budżetowego. Jest to zgodne z tzw. „złotą regułą” zrównoważonego budżetu bieżącego, która zakłada, że wydatki bieżące powinny zawsze znaleźć pokrycie w bieżących dochodach [8, s. 131]. Warunkiem skutecznego egzekwowania tej reguły jest wyraźne oddzielenie w budżecie dochodów i wydatków bieżących od dochodów i wydatków inwestycyjnych (kapitałowych) lub też, jak proponują R.A. i P.B. Musgrave, podział budżetu na budżet bieżący i kapitałowy [4, s. 671]. Zwiększa to przejrzystość gospodarki finansowej i jest praktykowane w wielu krajach.

Ustalenia obszarów wykorzystania przychodów zwrotnych dokonano, przeprowadzając badanie ankietowe¹, w którym zapytano m.in. o przyczyny korzystania

¹ Ankietę skierowano drogą pocztową do skarbników wszystkich 65 miast na prawach powiatu. Odpowiedziało na nią 28 respondentów, czyli poziom zwrotności wyniósł 43%.

z tej formy finansowania. Ankietowani mieli możliwość wyboru 3 odpowiedzi spośród 7 wskazanych, szeregując je według stopnia ważności, a także wskazania dodatkowych przyczyn nieujętych w zaproponowanych możliwościach. Wyniki udzielonych odpowiedzi prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Przyczyny korzystania z przychodów zwrotnych na podstawie badań ankietowych

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.

Przeprowadzone badanie ankietowe potwierdziło, że władze samorządowe są świadome przede wszystkim inwestycyjnego przeznaczenia środków zwrotnych. Jako podstawową przesłankę korzystania przez miasta na prawach powiatu z przychodów zwrotnych większość ankietowanych uznała *chęć realizacji inwestycji podnoszących konkurencyjność miasta*. Odpowiedź ta była wskazana na pierwszym miejscu przez 12 skarbników (43%), a na drugim miejscu przez 11 (39%). Przesłanką do finansowania inwestycji przychodami zwrotnymi było też dążenie do skrócenia cyklu inwestycyjnego oraz obniżenia dzięki temu kosztów inwestycji.

Równie często wskazywaną odpowiedzią była *chęć pozyskania współfinansowania/prefinansowania projektu realizowanego z udziałem środków Unii Europejskiej* (12 odpowiedzi na pierwszym miejscu i 7 na drugim). Jako cel pozyskiwania przychodów zwrotnych wskazano także konieczność spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Motyw ten mógł wynikać z braku środków na regulowanie długu lub też z zamiaru aktywnego zarządzania długiem w celu np. obniżenia kosztów jego obsługi. Odpowiedzi te jednak były dużo rzadziej udzielane. Można zatem przyjąć, że głównymi obszarami wykorzystania przychodów zwrotnych jest działalność inwestycyjna oraz **realizacja projektów współfinansowanych środkami z UE**, a w mniejszym zakresie także spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

3. Instrumenty pozyskiwania przychodów zwrotnych w celu finansowania programów unijnych przez JST

Pozyskanie przychodów zwrotnych przez JST może nastąpić poprzez wykorzystanie wielu instrumentów finansowych o charakterze dłużnym. Dłużne instrumenty finansowe, które znajdują powszechne zastosowanie w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, to **kredyty bankowe, pożyczki i dłużne papiery wartościowe**, a zwłaszcza obligacje. Kredyty i pożyczki mogą być udzielane na zasadach zarówno komercyjnych, jak i preferencyjnych, natomiast obligacje komunalne mają charakter komercyjny. Kryterium tego podziału jest koszt pozyskania finansowania, który w przypadku operacji komercyjnych wynika z rachunku ekonomicznego przeprowadzonego przez kapitałodawcę, z uwzględnieniem rynkowej ceny pieniądza (rynkowych stóp procentowych), ryzyka konkretnego kapitałobiorcy i danej operacji oraz konkurencji innych podmiotów na rynku kredytowo-pożyczkowym. Rynek ten jest zdominowany przez banki komercyjne, które, zgodnie z prawem bankowym², są jedynymi podmiotami uprawnionymi do udzielania kredytów, za wyjątkiem tzw. kredytów konsumenckich³. Mogą one udzielać także pożyczek pieniężnych, jednak instrument kredytu jest dużo bardziej popularny. Wynika to m.in. z objęcia kredytu normami prawa bankowego, a zatem dostosowania tego instrumentu do specyfiki działania banków. Kredyty i pożyczki komercyjne oraz obligacje komunalne pod względem celowości wykorzystania pozyskanych środków są instrumentami bardzo elastycznymi. Mogą nimi być finansowane wszystkie cele i zadania leżące w kompetencjach JST, w tym także współfinansowane środkami pomocowymi Unii Europejskiej.

Kredyty i pożyczki preferencyjne mają oprocentowanie niższe niż rynkowe, dzięki czemu, przy zachowaniu wszystkich zalet finansowania zwrotnego, generują mniejsze koszty po stronie kapitałobiorcy. Następuje zatem mniejsze obciążenie budżetu spłatą rat kapitałowo-odsetkowych. Preferencje, oprócz niższych kosztów finansowych, mogą także dotyczyć np. korzystniejszych warunków spłaty, możliwości karencji w spłacie kapitału i/lub odsetek, rozłożenia spłaty na dłuższe terminy niż oferowane przez rynek, zmniejszenia częstotliwości płatności rat, możliwości umorzenia części lub całości zadłużenia, łagodniejszych kryteriów oceny zdolności kredytowej itp. Wszystko to sprawia, że korzystanie z tzw. „miękkiego finansowania”, jak czasem określa się kredyty i pożyczki preferencyjne, wiąże się z mniejszym ryzykiem finansowym, bowiem oddala się zagrożenie utraty wypłacalności dłużnika, stanowiące najważniejszą, negatywną konsekwencję korzystania ze środków zwrotnych.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe, DzU 2002, nr 72, poz. 665 z późn. zm.

³ Pojęcie kredytu w polskim systemie finansowym jest używane także w stosunku do operacji pożyczkowych z innymi niż banki podmiotami na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2001 o kredycie konsumenckim, DzU nr 100, poz. 1081 z późn. zm.

Finansowanie preferencyjne jest oferowane zwykle przez podmioty publiczne, tworzone przez państwo w celu realizacji określonych zadań lub wspierania określonych podmiotów. Ich powołanie jest wyrazem interwencjonizmu państwowego w określonych dziedzinach, uznanych przez władzę publiczną za szczególnie ważne z ekonomiczno-społecznego punktu widzenia. Inną ścieżką alokacji preferencyjnych środków pożyczkowych mogą być banki komercyjne, udzielające kredytów lub pożyczek ze środków powierzonych im przez instytucję publiczną. Taki bank administruje powierzonymi środkami, otrzymując z tego tytułu prowizję. Współpraca banków komercyjnych z instytucjami preferencyjnego finansowania może polegać również na dokonywaniu przez te instytucje dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek udzielanych przez bank z własnych środków. Atutem tych rozwiązań jest przesunięcie działań administracyjnych na banki, które jako instytucje dysponujące odpowiednimi strukturami oraz wyspecjalizowane w analizie finansowej przedsięwzięć mogą być lepszymi kontrolerami racjonalności alokowania środków finansowych [3, s. 100–104].

Kredyty i pożyczki preferencyjne, jako przejaw polityki społeczno-gospodarczej państwa, mogą być udzielane tylko na ściśle określone cele zgodne z tą polityką. Z tego powodu nie wszystkie potrzeby w zakresie wydatków i rozchodów JST mogą być pokryte przychodami z tego źródła. Nie są to zatem tak uniwersalne instrumenty jak ich komercyjne odpowiedniki, a pozyskanie środków wiąże się często z obowiązkiem spełnienia szeregu restrykcyjnych warunków i wymogów określonych przez kapitałodawcę.

W Polsce nie istnieje instytucja specjalizująca się w zwrotnym finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Mogą one natomiast korzystać z preferencyjnego finansowania oferowanego przez inne podmioty, do których należą przede wszystkim:

- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW);
- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW);
- Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i funkcjonujące przy nim fundusze;
- Skarb Państwa;
- międzynarodowe instytucje finansowe (np. Europejski Bank Inwestycyjny);
- banki komercyjne we współpracy z wymienionymi wyżej instytucjami.

W system finansowania zwrotnego JST oprócz uniwersalnych instrumentów o charakterze komercyjnym i preferencyjnym wbudowane są także narzędzia specjalne, mające na celu zwiększenia skali absorpcji funduszy unijnych przez JST. Należą do nich programy rządowe i fundusze zarządzane przez BGK.

Jednym z takich programów był w latach 2005–2006 rządowy program prefinansowania projektów (działań) współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE skierowany do jednostek sektora finansów publicznych. Realizacja takich projektów wymagała przejściowego sfinansowania całości lub większości wydatków środkami własnymi beneficjenta (inwestora). Istotą prefinansowania było udzielenie beneficjentowi ze środków budżetu państwa na ten cel po-

zyczki, której kwota nie mogła być jednak wyższa niż kwota wkładu UE w projekt. Wkład ten był przekazany na zasadzie refundacji, czyli zwrotu poniesionych wydatków kwalifikowanych. Celem programu pożyczek było zatem zwiększenie absorpcji funduszy unijnych przez JST, poprzez umożliwienie pozyskania na preferencyjnych warunkach środków finansujących przedsięwzięcia. Dotyczy to jednak tylko projektów zatwierdzonych w ramach programów na lata 2004–2006. W nowym okresie programowania (2007–2013) mechanizm prefinansowania został zastąpiony instrumentem zaliczek wypłacanych przez instytucję zarządzającą (samorząd województwa). Jest to wynikiem nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 8 grudnia 2006 r.⁴, która dokonała połączenia źródeł finansowania projektów unijnych (prefinansowanie, współfinansowanie budżetowe, dofinansowanie unijne) w jeden strumień finansowy, tzw. dotację rozwojową z budżetu państwa. Przyjęto zasadę, że wszystkie środki, jakie otrzymuje Polska z Unii Europejskiej, stają się dochodami budżetu państwa. Powodem tych zmian była, w ocenie ustawodawcy, potrzeba zwiększenia przejrzystości zarządzania środkami publicznymi. Wyjątkiem są zadania realizowane poprzez programy wdrażane w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, które podlegały przepisom sprzed nowelizacji.

Podstawami prawnymi udzielania pożyczek na prefinansowanie była ustawa o finansach publicznych⁵, coroczne ustawy budżetowe oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie, odrębne dla każdego dokumentu programowego. Zaletą prefinansowania był uproszczony sposób pozyskiwania pieniędzy. Prawo zamówień publicznych nakłada na jednostki samorządu terytorialnego, które starają się o kredyt, obowiązek przeprowadzenia przetargu. Natomiast prefinansowanie mogło być uzyskane w trybie bezprzetargowym, dzięki czemu unikało się dodatkowych formalności. Bank nie badał również zdolności kredytowej wnioskodawcy, podobnie jak nie były wymagane żadne zabezpieczenia. Prowizja za udzielenie pożyczki nie była pobierana, a beneficjent nie ponosił żadnych innych kosztów związanych z jej uzyskaniem.

Główna korzyść przejawiała się jednak w atrakcyjnym oprocentowaniu. Było ono zróżnicowane w zależności od programu operacyjnego, a jego konstrukcję oparto na rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych z ostatniego przetargu przeprowadzonego w miesiącu poprzedzającym dany kwartał kalendarzowy, dla każdej transzy pożyczki wypłacanej w danym kwartale. Oprocentowanie ustalone dla danej transzy pożyczki było stałe przez cały okres utrzymywania się zadłużenia z tytułu tej transzy.

Pożyczkobiorcami mogły być wyłącznie jednostki należące do sektora finansów publicznych. Do uruchomienia pożyczki niezbędna była umowa pożyczki i harmono-

⁴ Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU, nr 249, poz. 1832.

⁵ Art. 209–214 w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU, nr 249, poz. 1832.

gram przekazywania transz pożyczki opracowany przez pożyczkobiorcę. Zawarcie umowy następowało po przedłożeniu wniosku i pozytywnej opinii instytucji zarządzającej programem. Umowa wygasła, jeśli nie została zawarta umowa o dofinansowanie projektu. Okres obowiązywania umowy pożyczki dla poszczególnych programów operacyjnych wynosił generalnie 75 dni, jednakże dla projektów Funduszu Spójności, ze względu na ich specyfikę, terminu tego się nie określało. Zwrot pożyczki następował po otrzymaniu środków z funduszy Unii Europejskiej. W przypadku niewpłynięcia tych środków z przyczyn zależnych od pożyczkobiorcy zwrot pożyczki następuje z jego środków własnych. Pożyczka wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych w terminie 7 dni od stwierdzenia nieprawidłowości.

Program prefinansowania programów operacyjnych z BGK cieszył się wśród samorządów dużą popularnością. Według stanu na koniec 2007 r. BGK podpisał 2470 umów pożyczek, na łączną kwotę 9167 mln zł, z czego wypłacono 6833 mln zł. Niestety, BGK nie udostępnia szczegółowych danych dotyczących struktury podmiotowej tego finansowania, stąd nie można oszacować, jaka część tych wielkości przypada na miasta na prawach powiatu.

Finansowanie preferencyjne JST odbywa się głównie poprzez fundusze celowe działające w BGK i przez niego administrowane. Spośród funduszy zarządzanych przez BGK jednostki samorządu terytorialnego mogą się ubiegać o środki zwrotne pochodzące z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (FRIK), Krajowego Funduszu Mieszkaniowego⁶, Funduszu Termomodernizacji⁷. W kontekście pozyskiwania środków unijnych istotne znaczenie ma FRIK. Jest on funduszem kredytowym, powstałym 1 stycznia 2004 r. na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych⁸. Kredyt z funduszu przeznaczony jest na pokrycie kosztów przygotowania przez gminy (w tym miasta na prawach powiatu) i ich związki projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Do projektów tych zalicza się studium wykonalności inwestycji, analizę kosztów i korzyści oraz pozostałą dokumentację projektową, analizy, ekspertyzy i studia niezbędne do przygotowania realizacji inwestycji [9, s. 315]. Wysokość tego kredytu nie może przekroczyć 80% planowanych kosztów netto, jednak nie więcej niż 500 tys. zł. Okres kredytowania nie może

⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw (DzU, nr 65, poz. 545), w art. 15 zlikwidowała instytucję Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

⁷ Z dniem 19 marca 2009 r., na mocy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (DzU, nr 223, poz. 1459), która zastąpiła dotychczasową ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych (DzU, nr 162, poz. 1121 z późn. zm.) aktywa i zobowiązania funkcjonującego przy BGK Funduszu Termomodernizacji zostały przejęte przez Fundusz Termomodernizacji i Remontów.

⁸ DzU, nr 223, poz. 2218.

przekroczyć 36 miesięcy, natomiast karencja w spłacie może być udzielona na wniosek gminy do 18 miesięcy. Kosztami kredytu są odsetki, liczone według preferencyjnej stopy równej 0,5 stopy redyskonta weksli w NBP oraz prowizja banku, wynosząca 1% udzielonego kredytu. Uzyskanie finansowania wymaga złożenia wniosku na odpowiednim formularzu wraz z wymaganymi załącznikami. BGK dokonując oceny wniosków stosuje takie kryteria, jak: możliwości sfinansowania przez inwestora co najmniej 20% kosztów netto przygotowania projektu, zdolność inwestora do spłaty kredytu wraz z odsetkami oraz możliwości uzyskania współfinansowania dla planowanej inwestycji z funduszy Unii Europejskiej. Wypłata kredytu następuje jednorazowo lub w transzach, natomiast spłata dokonywana jest w miesięcznych lub trzymiesięcznych ratach. Warunkiem uruchomienia jest przedstawienie zabezpieczenia spłaty, którym standardowo jest weksel własny *in blanco*, ale możliwe są także inne formy zaproponowane przez kredytobiorcę. Dużym uproszczeniem procedury uzyskania kredytu jest możliwość jego uzyskania w trybie zamówienia publicznego z wolnej ręki, bez konieczności przeprowadzania przetargu wśród innych banków [1, s. 683].

Pokrywanie wydatków współfinansowanych środkami unijnymi może następować także z pożyczek udzielonych przez **fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej** (narodowy i wojewódzkie), jednakże w ograniczonym zakresie celowościowym. Środki funduszy służą bowiem finansowaniu działalności związanej z ochroną środowiska i gospodarką wodną w zakresie i formach ustalonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska⁹. Zawiera ona szczegółowy katalog przedsięwzięć, które mogą być finansowane z wykorzystaniem środków funduszy wojewódzkich i narodowego. Dotyczą one takich dziedzin, jak: ochrona powietrza, ochrona wód i gospodarka wodna, ochrona powierzchni ziemi, ochrona przyrody i krajobrazu oraz leśnictwo, geologia i górnictwo, edukacja ekologiczna, państwowy monitoring środowiska, nadzwyczajne zagrożenia środowiska, ekspertyzy i prace badawcze. Ze względu na zbieżność celów działania funduszy ochrony środowiska z zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego dotyczących ochrony środowiska jednostki te są podstawowymi beneficjentami środków funduszy.

Preferencyjność pożyczek wyraża się przede wszystkim wysokością ich oprocentowania, które jest znacznie niższe od rynkowego. Niemal wszystkie fundusze stosują stopy procentowe oparte na stopie redyskonta weksli NBP, z jednoczesnym określeniem minimalnego dopuszczalnego poziomu. Ich wysokość waha się od 1/10 stopy redyskontowej weksli do pełnej stopy redyskontowej, przy poziomach minimalnych w granicach 1,5–4%. Oprocentowanie jest uzależnione od takich czynników, jak: rodzaj beneficjenta i typ zadania, a zwłaszcza jego obecność na liście zadań priorytetowych. Bardzo istotną preferencją, powodującą zmniejszenie zobowiązania JST względem funduszu, jest możliwość umorzenia części pożyczki. Nie obejmuje to jednak wszystkich pożyczek i wszystkich beneficjentów, a wyłącze-

⁹ DzU, nr 62, poz. 627 z późn. zm.

nia są ustalone przez fundusz. Dotyczą one zwykle pożyczek płatniczych, krótkoterminowych oraz już całkowicie spłaconych. Wysokość dopuszczalnego umorzenia jest zróżnicowana pomiędzy funduszami, ale także w zależności od pożyczkobiorcy i realizowanego zadania. Maksymalne umorzenie w przypadku JST wynosi od 15% do nawet 50% udzielonej pożyczki. Uzyskanie umorzenia obwarowane jest wieloma warunkami, które beneficjenci powinni spełnić. Chodzi tu przede wszystkim o prawidłowość i terminowość realizacji przedsięwzięcia, uzyskane efekty ekologiczne, terminowość spłaty dotychczasowych rat kapitałowo-odsetkowych, brak zobowiązań wobec funduszu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar środowiskowych, a czasem przeznaczenie umorzonej kwoty na inne projekty ekologiczne [2, s. 31–32].

Inną popularną formą pomocy finansowej udzielanej JST ze środków funduszy ochrony środowiska są dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów udzielanych przez banki komercyjne z ich środków i na ich ryzyko. Dopłaty te mogą być udzielane bezpośrednio wnioskodawcom, którzy samodzielnie dokonali wyboru banku albo bankom wybranym przez fundusz, które udzielają preferencyjnych kredytów na wskazane zadania. Szczegółowe zasady takiej pomocy określa umowa pomiędzy funduszem a bankiem i/lub kredytobiorcą.

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zawierają także umowy lub porozumienia z bankami i innymi funduszami o wspólnym finansowaniu zadań służących ochronie środowiska. Warunki współpracy w ramach takiego konsorcjum są ustalane indywidualnie i najczęściej podlegają zatwierdzeniu przez radę nadzorczą funduszu. Ciekawym przykładem współpracy JST z komercyjnym sektorem bankowym jest oferta **Banku Ochrony Środowiska SA**. Bank ten specjalizuje się w finansowaniu zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska. Współpraca ta polega na udzielaniu kredytów ze środków funduszu, na dopłatach funduszu do kredytów udzielanych przez bank oraz na wspólnym udzielaniu kredytów. Szczegółowe zasady takiej współpracy podlegają zazwyczaj corocznej negocjacji i są zróżnicowane w zależności od funduszu, czyli pomiędzy województwami.

4. Przychody zwrotne a absorpcja funduszy pomocowych Unii Europejskiej przez miasta na prawach powiatu

Sprawozdawczość budżetowa nie pozwala na szczegółową analizę struktury przychodów zwrotnych JST z punktu widzenia podmiotowego (kapitałodawcy) czy też preferencyjności finansowania. Ze sprawozdań o nadwyżce/deficycie jednostek samorządu terytorialnego (RB-NDS) można natomiast odczytać wielkości zaciąganych zobowiązań na finansowanie projektów unijnych w podziale na instrumenty kredytowo-pożyczkowe i na obligacje komunalne.

W latach 2006–2008 miasta na prawach powiatu pozyskały przychody zwrotne na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków pomoco-

wych Unii Europejskiej o wartości ponad 2 mld zł, co stanowiło 22% przychodów zwrotnych ogółem (tab. 2). Największa aktywność w tym zakresie wystąpiła w roku 2007, kiedy to udział tak ukierunkowanych przychodów zwrotnych w ich ogólnej kwocie wynosił 35% i osiągnął wartość prawie 950 mln zł. W kolejnym roku nastąpił spadek tego udziału do 10%, przy wartości ok. 360 mln zł. W strukturze instrumentalnej tej kategorii przychodów dominują kredyty i pożyczki, natomiast znacznie obligacji komunalnych jest niewielkie.

Tabela 2. Przychody zwrotne miast na prawach powiatu w latach 2006–2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2006–2008
w mln zł				
Przychody zwrotne, w tym:	2 863,61	2 713,38	3 599,68	9 176,67
na pokrycie wydatków „unijnych”, z tego:	705,18	949,73	360,55	2 015,46
• kredyty i pożyczki	683,03	913,68	359,99	1 956,69
• obligacje	22,15	36,05	0,56	58,77
w %				
Przychody zwrotne, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
na pokrycie wydatków „unijnych”, z tego:	24,6	35,0	10,0	22,0
• kredyty i pożyczki	23,9	33,7	10,0	21,3
• obligacje	0,8	1,3	0,0	0,6
Liczba miast na prawach powiatu wykazujących przychody zwrotne				
Przychody zwrotne, w tym:	63	60	62	65
na pokrycie wydatków „unijnych”, z tego:	38	35	28	46
• kredyty i pożyczki	38	35	28	46
• obligacje	3	3	1	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [6].

Miasta na prawach powiatu dość powszechnie wykorzystują rynek kapitałowy w celu zapewnienia finansowania projektów unijnych. W badanym okresie 46 jednostek zaciągnęło w tym celu zobowiązania, w większości w formie kredytu lub pożyczki. Tylko 5 miast (Bydgoszcz, Olsztyn, Ostrołęka, Rybnik, Rzeszów) wyemitoowało w tym celu obligacje komunalne.

Dochody pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowiły natomiast element struktury dochodów wszystkich miast na prawach powiatu. Jedynie w 2006 r. dwa miasta (Leszno i Świnoujście) nie wykazały takich dochodów. W okresie 2006–2008 dochody miast pochodzące z budżetu UE przekroczyły 4,6 mld zł, co stanowiło prawie 3,4% dochodów ogółem. Najlepszy był pod tym względem rok 2007, kiedy to udział takich dochodów wyniósł ponad 4,3% dochodów ogółem (tab. 3).

W strukturze dochodów pochodzących z budżetu unijnego zdecydowanie dominują środki o inwestycyjnym przeznaczeniu. Ich udział w każdym z badanych lat oraz w całym okresie przekracza 92%.

Tabela 3. Dochody pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w miastach na prawach powiatu w latach 2006–2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2006-2008
w mln zł				
Dochody ogółem, w tym:	40 985,86	46 873,43	49 443,82	137 303,10
• dochody pochodzące z budżetu UE, w tym:	920,58	2 037,46	1 652,09	4 610,13
• o charakterze inwestycyjnym	888,76	1 877,44	1 539,85	4 306,04
w %				
Dochody ogółem, w tym:	100,00	100,00	100,00	100,00
• dochody pochodzące z budżetu UE, w tym:	2,25	4,35	3,34	3,36
• o charakterze inwestycyjnym	2,17	4,01	3,11	3,14
Liczba miast na prawach powiatu wykazujących dochody pochodzące z budżetu UE				
Dochody pochodzące z budżetu UE, w tym:	63	65	65	65
• o charakterze inwestycyjnym	57	60	60	63

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS (www.stat.gov.pl).

Udzielenie odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie i weryfikacja hipotezy badawczej wymaga zbadania zależności pomiędzy wielkością przychodów zwrotnych pozyskiwanych w związku z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych środkami unijnymi a skalą absorpcji funduszy unijnych. W tym celu zastosowano dwa wskaźniki:

- relację środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej do dochodów ogółem miast na prawach powiatu (zmienna x_1);
- relację przychodów zwrotnych pozyskanych na realizację projektów współfinansowanych środkami pomocowymi Unii Europejskiej do dochodów ogółem miast na prawach powiatu (zmienna x_2).

Potwierdzeniem hipotezy o znaczącym wpływie przychodów zwrotnych na możliwości absorpcji funduszy unijnych, a co za tym idzie, realizacji rozwojowych projektów inwestycyjnych współfinansowanych środkami unijnymi przez miasta na prawach powiatu, powinno być występowanie istotnej zależności korelacyjnej pomiędzy obliczonymi dla każdej jednostki wskaźnikami. W badaniu zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Dane niezbędne do jego obliczenia prezentuje tab. 4.

Obliczone współczynniki korelacji pomiędzy badanymi zmiennymi dla poszczególnych lat i dla całego badanego okresu mieszczą się w przedziale od 0,60 do 0,79, co zgodnie z przyjętymi w analizach statystycznych normami wskazuje na umiarkowaną i znaczącą zależność [5, s. 276] (tab. 5).

Wyniki takie pozwalają odpowiedzieć na postawione we wstępie pytanie pozytywnie, czyli stwierdzić, że istnieje zależność pomiędzy skalą absorpcji przez miasta na prawach powiatu funduszy unijnych a wielkością pozyskiwanych przychodów

Tabela 4. Wartości zmiennych x_1 i x_2 osiągniętych przez miasta na prawach powiatu w latach 2006–2008

Miasta na prawach powiatu	2006	2007	2008	2006–2008	2006	2007	2008	2006–2008
	Zmienna x_1				Zmienna x_2			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Biała Podlaska	3,2	2,0	6,6	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Białystok	0,5	2,5	2,2	1,8	1,8	0,2	0,0	0,6
Bielsko-Biała	3,5	1,7	1,9	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Bydgoszcz	0,1	4,2	1,9	2,2	3,2	1,1	1,0	1,6
Bytom	0,8	5,1	15,7	8,0	2,4	5,6	4,7	4,3
Chelm	0,2	1,2	0,9	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Chorzów	0,7	3,0	0,8	1,5	1,3	2,3	0,0	1,2
Częstochowa	9,2	6,7	2,0	5,9	3,6	1,8	1,2	2,1
Dąbrowa Górnicza	0,6	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	1,0	0,4
Elbląg	5,3	9,7	2,2	5,8	11,7	3,0	0,5	4,9
Gdańsk	2,0	5,4	2,3	3,3	3,6	5,3	0,7	3,2
Gdynia	2,7	15,6	6,3	8,7	0,0	12,3	5,3	6,3
Gliwice	0,3	5,6	2,2	2,8	1,4	4,2	0,0	1,9
Gorzów Wielkopolski	3,8	3,1	0,7	2,5	4,8	2,5	0,0	2,3
Grudziądz	1,5	10,1	11,4	8,3	7,6	10,8	6,4	8,2
Jastrzębie-Zdrój	2,2	1,8	0,7	1,5	0,3	2,2	0,0	0,8
Jaworzno	0,1	3,9	5,1	3,3	4,9	0,0	0,0	1,4
Jelenia Góra	9,1	17,2	5,7	10,9	10,7	18,5	8,6	12,8
Kalisz	0,3	2,7	4,0	2,5	0,3	4,3	4,3	3,1
Katowice	3,0	0,5	1,2	1,5	1,4	0,0	0,0	0,4
Kielce	4,4	1,1	0,3	1,8	2,3	0,2	0,0	0,8
Konin	14,5	27,4	1,5	15,4	26,7	24,8	1,0	17,9
Koszalin	0,7	2,3	2,6	1,9	1,9	0,3	0,0	0,7
Kraków	0,2	1,6	1,6	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Krosno	1,4	5,9	5,7	4,4	1,0	5,9	3,3	3,4
Legnica	7,3	1,5	0,2	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Leszno	0,0	0,3	2,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Lublin	3,8	3,0	1,0	2,5	1,5	2,2	0,1	1,2
Łomża	7,4	3,9	0,2	3,7	4,6	0,0	0,0	1,5
Łódź	4,5	3,7	4,6	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Mysłowice	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nowy Sącz	2,4	1,3	0,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Olsztyn	0,1	4,8	2,7	2,7	3,9	3,0	0,6	2,4
Opole	3,3	6,6	0,7	3,7	11,4	13,8	6,0	10,5
Ostrołęka	10,4	0,6	3,9	4,9	9,9	0,0	0,0	3,2
Piekary Śląskie	6,1	0,6	0,3	2,2	2,1	0,0	0,0	0,7
Piotrków Trybunalski	1,6	3,0	1,9	2,2	1,8	4,0	2,5	2,8
Płock	8,1	6,8	2,3	5,7	11,4	4,9	0,0	5,3

Tabela 4, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Poznań	2,6	8,7	3,4	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Przemysł	1,6	2,4	0,8	1,6	0,0	1,1	0,0	0,4
Radom	0,4	0,9	0,5	0,6	0,3	0,3	0,0	0,2
Ruda Śląska	5,5	6,0	4,9	5,5	0,8	0,9	1,7	1,1
Rybnik	3,7	19,4	15,2	13,1	8,2	17,0	1,6	8,9
Rzeszów	9,8	7,2	6,9	7,9	9,1	3,1	0,4	3,9
Siedlce	0,0	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Siemianowice Śląskie	0,7	1,3	0,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Skieniewice	7,7	5,6	0,5	4,4	14,4	0,7	0,0	4,6
Słupsk	1,9	2,6	1,7	2,1	1,3	3,5	0,0	1,6
Sopot	0,2	2,9	8,8	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Sosnowiec	3,6	9,9	5,9	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Suwałki	4,8	5,3	2,6	4,2	0,2	0,0	0,0	0,1
Szczecin	1,1	4,7	2,3	2,7	1,1	4,7	0,8	2,2
Świętochłowice	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Świnoujście	0,0	3,0	6,7	3,4	0,0	2,2	5,6	2,8
Tarnobrzeg	8,5	1,9	9,8	6,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Tarnów	1,1	0,7	0,4	0,7	2,4	0,0	0,0	0,7
Toruń	0,9	12,4	4,8	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Tychy	0,1	5,0	12,9	6,9	0,0	0,0	6,8	2,7
Warszawa	0,7	1,1	3,1	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Włocławek	0,1	0,5	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Wrocław	1,4	5,2	3,4	3,4	0,0	0,0	0,4	0,2
Zabrze	0,0	2,1	7,5	3,5	0,0	0,0	2,5	0,9
Zamość	2,4	9,5	2,9	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zielona Góra	2,9	10,4	2,2	5,4	5,5	0,8	0,0	1,9
Żory	7,0	16,6	14,6	13,3	0,0	36,3	9,7	16,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [6].

Tabela 5. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona zmiennych x_1 i x_2

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2006–2008
Wskaźnik korelacji liniowej Pearsona zmiennych x_1 i x_2	0,65740	0,76815	0,60233	0,79029

Źródło: opracowanie własne.

zwrotnych. Zależność ta jest dodatnia, czyli wielkość pozyskiwanych przychodów zwrotnych dodatnio wpływa na skalę absorpcji funduszy unijnych przez te jednostki. Postawioną we wstępie hipotezę należy zatem uznać za prawdziwą i stwierdzić, że przychody zwrotne stanowią istotny czynnik zwiększający skalę absorpcji funduszy unijnych przez miasta na prawach powiatu.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone w artykule rozważania i analizy pozwalają na wyciągnięcie kilku wniosków. Zaciąganie zobowiązań w celu finansowania wydatków współfinansowanych środkami pomocowymi Unii Europejskiej znajduje uzasadnienie w teorii finansów lokalnych. Potwierdza to także fakt, że wydatki takie mają charakter głównie inwestycyjny.

Władze lokalne są świadome możliwości, jakie dają przychody zwrotne w zakresie prefinansowania wydatków unijnych lub zapewnienia wkładu własnego w realizowane przedsięwzięcie. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonego badania ankietowego, w którym ankietowani skarbnicy miast na prawach powiatu jako jedną z głównych przyczyn sięgania po środki zwrotne wskazują *chęć pozyskania współfinansowania/prefinansowania projektu realizowanego z udziałem środków Unii Europejskiej*. Również władze centralne dostrzegają istotną rolę instrumentów dłużnych w procesie absorpcji funduszy unijnych, tworząc specjalne pożyczkowe programy lub fundusze o charakterze preferencyjnym, skierowane do jednostek samorządu terytorialnego.

Ponieważ opinie wyrażone w ankiecie mają charakter subiektywny i nie muszą w pełni oddawać rzeczywistość, potwierdzeniem znaczenia przychodów zwrotnych w procesie absorpcji funduszy unijnych są wyniki przeprowadzonej analizy empirycznej. Przyjmując określoną metodę, zweryfikowano pozytywnie postawioną we wstępie opracowania hipotezę, a więc potwierdzono, że przychody zwrotne stanowią istotny czynnik zwiększający skalę absorpcji funduszy unijnych przez miasta na prawach powiatu.

Literatura

- [1] Dobaczewska A., *Wybrane instrumenty finansowania projektów ze środków unijnych w działalności BGK*, [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydaw. Naukowe UMK, Toruń 2008.
- [2] Dziuba J., *Pożyczki preferencyjne z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na przykładzie finansowania miast na prawach powiatu* [w:] *Nauki o finansach 1*, red. G. Borys, Wydaw. UE, Wrocław 2009.
- [3] Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003.
- [4] Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company 1984.
- [5] Ostasiewicz S., Rusnak Z., Siedlecka U., *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Wydaw. AE, Wrocław 1999.
- [6] Sprawozdania z wykonania budżetów miast na prawach powiatu w latach 2004–2008, www.mf.gov.pl.
- [7] Swianiewicz P., *Local government borrowing: Risk and Rewards*, Open Society Institute, Budapest 2004.

- [8] Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- [9] Szolno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydaw. UMCS, Lublin 2007.

IMPORTANCE OF REFUNDED REVENUES IN THE PROCESS OF THE EUROPEAN UNION AID MEANS ABSORPTION BY CITY COUNTY

Summary: The objective of the hereby article is an attempt to answer the question whether there occurs any relation between the size of obtained refundable revenues and the scale of the European Union aid means absorption by local authority units. Obtaining such means requires from the aid beneficiary to provide his/her own input in the financed project and is connected with spending own resources until the refund is obtained. The article presents basic determinants for obtaining refundable revenues, as well as characterizes special financial instruments which facilitate obtaining them in order to finance EU projects. A study, which referred to the city county, was conducted and on this example it was confirmed that refundable revenues constitute an important factor increasing the scale of EU funds absorption.