

Jolanta Włodarek

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Szczecinie

Przychody zwrotne i ich przeznaczenie w JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017

Kody JEL: H72, H74, H76

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, przychody zwrotne, ocena sytuacji finansowej

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego, realizując w latach 2014–2017 projekty inwestycyjne z udziałem dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, zmuszone były zapewnić część własną środków pieniężnych. Najczęściej finansowanie własne polegało na zaciąganiu zobowiązań dłużnych. Celem artykułu jest ocena rzeczywistych potrzeb zaciągania zwrotnych źródeł finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017.

Wstęp

Zasobność jednostek samorządu terytorialnego (JST) związana jest ze środkami finansowymi, które w określonym czasie można przeznaczyć na realizowanie podstawowych zadań publicznych oraz inwestycji. W ramach udziału własnego JST w projektach realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej (UE) w latach 2014–2017 zaciągały zobowiązania długoterminowe. Z uwagi na ograniczone możliwości zadłużania się wynikające ze zmiany ustawy o finansach publicznych, które weszły w życie w 2014 roku, JST zmuszone były do zmiany koncepcji dotychczasowego przeznaczania przychodów zwrotnych.

Celem artykułu jest ocena wykorzystania przychodów zwrotnych przez JST na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Analizę oparto na sprawozdaniach budżetowych publikowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie (RIO w Szczecinie).

Pojęcie przychodów zwrotnych

Determinantą wyznaczającą rozwój jest posiadany kapitał. Projekty inwestycyjne JST mogą być realizowane w ramach dostępnych środków finansowych, a uprawnienie do pokrywania części wydatków z kredytów, pożyczek i sprzedaży papierów wartościowych jest ważnym wyznacznikiem samodzielności finansowej (Szewczuk, 2008, s. 213–226). Występowanie takich przychodów w budżetach JST wynika z możliwości wykorzystania instrumentów rynku finansowego. W obecnym stanie prawnym zaciąganie przychodów zwrotnych dopuszczalne jest z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu, który tworzyć mogą wyłącznie wydatki majątkowe, oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zwrotnych. Przychody zwrotne tworzą także środki finansowe pozyskane na wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu UE (Ustawa, 2009, art. 89 ust. 1 pkt 2–3). Ustawodawca wyraźnie postanowił, iż przychody zwrotne tworzą kredyty, pożyczki oraz papiery wartościowe.

Kredyty i pożyczki różnią się elementami konstrukcji i finansowania. Umowa kredytu przewiduje wykorzystanie środków finansowych na określony cel i na ściśle wyszczególnionych warunkach, co wiąże się z uprawnieniami banku w zakresie kontroli wykorzystania kredytu. Natomiast umowa pożyczki ma bardziej uniwersalny charakter (Borodo, 2011, s. 228). Wspólną cechą jest fakt, że stanowią formę udostępniania środków pożyczkowych, zwykle przez jednego kredyto-pożyczkodawcę. Różnice tych instrumentów dłużnych zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Charakterystyka kredytu i pożyczki

KREDYT	POŻYCZKA
UMOWA, RODZAJE	
Umowa pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem musi mieć formę pisemną, w której wierzyciel odstępuje dłużnikowi określone wartości, za co dłużnik zapłaci wynagrodzenie (procent)	Umowa (może być ustna), w której pożyczkodawca zobowiązuje się przenieść na własność pożyczkobiorcy pieniądze lub rzeczy, a pożyczkobiorca (JST) zobowiązuje się do zwrotu pożyczki w pieniądzu lub w rzeczach tego samego gatunku i jakości (nie ma obowiązku pisemności)
Kredyt bankowy (pieniężny) – bank przekazuje dłużnikom (JST) środki pieniężne	Nie jest czynnością sensu stricto, mogą jej udzielać także podmioty pozabankowe
PODSTAWA PRAWNA	
Ogólne zasady udzielania kredytów bankowych zapisane są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, a szczegółowo określają regulaminy kredytowe obowiązujące w różnych bankach	Zasady udzielania i zwrotu pożyczek regulują przepisy Kodeksu cywilnego (art. 720–724)
CEL	
Udzielany jest na określony cel	Nie musi być udzielana na określony cel

KONTROLA WYKORZYSTANIA, ROZWIĄZANIE UMOWY	
Kredytodawca ma prawo do kontroli wykorzystania kredytu, a gdy stwierdzi, że warunki jego udzielenia nie są spełnione, może wypowiedzieć umowę; wypowiedzenie umowy jest również możliwe, gdy bank stwierdzi, że nastąpiło pogorszenie kondycji finansowej kredytobiorcy	Uprawnienia nie przysługują pożyczkodawcy
OPROCENTOWANIE	
Są z reguły oprocentowane	Może być udzielona nieodpłatnie (bez kosztów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Jaworski, Zawadzka, 2001, s. 271; Kańduła, 2003, s. 122–123; Kopańska, 2003, s. 99–100).

Uwzględniając kryteria niższych kosztów oraz dłuższego terminu spłaty, znaczna część organów samorządu terytorialnego wykorzystuje kredyty i pożyczki przyznawane na zasadach preferencyjnych (Bień, 1997, s. 13)¹. Kredyty i pożyczki nie można jednak ze sobą utożsamiać.

Papiery wartościowe pojawiły się w systemie finansowym, aby ułatwić obrót rozmaitymi prawami, a do wykonywania związanych z nimi uprawnieniami konieczne było posiadanie dokumentu. W przypadku gdy emitentem papieru wartościowego jest JST, często zwany jest on zamiennie obligacją komunalną. W tabeli 2 przedstawiono wybrane definicje obligacji występujące w literaturze przedmiotu.

Tabela 2. Wybrane definicje obligacji

AUTOR	DEFINICJA OBLIGACJI
E. Faerber (1996)	Przypominają w pewnym stopniu rachunki oszczędnościowe podobne do pożyczek udzielanych bankowi, a różniące się od depozytów bankowych faktem, że inwestor może obligację sprzedać przed terminem, dlatego też autor nazywa je zbywalnymi skryptami dłużnymi
W. Dębski (2010)	Jest papierem wartościowym poświadczającym wierzytelność, czyli zobowiązanie dłużne emitenta wobec jej właściciela na określoną sumę wraz ze zobowiązaniem do wypłaty oprocentowania w ustalonych terminach
K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulika (2010)	Papiery wartościowe emitowane w serii (papiery wartościowe reprezentujące prawa majątkowe podzielone na określoną liczbę równych jednostek), w których emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym)
K. Jajuga, T. Jajuga (2011)	Instrument finansowy, w którym strona krótka (emitent obligacji) jest dłużnikiem strony długiej (posiadaczka obligacji zwanego obligatariuszem) i zobowiązuje się do wykupu tej obligacji, polegającego na zapłaceniu wartości nominalnej obligacji oraz (gdy występują) odsetek

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Dębski, 2010, s. 230; Faerber, 1996, s. 4; Jajuga K., Jajuga T., 2011, s. 27; Miaskowska-Daszkiewicz, Szmulika, 2010, s. 437).

¹ JST korzystają z pożyczek przyznawanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska na konkretny cel związany z ochroną środowiska z obniżonym oprocentowaniem i możliwością umorzenia części pożyczki, warunkując terminową płatność pozostałej części. Kredytów natomiast udziela Bank Ochrony Środowiska, także z obniżonym oprocentowaniem i wydłużonym okresem spłaty na inwestycje, m.in. termomodernizacyjne obiektów użyteczności publicznej.

Papier wartościowy najogólniej postrzegany jest w literaturze przedmiotu jako dokument stwierdzający określone prawa majątkowe, których realizacja może nastąpić jedynie w przypadku okazania lub jego zwrotu. Natomiast ustawa o obrocie instrumentami finansowymi definiuje pojęcie podobnie do terminu instrumentu finansowego, poprzez wymienienie rodzajów papierów. Za słuszne należy postrzegać postulaty części przedstawicieli doktryny, iż propozycja zdefiniowania papieru wartościowego na podstawie praktyki obrotu gospodarczego w ramach regulacji prawnych nie zawsze jest możliwa (Halasz, 2016, s. 69–82; Wajda, 2011, s. 81).

Zgodnie z obecnymi przepisami prawa obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia. Konstytucja gwarantuje stabilność finansową JST, więc ryzyko kredytowe tych jednostek jest niewielkie, ponieważ są one częścią państwa. To prowadzi do wniosku, że obligacje komunalne charakteryzują się względnie wysoką wiarygodnością i podobnie jak skarbowe, są zazwyczaj długoterminowe.

Istotną kwestią jest, iż niewykorzystane w danym roku budżetowym kredyty, pożyczki, papiery wartościowe tworzą pulę środków finansowych identyfikowanych przez ustawodawcę jako wolne środki². Ich przeznaczeniem w kolejnych latach jest m.in. finansowanie deficytu budżetu JST, tym samym wydatków inwestycyjnych, a zastosowany przez ustawodawcę model równoważenia części operacyjnej budżetu³ dopuszcza zaangażowanie tych środków także na finansowanie wydatków bieżących (Ustawa, 2009, art. 217 ust. 2 pkt 6, w zw. z art. 242). W ostatnich latach JST korzystały też z niestandardowych przychodów obcych, jednakże z uwagi na ich podstawowy charakter zwrotności RIO w Szczecinie kwalifikowała je jako kredyty.

Przychody zwrotne kształtują wysokość długu JST, stąd ważnym argumentem, który powinien decydować o ich wyborze, jest faza cyklu koniunkturalnego, tj. recesja lub ekspansja. W okresie stagnacji samorząd powinien wykorzystywać kredyt, gdyż będzie on stymulować wzrost gospodarczy i zachowanie miejsc pracy. Z kolei w okresie rozkwitu gospodarczego inwestycyjne kredyty bankowe powinny być hamowane. W tym czasie nie należy doprowadzać do nadmiernego pobudzenia gospodarki i zmierzać do stosunkowo stabilnego poziomu inwestowania, bez nadmiernych wstrząsów. Podczas recesji kredyt może finansować inwestycje, a w okresie wzrostu inwestycje mogą być finansowane z powiększonych wpływów podatkowych samorządu (Bauer, 1980, s. 15–18).

Wszystkie klasyfikacje źródeł finansowania JST, pomimo różnorodności, mają wspólną właściwość, jaką jest ich zwrotny lub bezzwrotny charakter.

² JST muszą respektować podstawowe zasady systemu finansów publicznych, do których należy oszczędne i efektywne gospodarowanie posiadanymi zasobami.

³ Równowaga budżetowa jest istotą drugiego filaru rynkowego fundamentalizmu, a jej utrzymanie jest głównym zadaniem polityki fiskalnej. Zachowanie dyscypliny budżetowej przez każdy z krajów członkowskich Unii Europejskiej ma zapewnić ich makroekonomiczną stabilność i zarazem stabilność UE jako całości (Łaski, Osiatyński, 2013, s. 23).

Wykorzystanie przychodów zwrotnych przez JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017

Przedmiotem badań są przychody zwrotne i ich rola w finansowaniu JST. Zakres podmiotowy badania obejmuje wszystkie JST na szczeblu gminy i powiatu województwa zachodniopomorskiego uczestniczące w zaciąganiu przychodów zwrotnych w latach 2014–2017. Badaniem nie objęto związków JST oraz województwa zachodniopomorskiego z uwagi na ich pośredniczenie w przekazywaniu środków finansowych.

W toku pracy wykorzystano materiały i źródła pierwotne zawarte w sprawozdaniach budżetowych JST uzyskane bezpośrednio z RIO w Szczecinie. W tabeli 3 przedstawiono strukturę JST, które zaciągały przychody zwrotne w podziale na poszczególne szczeble JST.

Tabela 3. Struktura próby JST wykorzystujących przychody zwrotne w latach 2014–2017 (n = 132)

JST	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	JST – udział w próbie
2014	35	31	3	1	11	81
udział do JST wg rodzaju	71%	57%	38%	33%	44%	61%
2015	26	22	2	3	6	59
udział do JST wg rodzaju	54%	40%	25%	100%	33%	45%
2016	12	20	3	1	6	42
udział do JST wg rodzaju	25%	36%	38%	33%	33%	32%
2017	16	26	3	1	5	51
udział do JST wg rodzaju	33%	47%	25%	33%	28%	39%
Średni udział JST w latach 2014–2017	46%	45%	32%	50%	35%	x

Źródło: opracowanie własne [Wartości nie sumują się do 100%, ponieważ nie wszystkie badane JST zaciągały przychody zwrotne, n = 132]; RIO Szczecin (2014–2017).

Jak wynika z tabeli 3, w przeważającej większości przychody zwrotne zaciągały miasta na prawach powiatu (50% JST tego typu). Na drugim miejscu były gminy wiejskie (46%) oraz miejsko-wiejskie (45%). Nieco dalej znalazły się powiaty (35%) i gminy miejskie (32%). Najwięcej przychodów zwrotnych zaciągnięto w 2014 roku – 61%. Najmniej JST skorzystało z tego rodzaju źródeł finansowania zadań w 2016 roku – 32%.

Przychody budżetu służą finansowaniu zadań JST oraz rozchodów budżetu (spłat rat kapitałowych instrumentów dłużnych zaciągniętych w latach ubiegłych). W praktyce brak ustawowej konieczności precyzyjnego określenia celowości planowanych do zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych stwarza w przyszłości poważne ryzyko finansowego niedoszacowania realizowanych zadań JST (Czempas, 2010, s. 18–35).

W celu zachowania zasady czytelności i przejrzystości wniosków uzyskanych z przeprowadzonych badań wyłączone zostały JST, które zaciągały pożyczki z budżetu państwa (gminy miejsko-wiejskie: Bielice, Biały Bór, Chojna i Recz; gminy wiejskie: Grzmiąca, Białogard i Rewal oraz powiat kamieński). Ponadto z analiz wyłączono gminę Ostrowice z uwagi na nieporównywalność cech przychodów zwrotnych zaciąganych w instytucjach spoza sektora bankowego.

Z badań wynika, że w przypadku JST korzystających z przychodów zwrotnych w latach 2014–2017, planowany na etapie uchwały budżetowej deficytowy wynik budżetu w rezultacie jego wykonania przekształca się w faktyczną nadwyżkę budżetu w większości JST. Kształtowanie się wielkości planowanego wyniku budżetu w porównaniu do wykonanego w latach 2014–2017 ujęto w tabeli 4, w podziale według poszczególnych rodzajów JST.

Tabela 4. Różnica między planowanym i wykonanym wynikiem budżetu JST województwa zachodniopomorskiego zaciągających przychody zwrotne w latach 2014–2017 (n = 132) – w mln zł

Grupy JST	2014	2015	2016	2017
Powiaty (plan)	-37,01	-23,78	-20,57	-23,03
Powiaty (wykonanie)	-5,99	5,21	9,49	10,24
Gminy wiejskie (plan)	-39,38	-15,47	-32,41	-49,43
Gminy wiejskie (wykonanie)	0,60	25,92	27,63	20,88
Miasta na prawach powiatu (plan)	-215,42	-306,56	57,58	-363,13
Miasta na prawach powiatu (wykonanie)	-82,17	-86,74	262,50	-105,26
Gminy miejsko-wiejskie (plan)	-73,98	-69,37	-37,15	-53,62
Gminy miejsko-wiejskie (wykonanie)	8,38	-13,63	48,00	45,80
Gminy miejskie (plan)	-4,14	-13,08	-11,25	-8,03
Gminy miejskie (wykonanie)	10,23	0,72	7,87	9,34

Źródło: badania własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST.

We wszystkich latach analizowana relacja wskazuje na znaczne rozbieżności pomiędzy wielkościami planowanego i wykonanego wyniku budżetu, które w poszczególnych grupach JST kształtowały się następująco:

- gminy miejskie: 105% w 2015 roku do 347% w 2016 roku,
- gminy miejsko-wiejskie: 80% w 2015 roku do 229% w 2016 roku,
- miasta na prawach powiatu: 62% w 2014 roku do 356% w 2016 roku,
- gminy wiejskie: 102% w 2014 roku do 268% w 2015 roku,
- powiaty ziemskie: 84% w 2014 roku do 146% w 2016 roku.

Uzyskane wyniki badań prowadzą do konstatacji, iż planowanie przychodów zwrotnych z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu w pierwszym etapie tworzenia budżetu

w sposób istotny odbiega od ich wielkości wykonanych. Stąd istoty nabiera monitorowanie w trakcie roku budżetowego wielkości wykonywanych i korzystanie z instrumentów dłużnych w ostatnim kwartale w przypadku ich faktycznej, realnej potrzeby.

Wysoka nadwyżka w budżecie lokalnym, z uwagi na niejednorodną treść ekonomiczną i na brak sprecyzowanego z góry przeznaczenia, powinna być odbierana wręcz jako zjawisko niepokojące (Poniatowicz, Salachna, Perło, 2010, s. 95–96). Niektórzy ekonomiści wyraźnie stwierdzają, że budżety inwestycyjne powinny być finansowane z pożyczek z uwzględnieniem amortyzacji przez okres życia projektu inwestycyjnego, poddając jednocześnie krytyce zasady zbilansowania całego budżetu, tzw. złą ekonomię stosowaną (Buchanan, Musgrave, 2005, s. 58).

Przeznaczenie przychodów zwrotnych przez JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017

Regionalne izby obrachunkowe ujawniają wiele przypadków, w których istnieje duża różnica w zakresie deficytu zakładanego i wykonanego przez JST oraz bardzo wysoki poziom środków finansowych wykazywanych jako wolne środki. Znaczący poziom wolnych środków wykazywanych przez JST uzasadnia wnioski dotyczące potrzeby rzetelnej analizy sposobu wykonywania budżetów. Tym bardziej że obowiązujące przepisy nie nakładają na JST obowiązku angażowania wolnych środków w wykonanie budżetu kolejnych lat jako źródła finansowania deficytu czy też spłaty istniejącego długu. Sytuacja taka ma dwa zasadnicze źródła – pierwsze to brak wystarczającej stabilności systemu finansów samorządu terytorialnego i występowanie wciąż zbyt dużej liczby zmiennych, co do których planowanie obarczone jest istotnym ryzykiem, drugie natomiast to świadoma strategia JST gromadzących dodatkowe środki finansowe w ramach formuły wolnych środków, co w pewnej mierze jest reakcją na powołany wcześniej brak stabilności systemu. Zaciąganie zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe samorządu nie może być jednak ocenione pozytywnie, chociażby z uwagi na koszty obsługi zadłużenia i pogarszanie relacji części operacyjnej budżetu⁴.

W celu poznania i zweryfikowania rzeczywistego przeznaczenia przychodów zwrotnych w latach 2014–2017 przeprowadzono badania w podziale na poszczególne rodzaje JST.

Na podstawie wstępnych badań, w celu zobrazowania zróżnicowania potrzeby zaciągania przychodów zwrotnych, do zestawienia wybrano JST, które w analizowanym okresie nie wykorzystały środków finansowych z kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych powyżej 500 000 zł i 10% wielkości przychodów z tych źródeł. Wyniki w ujęciu wartościowym przedstawiono w tabeli 5.

⁴ Ustalenia koordynowanej kontroli dotyczącej zadłużenia JST zawarto w informacji prezentującej wyniki tej kontroli: (Krajowa Rada RIO, 2014).

Tabela 5. Przeznaczenie przychodów zwrotnych przez wybrane JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017 (n = 132)

Lp.	Nazwa JST	Rok	Wykonanie budżetu			
			wynik	przychody (kredyty, pożyczki i papiery wartościowe)	rozchody	środki finan- sowe niewy- korzystane z przychodów zwrotnych
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE						
1.	Barlinek	2014	116 325	2 590 000	2 200 000	506 325
		2016	1 788 629	2 000 000	3 075 000	713 629
2.	Barwice	2016	730 211	2 000 000	768 332	1 961 879
3.	Bobolice	2015	1 445 673	879 714	1 770 250	555 137
4.	Czaplinek	2014	-160 426	2 168 998	939 560	1 069 012
		2016	966 571	1 451 105	1 365 338	1 052 338
5.	Drawsko Pomorskie	2016	2 103 762	4 300 000	3 100 000	3 303 762
6.	Dziwnów	2014	18 595 214	5 385 000	2 400 000	21 580 214
7.	Golczewo	2016	1 258 308	810 700	1 207 139	861 869
		2017	-1 422 884	4 274 255	1 939 223	912 148
8.	Gościno	2016	-453 817	3 153 000	1 743 600	955 583
9.	Karlino	2017	4 273 409	650 900	4 233 616	690 693
10.	Maszewo	2014	740 001	1 112 930	0	1 852 931
11.	Mielno	2014	-178 492	3 100 000	1 160 000	1 761 508
		2015	-466 573	3 500 000	1 460 000	1 573 427
12.	Międzyzdroje	2014	1 276 124	3 000 000	1 824 897	2 451 227
		2016	6 693 962	554 495	2 945 977	4 302 480
13.	Mirosławiec	2017	-3 730 460	5 855 597	665 553	1 459 584
14.	Pelczyce	2016	1 805 595	7 500 000	8 196 750	1 108 845
		2017	2 427 608	2 021 579	2 787 299	1 661 888
15.	Płoty	2015	1 341 258	1 633 250	2 286 439	688 069
		2017	2 150 622	1 600 000	1 611 411	2 139 211
16.	Police	2014	9 745 951	5 700 000	6 670 000	8 775 951
		2017	-3 730 460	5 855 597	665 553	1 459 584
17.	Połczyn-Zdrój	2014	-1 869 625	5 149 608	1 643 976	1 636 007
18.	Resko	2014	-5 147 611	7 673 282	1 651 351	874 320
		2015	282 319	4 175 756	0	4 458 075
19.	Sianów	2015	962 812	1 500 000	0	2 462 812
		2017	-497 846	1 497 500	300 000	699 654
20.	Suchań	2017	2 549 155	1 155 696	1 787 152	1 917 699

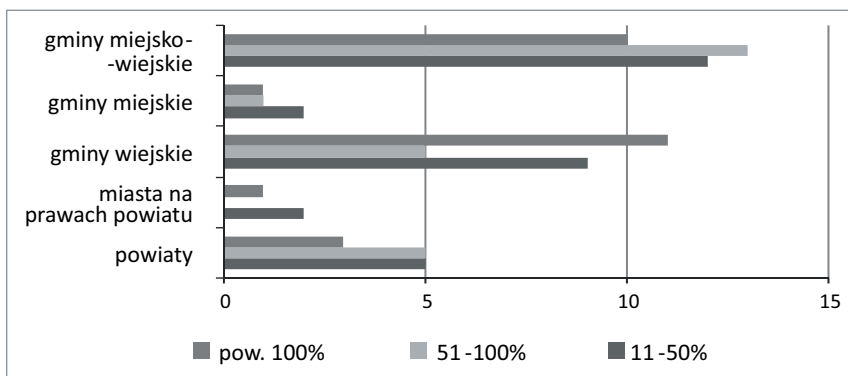
21.	Trzebiatów	2014	2 069 892	3 050 000	2 665 460	2 454 432
22.	Tychowo	2014	-1 318 851	2 612 000	155 000	1 138 149
		2016	-232 215	2 846 200	955 000	1 658 985
23.	Węgorzyno	2017	1 090 003	2 520 000	1 716 569	1 893 434
24.	Wolin	2015	278 878	3 000 000	1 251 000	2 027 878
GMINY MIEJSKIE						
1.	Szczecinek	2014	9 181 218	4 108 590	5 478 120	7 811 688
2.	Sławno	2015	-186 376	3 000 000	1 020 000	1 793 624
		2016	-769 370	2 500 000	1 030 000	700 630
3.	Świdwin	2016	52 994	3 000 000	1 800 000	1 252 994
GMINY WIEJSKIE						
1.	Banie	2015	2 765 553	1 586 190	3 761 771	589 972
2.	Będzino	2015	1 408 030	3 296 938	3 976 126	728 842
3.	Biesiekierz	2015	2 106 398	2 000 000	735 000	3 371 398
		2016	3 799 636	2 800 000	600 000	5 999 636
4.	Brojce	2014	-160 207	2 148 226	685 211	1 302 808
5.	Brzeżno	2014	-1 093 370	3 194 314	677 430	1 423 514
		2017	-392 172	3 475 051	284 000	2 798 879
6.	Dobra Szczecińska	2014	3 436 472	5 000 000	1 420 000	7 016 472
7.	Dygowo	2016	-168 889	1 155 000	442 666	543 445
8.	Karnice	2014	-746 781	2 113 116	159 660	1 206 675
9.	Kołobrzeg	2014	1 507 339	1 673 000	1 100 000	2 080 339
10.	Kozielice	2014	760 859	2 609 069	760 859	2 609 069
		2015	1 699 067	2 657 725	3 182 503	1 174 289
11.	Manowo	2014	-1 660 686	3 064 569	486 538	917 345
12.	Nowogródek Pomorski	2014	1 405 457	1 290 000	1 111 707	1 583 750
13.	Postomino	2016	2 840 394	2 000 000	2 580 000	2 260 394
		2017	4 613 807	2 000 000	2 180 000	4 433 807
14.	Przelewice	2015	3 903 093	1 046 425	1 375 388	3 574 130
		2017	-1 543 442	4 000 000	983 064	1 473 494
15.	Sławno	2016	1 410 126	2 948 424	917 829	3 440 721
16.	Sławoborze	2017	-1 348 504	3 050 000	750 000	951 496
17.	Stara Dąbrowa	2014	2 758 481	893 390	1 597 112	2 054 759
18.	Szczecinek	2014	524 100	1 958 278	742 000	1 740 378
19.	Świeszyno	2014	524 100	1 958 278	742 000	1 740 378
		2016	1 144 682	365 630	600 000	910 312
20.	Wierzchowo	2014	-798 361	2 863 134	1 048 272	1 016 501

POWIATY						
1.	białogardzki	2014	438 044	2 771 573	1 924 790	1 284 827
		2016	1 189 282	2 336 500	2 048 586	1 477 196
2.	drawski	2017	2 445 265	1 000 000	2 399 646	1 045 619
3.	goleniowski	2016	-1 387 236	4 000 000	744 996	1 867 768
4.	kołobrzeski	2015	6 000 263	5 787 085	3 400 000	8 387 348
5.	koszaliński	2014	587 109	6 305 279	3 139 493	3 752 895
6.	łobeski	2014	213 581	1 996 869	1 367 757	842 693
		2017	-76 975	2 645 304	1 345 000	1 223 329
7.	policki	2014	800 242	2 000 000	919 500	1 880 742
8.	sławieński	2014	230 439	7 950 000	3 520 185	4 660 254
		2016	1 692 667	4 700 000	1 593 750	4 798 917
9.	szczecinecki	2017	454 804	5 550 685	3 182 447	2 823 042
10.	świdwiński	2017	1 829 623	2 100 000	3 331 752	597 871

Źródło: opracowanie własne; RIO Szczecin (2014–2017).

Z analizy danych zawartych w tabeli 5 wynika, że na 132 badane JST województwa zachodniopomorskiego 59 JST w latach 2014–2017 zaciągało zobowiązania zwrotne bez rzeczywistej potrzeby finansowej. W analizowanym okresie wystąpiło 80 przypadków, w których badane JST nie wykorzystały środków z zaciągniętych zobowiązań zwrotnych powyżej 500 000,00 zł i 10% wielkości przychodów z tych źródeł.

U ponad jednej trzeciej badanych (30 JST) potwierdziły się sytuacje, w których z zaciągniętych przychodów zwrotnych na koniec roku budżetowego do 50% ich wysokości pozostały niewykorzystane środki finansowe. W przypadku 26 JST niewykorzystane środki z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych wynosiły powyżej 100%, a w 24 JST wartość ta wyniosła od 50% do 100%, co obrazuje rysunek 1.



Rysunek 1. Liczba JST województwa zachodniopomorskiego, w których w latach 2014–2017 nie wykorzystano środków finansowych z przychodów zwrotnych (n = 59) – w %

Źródło: opracowanie własne; RIO Szczecin (2014–2017).

Uzyskane wyniki badań wskazują, że na każdym szczeblu badanej grupy JST występowały przypadki, gdy wielkość środków finansowych w postaci nadwyżki budżetu przekraczała 100% zaciągniętych w tym roku przychodów zwrotnych. Największą liczbę takich przypadków zaobserwowano w gminach wiejskich (11). Na drugim miejscu znalazły się gminy miejsko-wiejskie (10), a na kolejnym powiaty (3). W gminach miejskich i miastach na prawach powiatu najmniej (po jednym przypadku).

Również znaczna liczba JST korzystających z przychodów zwrotnych osiągnęła nadwyżkę budżetową na koniec roku przekraczającą wielkość od 51% do 100% zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych. W tym przypadku zaobserwowano, że największą liczbę takich zdarzeń miały gminy miejsko-wiejskie (13), następnie gminy wiejskie i powiaty (po 5) oraz najmniej gminy miejskie (1). Taka sytuacja nie występowała jedynie w przypadku miast na prawach powiatu.

Podobnie wśród badanych JST występowały sytuacje, gdzie wielkość niewykorzystanych środków finansowych z przychodów zwrotnych przekraczała wartość od 11% do 50% dodatniego wyniku finansowego budżetów zrealizowanych przez te samorządy. W tej grupie największa liczba przypadków (12 i 9) występowała odpowiednio w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. W powiatach zaobserwowano 5 takich sytuacji, a najmniej w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich (po 2 przypadki).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania wykazały, że zaciąganie zobowiązań zwrotnych w JST województwa zachodniopomorskiego nie zawsze znajduje uzasadnienie w ich rzeczywistej potrzebie finansowej. Niemalże w połowie (45%) JST w latach 2014–2017 zaciągały przychody zwrotne na etapie planowanych deficytowych wyników budżetów, podczas gdy wykonanie roczne pokazało, iż zdecydowanie obce źródła finansowe były zbędne. JST mogły zamknąć budżety bez konieczności zwiększania zadłużenia.

Gromadzenie kapitału ze środków zwrotnych, jakimi są kredyty, pożyczki lub emisja papierów wartościowych, to dodatkowe obciążenia przyszłych budżetów kosztami obsługi. Ponadto JST powinny koncentrować swoją działalność na realizowaniu zadań publicznych, a nie na gromadzeniu kapitału obcego, co rodzi dla budżetu negatywne konsekwencje finansowe. Podstawowym zagrożeniem jest ryzyko nadmiernego obciążenia długiem poszczególnych jednostek, z którym wiąże się możliwość utraty wypłacalności. Skutkiem tego może być zaprzestanie wykonywania zadań własnych. Przy podejmowaniu decyzji o pozyskaniu zwrotnego finansowania powinna zatem być brana pod uwagę bieżąca i perspektywiczna sytuacja finansowa jednostki, dająca gwarancję spłaty zadłużenia i będąca podstawową barierą ekonomiczną, limitującą skalę wykorzystania przychodów zwrotnych.

Na podstawie wyników uzyskanych badań można zauważyć potrzebę zwiększenia kompetencji RIO, co budzi kontrowersje wielu środowisk, m.in. o kontrolę gospodarności i rzetelności finansów JST. Zwiększenie kompetencji organów nadzorujących działalność JST może się przyczynić do efektywniejszego wykorzystania przychodów zwrotnych.

Zarysowane problemy badawcze, w szczególności kwestia nieracjonalnego korzystania z przychodów zwrotnych przez JST województwa zachodniopomorskiego, przyczyniły się do podjęcia badań w tym zakresie.

Literatura

- Bauer, H. (1980). *Grenzen der kommunalen Verschuldung*, Linz. W: A. Borodo (2010). *Polskie prawo finansowe, zarys ogólny* (s. 15–18). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”.
- Bień, W. (1997). *Rynek papierów wartościowych*. Warszawa: Difin.
- Borodo, A. (2011). *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”.
- Buchanan, J.M., Musgrave, R.A. (2005). *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czempas, J. (2010). Ryzyko w działalności inwestycyjnej gmin. Niezgodność planów z wykonaniem inwestycji w gminach i powiatach województwa śląskiego (2004–2009). *Finanse Komunalne*, 9, 18–35.
- Dębski, W. (2010). *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Faerber, E. (1996). *Wszystko o obligacjach*. Warszawa: Wydawnictwo WIG-PRESS.
- Halasz, A. (2016). Zakres pojęciowy definicji papierów wartościowych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych jako przykład błędnej definicji legalnej. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2 (4), 69–82.
- Jajuga, K., Jajuga, T. (2011). *Inwestycje – instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jaworski, W., Zawadzka, Z. (red.) (2001). *Bankowość. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Poltext.
- Kańduła, S. (2003). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kopańska, A. (2003). *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Krajowa Rada RIO (2014). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*. Łódź. Pobrane z: www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/zadluzenie_jst_przestrzeganie_ustawowych_limitow_zadluzenia_i_jego_splaty_publ_082014.pdf (31.08.2016).
- Łaski, K., Osiatyński, J. (2013). Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro. *Ekonomista*, 1, 23.
- Miaskowska-Daszkiewicz, K., Szmulika, B. (red.) (2010). *Encyklopedia samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Poniatowicz, M., Salachna, J.M., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- RIO Szczecin (2014–2017). *Wykonanie budżetów JST w latach 2014–2017*. Pobrane z: www.szczecin.rio.gov.pl/?c=709 (24–28.06.2018).
- Szewczuk, A. (2008). Mierzenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W: L. Patrzalek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego* (s. 213–226). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz. U. 2017, poz. 2077 ze zm.

Wajda, P. (2011). *Efektywność informacyjna rynku giełdowego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business.

**REFUNDABLE REVENUES AND THEIR INTENDED USE OF
SELF-GOVERNMENT UNITS OF WEST POMERANIAN PROVINCE
IN THE PERIOD OF 2014–2017**

Keywords: self-government units, refundable revenues, financial situation assessment

Summary. Self-government units, which have carried out investment projects with the share of European Union funds, were forced to provide part of the investment financing on their own. Generally, this financing signified that self-governments have incurred debt obligations. The aim of the article is to assess the use of refundable revenues by self-government units based on the example of the West Pomeranian Province in the period of 2014–2017.

Translated by Jolanta Włodarek

Cytowanie

Włodarek, J. (2018). Przychody zwrotne i ich przeznaczenie w JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 345–357. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-28.