

Wpływ dotacji z funduszy europejskich na wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – studium przypadku

Urszula Banaszczak-Soroka, Magdalena Mosionek-Schweda*

Streszczenie: *Cel* – Celem artykułu jest ocena wpływu dotacji otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy europejskich na poziom oraz strukturę ich zadłużenia. W przeprowadzonych analizach wykorzystano dane finansowe pięciu najbardziej zadłużonych w 2015 roku miast na prawach powiatu, tj. Wałbrzycha, Torunia, Łodzi, Lublina oraz Wrocławia. Przyjęty do analiz okres badawczy obejmował lata 2005–2015. W opracowaniu postawiono następujące hipotezy: 1) Wykorzystanie funduszy europejskich było istotną przyczyną wzrostu zadłużenia najbardziej zadłużonych samorządów. 2) Do sfinansowania wkładu własnego projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie samorządy wykorzystują przede wszystkim kredyty i pożyczki.

Metodologia badania – Opracowanie powstało w oparciu o analizę sprawozdań z wykonania budżetu poszczególnych miast, analizę sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, a także studia literaturowe.

Wynik – Na podstawie przeprowadzonych badań należy pozytywnie zweryfikować przyjęte hipotezy badawcze. Chęć skorzystania przez samorządy z możliwości dofinansowania projektów inwestycyjnych, czy związanych z rozwojem kapitału ludzkiego istotnie wpłynęła na zwiększenie zadłużenia analizowanych miast na prawach powiatu. Dotacje z funduszy europejskich w większości przypadków nie pokrywają całkowitych kosztów inwestycji, mają charakter uzupełniający do wkładu własnego podmiotu realizującego dany projekt. W przypadku samorządów borykających się z niewystarczającym poziomem dochodów i deficytem budżetowym, pokrycie wkładu własnego oznacza konieczność pozyskania finansowania zwrotnego, w postaci kredytów i pożyczek lub emisji obligacji komunalnych, przy czym w strukturze przychodów oraz zobowiązań dominują kredyty i pożyczki.

Oryginalność/wartość – Opracowanie porusza ważny i aktualny problem zadłużenia samorządów w kontekście możliwości wykorzystania dofinansowania z funduszy europejskich na projekty przyczyniające się do rozwoju regionalnego, ważne również dla danej społeczności lokalnej. Dotacje unijne z jednej strony są ważnym źródłem finansowania inwestycji, z drugiej jednak mogą przyczyniać się do nadmiernego zadłużania samorządów, na skutek konieczności pokrycia wkładu własnego i kosztów niekwalifikalnych, a w późniejszym okresie także utrzymania niektórych inwestycji.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, dotacje, zadłużenie, inwestycje

* dr Urszula Banaszczak-Soroka, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Ekonomicznych, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, e-mail: urszula.banaszczak-soroka@uwr.edu.pl; dr Magdalena Mosionek-Schweda, Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot, e-mail: magdams@ug.edu.pl.

Wprowadzenie

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 roku, Polska otrzymała dostęp do wszystkich funduszy europejskich, począwszy od części programowania 2000–2006, w którym przeznaczono dla nowych członków UE 23 mld EUR - z tej kwoty dla polskich wnioskodawców przeznaczono 12,8 mld EUR. W kolejnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013, Polska również była największym beneficjentem wsparcia z funduszy europejskich, otrzymując 67,9 mld EUR z łącznej kwoty ponad 347 mld EUR. W nowym programowaniu funduszy na lata 2014–2020 dla polskich wnioskodawców przewidziano środki w wysokości 82,5 mld EUR. Z tej puli 76,8 mld EUR przeznaczono na realizację różnego rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach programów operacyjnych (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013, s. 94).

Warunkiem absorpcji funduszy pomocowych jest posiadanie środków na sfinansowanie wkładu własnego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) chęć skorzystania z dotacji unijnych często oznacza konieczność finansowania wkładu własnego z przychodów pochodzących z kredytów czy emisji obligacji. Celem artykułu jest ocena wpływu dotacji otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy europejskich na poziom oraz strukturę ich zadłużenia. W przeprowadzonych analizach wykorzystano dane finansowe pięciu najbardziej zadłużonych (relacja zobowiązań do dochodów) w 2015 roku miast na prawach powiatu, tj. Wałbrzycha (95,1%), Torunia (77,3%), Łodzi (74,4%), Lublina (74,1%) oraz Wrocławia (71,9%)¹ (Krajowa Rada Izb Obrachunkowych, 2016, s. 237). Przyjęty do analiz okres badawczy obejmował lata 2005-2015. W pracy postawiono następujące hipotezy:

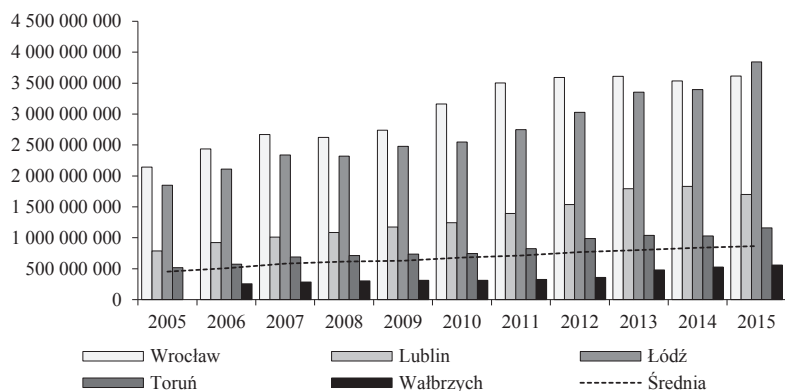
1. Wykorzystanie funduszy europejskich było istotną przyczyną wzrostu zadłużenia najbardziej zadłużonych samorządów.
2. Do sfinansowania wkładu własnego projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie samorządy wykorzystują przede wszystkim kredyty i pożyczki. Opracowanie powstało w oparciu o analizę sprawozdań z wykonania budżetu poszczególnych miast, analizę sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, a także studia literaturowe.

1. Charakterystyka badanych miast na prawach powiatu (wybrane aspekty)

Według danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w 2015 roku miastem na prawach powiatu o największym zadłużeniu był Wałbrzych. Jest to miasto, w którym w latach 2005–2015 zmniejszeniu uległa liczba ludności (z 126 tys. mieszkańców do 115 tys. osób), znacząco zmalała stopa bezrobocia (z 29,6% w 2005 r. do 10,4% w 2015 r.),

¹ W badaniach nie uwzględniono Warszawy ze względu na jej szczególny status miasta stołecznego, którego sprawozdawczość przedstawiona jest w sprawozdaniach RIO odrębnie.

wystąpiła istotna poprawa dochodów własnych na jednego mieszkańca z poziomu 1331 PLN do 2097 PLN (21 miejsce wśród miast na prawach powiatu), a wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem wzrosły w tym czasie z poziomu 10,5 do 28,3% (GUS, 2016). W porównaniu do pozostałych miast objętych badaniem, miasto Wałbrzych charakteryzowało się najniższymi dochodami, ale jednocześnie najwyższą dynamiką ich wzrostu – z 0,2 mld PLN w 2006 roku do 0,6 mld PLN w 2015 roku, czyli o prawie 70% (zob. rys. 1). Miasto zrealizowało również najmniej projektów przy współudziale środków z funduszy unijnych (zob. tab. 1) – w zakończonych dwóch perspektywach finansowych łącznie 39 oraz 6 w obecnie trwającej perspektywie na lata 2014–2020 (w sumie o wartości ponad 337 mln PLN, w tym dotacje wyniosły nieco ponad 157 mln PLN). Udział środków z otrzymanych z funduszy europejskich był w przypadku Wałbrzycha poniżej średniej dla miast na prawach powiatu i nie przekroczył w żadnym roku 7%, a często oscylował na poziomie 1–3% (zob. rys. 2).



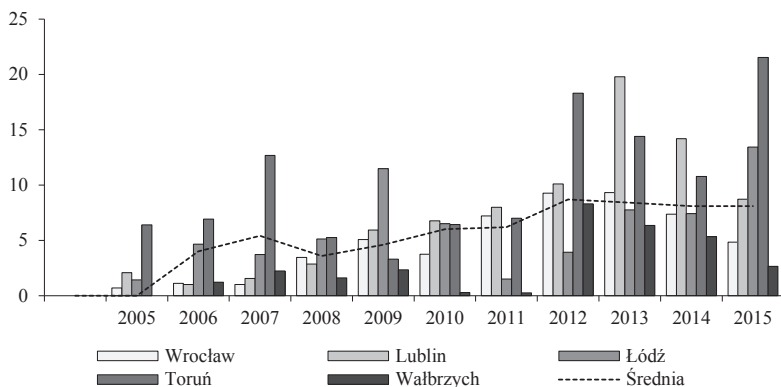
Średnia obliczona na podstawie dochodów wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce.

Rysunek 1. Wykonane dochody badanych miast na prawach powiatu oraz średnia wartość dla wszystkich miast na prawach powiatu w latach 2005–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu poszczególnych miast.

Drugie miejsce, na liście najbardziej zadłużonych w 2015 roku miast na prawach powiatu, zajął Toruń. Miasto to na koniec 2015 roku liczyło 202,7 tys. mieszkańców, co oznacza niewielki spadek w stosunku do roku 2005 (o ok. 6 tys. osób). Stopa bezrobocia odnotowana w Toruniu wykazuje tendencję malejącą, z poziomu około 19,5% w 2005 roku do 6,9% w roku 2015 (23 miejsce wśród miast na prawach powiatu). Dochody własne na jednego mieszkańca w 2005 roku przekroczyły 2226 PLN i wzrosły w ciągu 10 lat o 22%, co plasowało Toruń na 25 pozycji wśród miast na prawach powiatu ogółem. Wydatki inwestycyjne w strukturze wydatków ogółem w 2015 roku wyniosły 25,7% i kształtowały się na poziomie zbliżonym do roku 2005 (GUS, 2016). Toruń zaliczyć można do miast na prawach powiatu o średniej wielkości dochodach (zob. rys. 1). Dochody tego miasta wzrosły w latach 2005–2015 ponad dwukrotnie (z 0,5 mld PLN do 1,1 mld PLN). Biorąc po uwagę

dynamikę przyrostu dochodów, w całym badanym okresie rosły one w sposób równomier-ny. W dwóch perspektywach finansowych, w latach 2004–2013, miasto Toruń zrealizowało 62 projekty współfinansowane z funduszy europejskich. W nowym programowaniu, na lata 2014–2020, zakończono realizację 4 projektów. Łączna wartość tych projektów wyniosła 1706 mln PLN, w tym dofinansowanie 1107 mln PLN (zob. tab. 2). Relacja dotacji z UE do dochodów miasta znacznie przewyższała średnią dla miast na prawach powiatu. Wskaźnik ten w pięciu latach przekraczał 10%, co jest dość nietypowym zjawiskiem w grupie badanych miast (zob. rys. 2).



Średnia dotyczy wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce.

Rysunek 2. Udział dochodów pozyskanych z Unii Europejskiej w dochodach ogółem badanych miast na prawach powiatu oraz średnia wartość dla wszystkich miast na prawach powiatu w latach 2005–2015 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu poszczególnych miast.

Trzecie miejsce wśród miast na prawach powiatu o najwyższym w 2015 roku zadłużeniu zajmuje Łódź. Miasto charakteryzuje się, podobnie, jak Wałbrzych i Toruń, malejącą liczbą ludności. W roku 2005 Łódź liczyła 767,6 tys. osób, a w 2015 roku 700,9 tys. mieszkańców. Tendencja spadkowa jest również obserwowana w przypadku stopy bezrobocia, która obniżyła się w tym mieście w analizowanym okresie z poziomu 17,5% do 9,6% (45 miejsce wśród miast na prawach powiatu). Dochody własne na jednego mieszkańca w 2015 roku były relatywnie wysokie i wynosiły 3 394 PLN (15 miejsce wśród miast na prawach powiatu), co było wartością o ponad 65% wyższą w stosunku do 2005 roku. Istotnej poprawie uległ także udział inwestycji realizowanych przez miasto w wydatkach ogółem – z 15,4% w 2005 roku do 26,8% w 2015 roku (GUS, 2016). Miasto charakteryzowało się również znaczącymi przyrostami dochodów, które zwiększyły się z 1,8 mld PLN w 2005 roku do 3,8 mld PLN w 2015 roku (wzrost o ponad 53%). Na uwagę zasługuje szczególnie dynamiczny wzrost dochodów w latach 2010–2015. W ostatnim roku badanego okresu, budżet Łodzi były najwyższy w grupie badanych miast (zob. rys. 1). Łódź jest także największym,

wśród badanych miast, beneficjentem funduszy unijnych. W sumie, do końca marca 2017 roku, miasto zakończyło realizację 232 projektów o wartości ponad 3959 mln PLN, pozyskując w tym celu wsparcie z funduszy unijnych na poziomie ponad 2213 mln PLN, tj. 58% wartości projektów (zob. tab. 3). Udział dotacji w dochodach ogółem w poszczególnych latach był dla miasta Łodzi bardzo zróżnicowany. W latach 2005 i 2011 wynosił około 1,5%, natomiast najwyższe wartości zanotowano w roku 2015 – 13,3% oraz w roku 2009 – 11,48% (zob. rys. 2).

Na czwartym miejscu w rankingu najbardziej zadłużonych w 2015 roku miast, przy zadłużeniu tylko nieco niższym, niż miasto Łódź, uplasował się Lublin (71,4%). Na koniec 2015 roku Lublin miał około 340,7 tys. mieszkańców, co było wartością o 15 tysięcy osób niższą w stosunku do 2005 roku. W analizowanym czasie stopa bezrobocia zmniejszyła się z 12,2% do 7,9% (30 miejsce na liście miast na prawach powiatu). Dochody własne na jednego mieszkańca w 2005 roku kształtowały się na poziomie 1155,7 PLN, natomiast na koniec badanego okresu wzrosły prawie trzykrotnie do kwoty 2804 PLN (27 pozycja wśród miast na prawach powiatu). Wydatki inwestycyjne w strukturze wydatków ogółem zwiększyły się w badanym okresie o blisko 60% (z poziomu 12,1 do 18,8%), natomiast dochody miasta wzrosły aż o 66% (z poziomu 0,8 do 1,8 mld PLN). Przy czym warto zwrócić uwagę na rok 2015, kiedy dochody Lublina, jako jedyne miasta w badanej grupie, zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o około 300 mln PLN (GUS, 2016). W sumie, w analizowanym czasie, miasto zrealizowało 153 projekty o łącznej wartości 2348 mln PLN, pozyskując z funduszy unijnych kwotę 1 529 mln PLN (zob. tab. 4). Udział dotacji w dochodach, podobnie, jak w innych badanych miastach, był zróżnicowany. Najniższy wystąpił w roku 2006 – 1,1%, a najwyższy w roku 2013 – aż 19,8% (zob. rys. 2).

Wrocław, pod względem wielkości zadłużenia, zajął piąte miejsce w zestawieniu najbardziej zadłużonych w 2015 roku miast na prawach powiatu. Miasto to w 2015 roku liczyło 635,7 tys. mieszkańców i jako jedyne w badanej grupie charakteryzuje się prawie niezmienną liczbą mieszkańców. Stopa bezrobocia odnotowana we Wrocławiu na koniec 2015 roku była najniższa w grupie badanych pięciu miast i wyniosła 3,2%. Z kolei, dochody własne na jednego mieszkańca były na koniec 2015 roku najwyższe w badanej grupie i kształtowały się na poziomie 4252 PLN (3 miejsce na liście miast na prawach powiatu), podczas gdy w 2005 roku wynosiły połowę tej wartości – 2080 PLN. Natomiast udział środków na inwestycje w wydatkach miasta nie wykazywał przyrostu i kształtował się na poziomie około 19% (GUS, 2016). Spośród analizowanych miast, Wrocław wykazywał najwyższe dochody budżetowe aż do 2014 roku, jednak w 2015 roku stracił prymat na rzecz miasta Łodzi. W latach 2005–2015 dochody Wrocławia wzrosły z 2,1 mld PLN do poziomu 3,5 mld PLN (czyli o ponad 40%). Szczególnie dynamiczny wzrost dochodów zanotowano w latach 2008–2012 (wzrost o blisko 30%). W kolejnych latach przyrost dochodów nie był już tak dynamiczny (zob. rys. 1). Wrocław jest drugim, po Łodzi, największym (w badanej grupie miast) beneficjentem środków unijnych. W analizowanym czasie miasto Wrocław zrealizowało 109 projektów o wartości ponad 3162 mln PLN, korzystając ze wsparcia finansowego z funduszy

europejskich na kwotę ponad 1723 mln PLN, tj. 54,5% wartości projektów (zob. tab. 5). Udział dotacji z UE w dochodach miasta Wrocławia był zróżnicowany w poszczególnych latach. Najniższe wartości odnotowano w latach 2005–2007, zaś najwyższe w latach 2012–2013 (zob. rys. 2).

2. Wykorzystanie funduszy europejskich w kontekście zadłużenia JST – studium przypadku najbardziej zadłużonych miast na prawach powiatu

2.1. Miasto Wałbrzych

W grupie pięciu analizowanych miast, Wałbrzych jest najskromniejszym beneficjentem środków dostępnych w ramach funduszy europejskich. W pierwszej perspektywie finansowej, w latach 2004–2006, Wałbrzych nie skorzystał z możliwości pozyskania unijnego zasilania i nie zrealizował żadnego projektu przy współudziale dotacji unijnych. Dopiero w perspektywie na lata 2007–2013 wzrosła aktywność miasta w tym zakresie, chociaż w porównaniu do pozostałych analizowanych miast, jest ona niewielka (zob. tab. 1). W sumie, we wspomnianym okresie programowania funduszy europejskich, Wałbrzych zrealizował 30 projektów infrastrukturalnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (o łącznej wartości niespełna 300 mln PLN, w tym dofinansowanie wyniosło prawie 124 mln PLN (niespełna 42%) oraz 9 projektów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego wspartych środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego (o łącznej wartości prawie 17,5 mln PLN, w tym dotacje z UE prawie 15 mln PLN, czyli 85%). Warto zauważyć, że największy zrealizowany przez Wałbrzych projekt związany był nie z infrastrukturą drogową (jak w przypadku zdecydowanej większości samorządów), ale z rewitalizacją Kopalni Węgla Kamiennego na cele kulturalne. Łączne koszty tego projektu wyniosły 177,9 mln PLN, a miasto pozyskało wsparcie z EFRR w wysokości 50,1 mln PLN, czyli 28% wartości projektu. Dopiero w drugiej kolejności pod względem wartości były projekty dotyczące budowy, przebudowy i modernizacji dróg – wydano w tym celu około 55 mln PLN, w tym środki unijne wyniosły 38 mln PLN (prawie 70%). Realizowano także szereg drobnych projektów z zakresu modernizacji szkół, budowy ścieżek i punktów widokowych, telebibliotek informacyjnych, itd. Wałbrzych korzysta również ze wsparcia w ramach trwającej obecnie perspektywy na lata 2014–2020. Według danych z marca 2017 roku, miasto zrealizowało 2 projekty ze wsparciem z EFRR oraz 4 projekty przy współudziale środków z EFS (zob. tab. 1).

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy uznać, że Wałbrzych ostrożnie korzystał z możliwości pozyskania dofinansowania z funduszy europejskich, natomiast zadłużał się na inne zadania realizowane z budżetu miasta. Potwierdza to także wysokość kredytów zaciągniętych w latach 2005–2015, o łącznej wartości ponad 417 mln PLN oraz wartość sprzedanych obligacji na kwotę ponad 227 mln PLN (zob. rys. 3). Łącznie przychody te wynoszą ponad 644 mln PLN, czyli dwukrotnie więcej niż wartość wszystkich

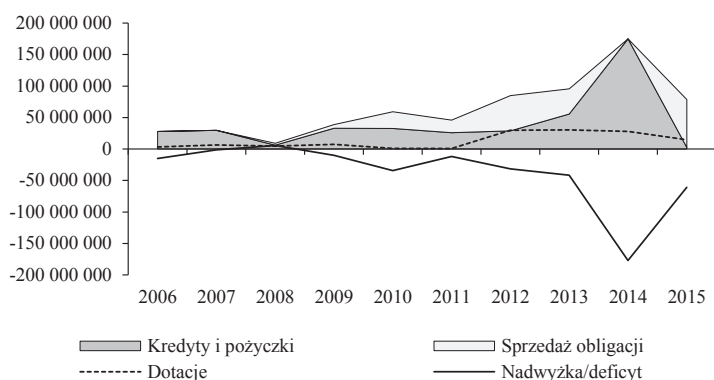
projektów finansowanych z UE (około 337 mln PLN). Saldo budżetu miasta kształtowało się w analizowanym czasie w sposób zróżnicowany. W 2006 roku miasto odnotowało prawie 15 mln PLN deficytu, rok później deficyt wyniósł nieco ponad 1 mln PLN, natomiast w 2008 roku budżet Wałbrzycha zamknął się nadwyżką w wysokości ponad 5,7 mln PLN. W kolejnych latach nadwyżka w budżecie już nie wystąpiła, a największy deficyt odnotowano w 2014 roku – 177 mln PLN. W tym czasie dotacje z UE również wpływały do budżetu miasta w mocno zróżnicowanych wysokościach (zob. rys. 3). Największe kwoty miasto otrzymało w latach 2012–2015, natomiast najmniejsze w latach 2010–2011 (niepełna 900 tys. PLN rocznie).

Tabela 1

Wartość projektów realizowanych przez miasto Wałbrzych dofinansowanych z funduszy europejskich (PLN) z podziałem na perspektywy finansowe i programy operacyjne

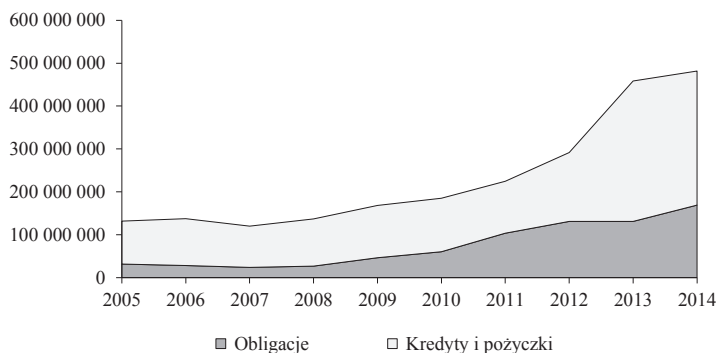
Fundusz i okres programowania	Wartość projektów	Dofinansowanie z UE
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2007–2013 (30 projektów), w tym:	297 587 448	123 887 889
rewitalizacja KWK na cele kulturalne	177 980 672	50 056 190
budowa, przebudowa i modernizacja dróg	55 363 974	38 521 640
zakup autobusów	19 456 491	13 445 117
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2014–2020 (2 projekty)	4 473 898	2 196 923
Europejski Fundusz Społeczny 2007–2013 (9 projektów)	17 492 520	14 868 642
Europejski Fundusz Społeczny 2014–2020 (4 projekty)	18 071 390	16 064 658

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapa dotacji UE, <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (20.03.2017).



Rysunek 3. Struktura przychodów, nadwyżka/deficyt budżetowy, dochody z Unii Europejskiej miasta Wałbrzycha w latach 2006–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Wałbrzycha.



Rysunek 4. Struktura zobowiązań miasta Wałbrzycha w latach 2005–2014 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Wałbrzycha.

Wałbrzych zadłużał się szczególnie w roku 2013 i 2014, co przełożyło się na znaczący wzrost zobowiązań z kwoty 132 mln PLN do 530 mln PLN w 2015 roku (wzrost o 400%). W strukturze zobowiązań zdecydowanie dominują kredyty i pożyczki, chociaż miasto w kolejnych latach sukcesywnie zwiększało emisję obligacji (zob. rys. 4). W 2006 roku zobowiązania Wałbrzycha z tytułu emisji obligacji wynosiły nieco ponad 31 mln PLN, w 2011 roku było to już ponad 60 mln PLN, a w 2015 roku 169 mln PLN. W tym czasie zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek wzrosło ze 100 mln w 2006 roku do ponad 307 mln PLN w 2015 roku.

2.2. Miasto Toruń

Toruń był aktywnym beneficjentem funduszy europejskich od pierwszej perspektywy finansowej po wejściu Polski do UE (zob. tab. 2). W latach 2004–2006 miasto pozyskało dofinansowanie z EFRR na dwa rodzaje projektów. Priorytetem dla Torunia była modernizacja i budowa dróg, na co pozyskano z UE kwotę ponad 47 mln PLN (co stanowiło około 60% całkowitej wartości tych projektów). Dodatkowo, miasto otrzymało wsparcie dla budowy Centrum Sztuki Współczesnej na poziomie prawie 30 mln PLN, tj. niespełna 64% całkowitych kosztów projektu. We wskazanym czasie Toruń nie korzystał z zasilenia finansowego pochodzącego z innych funduszy UE. W kolejnej perspektywie (na lata 2007–2013) zdecydowanie wzrosła liczba projektów współfinansowanych środkami europejskimi. Największe inwestycje dotyczyły, podobnie jak w pozostałych badanych miastach, infrastruktury drogowej. Na ten cel pozyskano środki z EFRR oraz Funduszu Spójności.

Dotychczas największą oraz jedną z najbardziej znaczących inwestycji zrealizowanych przy współudziale środków UE była budowa mostu drogowego na Wiśle. Inwestycja rozpoczęła się w listopadzie 2010 roku i zakończyła w grudniu 2013 roku. Pierwotnie kwota dotacji wynosiła 327,01 mln PLN, jednakże w grudniu 2014 roku podpisano aneks do umowy

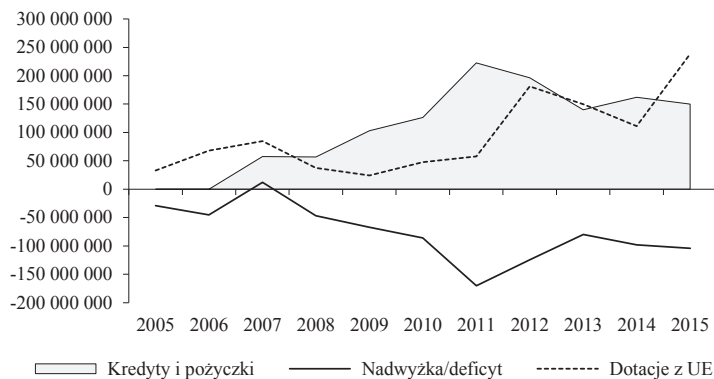
Tabela 2

Wartość projektów realizowanych przez miasto Toruń dofinansowanych z funduszy europejskich (PLN) z podziałem na perspektywy finansowe i programy operacyjne

Fundusz i okres programowania	Wartość projektów	Dofinansowanie z UE
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (2 projekty), w tym:	125 063 860	77 332 959
projektowanie i budowa Centrum Sztuki Współczesnej	46 442 339	29 648 319
budowa i modernizacja dróg	78 621 521	47 684 640
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2007–2013 (44 projekty), w tym:	667 804 699	271 922 820
zagospodarowanie terenu jordanek na cele kulturalno-kongresowe	225 827 117	46 877 670
rozwój sieci komunikacji tramwajowej	74 868 769	41 959 403
budowa i modernizacja dróg	212 652 149	90 931 607
rewitalizacja parków i bulwarów	11 426 282	5 790 484
remonty i doposażenie szkół i przedszkoli	7 766 900	4 489 756
remont MDK oraz modernizacja centrum spotkań młodzieży	22 526 776	13 522 833
rozbudowa ośrodka campingowego	4 786 199	1 486 015
remont toruńskiej starówki	36 807 352	17 421 298
budowa centrum nowoczesności	20 666 188	13 433 011
przebudowa budynku na potrzeby muzeum	4 591 291	2 540 445
toruński inkubator technologiczny	11 951 576	8 925 090
uzbrojenie terenów	13 910 556	11 640 328
Europejski Fundusz Społeczny 2007–2013 (13 projektów)	22 474 948	19 103 704
Fundusz Spójności 2007–2013 (3 projekty), w tym:	889 424 559	647 513 366
budowa mostu drogowego	619 633 344	469 293 420
zakup taboru tramwajowego	272 718 645	178 159 307
plan gospodarki niskoemisyjnej	72 570	60 639
Europejski Fundusz Społeczny 2014–2020 (4 projekty)	1 626 312	1 382 365

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapa dotacji UE, <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (20.03.2017).

o dofinansowanie zwiększający kwotę wsparcia o 140,28 mln PLN, w efekcie czego dotacja wzrosła do poziomu 467,29 mln PLN. Początkowo, całkowita wartość projektu, wskazana w umowie o dofinansowanie, wynosiła 753,01 mln PLN, ostatecznie zmniejszyła się do 676,64 mln PLN. Wkład własny został sfinansowany ze środków własnych miasta oraz z kredytu otrzymanego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Mosionek-Schweda, 2015, s. 225–236). Kolejnym dużym projektem zrealizowanym przez miasto Toruń w perspektywie 2007–2013 była budowa Centrum Kulturalno-Kongresowego Jordanki. Całkowita wartość tej inwestycji wyniosła ostatecznie po wielu zmianach ponad 225 mln PLN przy wsparciu z EFRR na kwotę 47 mln PLN (tj. zaledwie 20% wartości projektu).



Rysunek 5. Struktura przychodów, nadwyżka/deficyt budżetowy, dochody z Unii Europejskiej miasta Torunia w latach 2005–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Torunia.

W sumie w latach 2007–2013 wartość projektów zrealizowanych przy wykorzystaniu środków z funduszy europejskich wyniosła 1 579,7 mln PLN, w tym środki unijne 938,5 mln PLN, tj. 60%. Nadmierny optymizm co do możliwości finansowania tych zadań zmusił władze samorządowe do skorzystania z finansowania zewnętrznego. W okresie 2007–2013 miasto zaciągnęło kredyty na kwotę 1214,6 mln PLN oraz przeprowadziło emisję obligacji o wartości 601 mln PLN. Kwota zasileń zewnętrznych przewyższała wartość wszystkich projektów z lat 2004–2015. Biorąc pod uwagę zarówno przesunięcie napływu środków z UE, realizowanie znaczących zadań przy niskim wsparciu dostępnych funduszy, jak i konieczność realizacji innych zadań inwestycyjnych, zobowiązania miasta wzrosły blisko czterokrotnie w latach 2005–2014 (z 263,7 do 980,9 mln PLN). W 2015 roku stan zobowiązań obniżył się do kwoty 896,8 mln PLN. W analizowanym czasie miasto raz odnotowało nadwyżkę budżetową – w roku 2008 w kwocie nieco ponad 12 mln PLN, największy deficyt budżetowy wystąpił w 2011 roku – prawie 170 mln PLN.

2.3. Miasto Łódź

W perspektywie finansowej 2004–2006 miasto Łódź zrealizowało ze wsparciem środków z EFRR 20 projektów o wartości 306 mln PLN. Wśród nich najwięcej pieniędzy przeznaczono na modernizację i budowę dróg – prawie 180 mln PLN, przy wsparciu dotacjami unijnymi na poziomie 137 mln PLN (76% wartości projektów). Miasto korzystało także ze wsparcia z Funduszu Spójności, z którego otrzymano środki na inwestycje w wodociągi i kanalizację – łączna wartość działania wyniosła 711 mln PLN (w tym dotacja 303 mln PLN, niespełna 43% wartości projektu). Ogółem w perspektywie 2004–2006 wsparcie otrzymały 32 projekty o wartości 1 051 mln PLN, w tym środki z funduszy unijnych wyniosły 527 mln PLN (zob. tab. 3).

Tabela 3

Wartość projektów realizowanych przez miasto Łódź dofinansowanych z funduszy europejskich (PLN) z podziałem na perspektywy finansowe i programy operacyjne

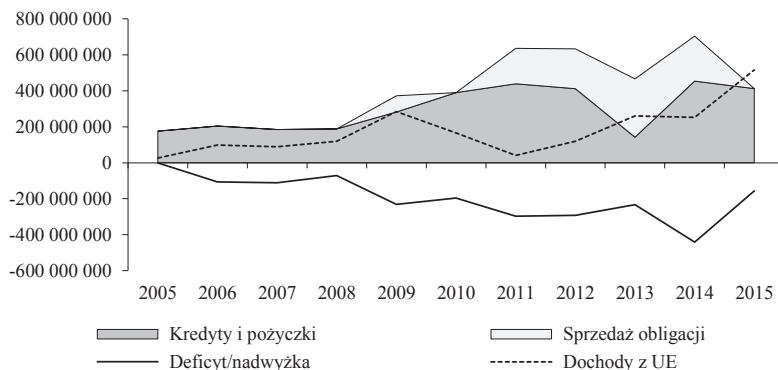
Fundusz i okres programowania	Wartość projektów	Dofinansowanie z UE
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (20 projektów), w tym:	306 055 491	199 071 834
budowa i modernizacja dróg	179 733 977	137 027 699
rewitalizacja starych kamienic Łodzi	20 181 378	9 207 085
zagospodarowanie starych obiektów na muzeum włókiennictwa	29 641 104	15 349 038
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2007–2013 (31 projektów), w tym:	1 304 821 699	634 885 798
budowa i modernizacja dróg	598 653 025	361 732 874
regionalne centrum rekreacji (wykorzystanie przestrzeni miasta)	284 729 139	84 989 366
rewitalizacja obiektów na cele kulturalne	259 465 630	82 646 028
centrum dialogu	10 264 767	2 134 272
system informacji o Łodzi	33 310 791	16 591 212
promocja miasta w różnych aspektach	9 806 026	8 154 589
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2014–2020 (8 projektów), w tym:	76 181 503	39 441 994
Europejski Fundusz Społeczny 2004–2006 (11 projektów)	33 795 660	24 696 056
Europejski Fundusz Społeczny 2007–2013 (113 projektów)	286 205 522	242 011 453
Europejski Fundusz Społeczny 2014–2020 (44 projekty)	66 492 316	57 450 549
Fundusz Spójności 2004–2006 (1 projekt wodociągi i oczyszczalnia)	711 784 326	303 453 485
Fundusz Spójności 2007–2013 (4 projekty), w tym:	1 174 026 158	811 668 849
rozbudowa i modernizacja trasy tramwajowej	740 388 077	532 567 902
węzeł multimodalny przy dworcu Łódź – Fabryczna	420 235 507	268 760 849

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapa dotacji UE, <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (20.03.2017).

Biorąc pod uwagę, że w ciągu dwóch lat do budżetu Łodzi wpłynęły dotacje w kwocie 124,6 mln PLN (tj. 41% planowanych dotacji), samorząd przewidując taki scenariusz zmuszony był do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania zaplanowanych zadań, przy uwzględnieniu występującego deficytu budżetowego. Dlatego miasto w latach 2005–2006 skorzystało z kredytu w wysokości 380 mln PLN.

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 miasto poniosło znacznie większe nakłady na zadania inwestycyjne współfinansowane z programów UE. Obok przebudowy i budowy dróg, na które wydatkowano 598,6 mln PLN, w tym wsparcie UE wyniosło 361,7 mln PLN, zrealizowano (przy wsparciu z Funduszu Spójności) modernizację tras tramwajowych o łącznej wartości 740,4 mln PLN (w tym dofinansowanie 532,6 mln PLN) oraz budowę transportowego węzła multimodalnego o wartości 420,2 mln zł (w tym dotacja 268,7 mln PLN). Samorząd bardzo aktywnie korzystał z możliwości wsparcia dotacjami unijnymi także projektów związanych z kapitałem ludzkim, finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. W sumie miasto pozyskało z EFS 242 mln PLN na realizację

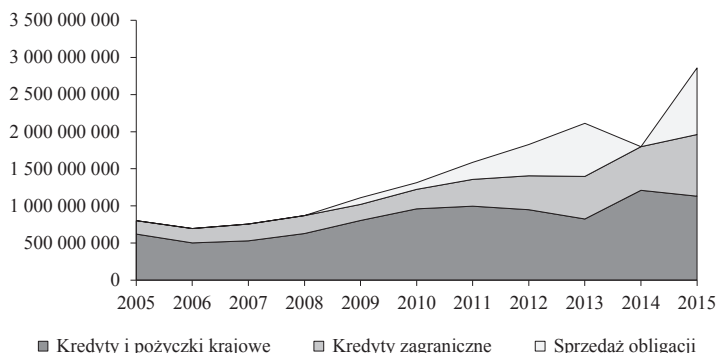
113 projektów (na kwotę 286 mln PLN). Łączna wartość projektów w tej perspektywie przewyższyła kwotę 2765 mln PLN, natomiast otrzymane dotacje przekroczyły kwotę 1688 mln PLN (zob. tab. 3).



Rysunek 6. Struktura przychodów, nadwyżka/deficyt budżetowy, dochody z Unii Europejskiej miasta Łodzi w latach 2005–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Łodzi.

Środki z funduszy UE zaczęły napływać większym strumieniem dopiero po 2011 roku (zob. rys. 6), co obligowało miasto do ponoszenia nakładów na zaplanowane zadania z własnych przychodów. Obok kredytów, miasto emitowało obligacje. Z pozyskanych funduszy częściowo restrukturyzowano dług oraz realizowano zaplanowane zadania. Z roku na rok rosły zobowiązania miasta Łodzi wobec banków i obligatariuszy. W latach 2005–2015 dochody miasta zasilone zostały środkami unijnymi w kwocie 1970 mln PLN (tj. 89% planowanych dotacji). Z kolei poziom zobowiązań wykazywał tendencje rosnącą z 620 mln PLN



Rysunek 7. Struktura zobowiązań miasta Łodzi w latach 2005–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Łodzi.

w 2005 roku do ponad 2860 mln PLN w 2015 roku, tj. ponad czterokrotnie więcej. W strukturze zobowiązań dominowały kredyty, w tym kredyty w euro, co może mieć negatywne konsekwencje dla wzrostu zobowiązań w przyszłości, uwzględniając ryzyko kredytowe (zob. rys. 7).

2.4. Miasto Lublin

Podobnie, jak Wrocław i Łódź, w pierwszej perspektywie finansowej, tzn. w latach 2004–2006, miasto Lublin położyło nacisk na budowę dróg. Łącznie wydano na ten cel 107 mln PLN, przy wsparciu z EFRR na poziomie 71 mln PLN (67% wartości projektu). Podobnie, jak w innych badanych miastach, przy wydłużających się okresach zasilenia samorządu w środki unijne, miasto decydowało się na zaciąganie kredytów. W 2006 roku Lublin skorzystał z kredytu na kwotę 66 mln PLN.

Tabela 4

Wartość projektów realizowanych przez miasto Lublin dofinansowanych z funduszy europejskich (w PLN) z podziałem na perspektywy finansowe i programy operacyjne

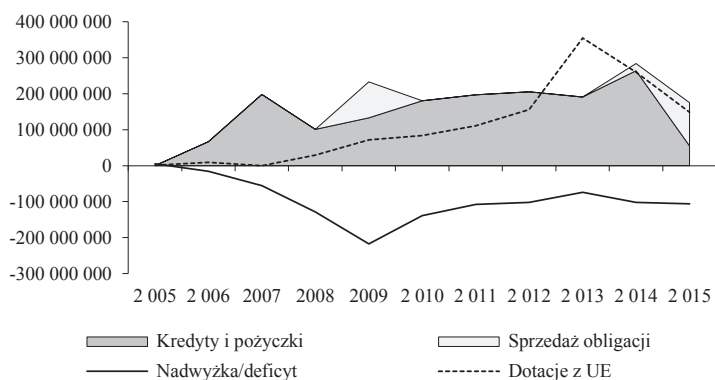
Fundusz i okres programowania	Wartość projektów	Dofinansowanie z UE
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (21 projektów), w tym:	119 776 604	77 869 051
budowa i modernizacja dróg	107 231 464	71 630 669
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2007–2013 (47 projektów), w tym:	1 394 454 095	783 306 542
budowa i modernizacja dróg	881 799 321	570 532 183
budowa stadionu miejskiego	189 085 072	63 625 639
infrastruktura strefy ekonomicznej	88 712 914	26 850 328
budowa krytej pływalni	22 313 104	5 044 816
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2014–2020 (2 projekty) drogowe	261 595 219	213 976 554
Europejski Fundusz Społeczny 2004–2006 (8 projektów)	8 877 899	6 499 355
Europejski Fundusz Społeczny 2007–2013 (66 projektów)	131 537 631	111 791 192
Europejski Fundusz Społeczny 2014–2020 (5 projektów)	20 433 971	18 338 371
Fundusz Spójności 2007–2013 (3 projekty), w tym:	402 130 356	310 208 293
budowa dróg	386 238 560	298 453 619
Fundusz Spójności 2014–2020 (1 projekt) park	10 180 000	7 906 573

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapa dotacji UE, <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (20.03.2017).

Druga tura projektów, wspierana w ramach programowania na lata 2007–2013, była bardziej dynamiczna i zróżnicowana co do kierunków wykorzystania przez miasto Lublin środków pomocowych (zob. tab. 4). Na drogi przeznaczono około 1268 mln PLN, w tym środki unijne na poziomie ponad 869 mln PLN pochodziły z EFRR oraz Funduszu Spójności. Znaczącą kwotę 472,8 mln PLN (w tym środki UE w wysokości 335,8 mln PLN)

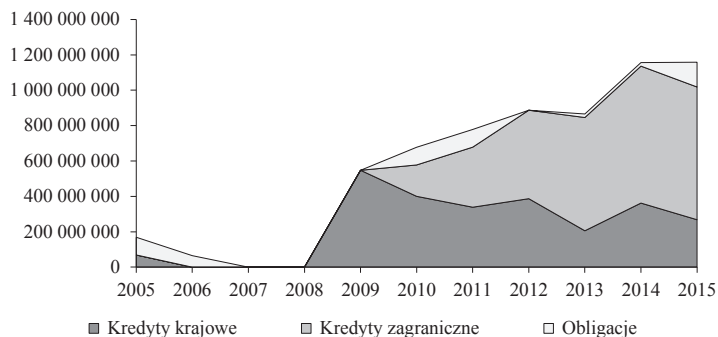
przeznaczono na budowę zintegrowanego systemu transportu publicznego oraz na rozbudowę i modernizację zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków – 311,8 mln PLN (w tym środki europejskie 147,6 mln PLN). W perspektywie 2007–2013 zdecydowano także o remontach obiektów kulturalnych na kwotę 62 mln PLN, w tym 33 mln PLN z funduszy UE. Ogółem w tej perspektywie finansowej zrealizowano inwestycje o wartości blisko 2 mld PLN, wsparcie środkami UE wyniosło 1205 mln PLN.

Tak znaczące potrzeby finansowe związane z finansowaniem inwestycji musiały być sfinansowane przychodami pochodzącymi przede wszystkim z kredytów, ponieważ środki unijne napłynęły do miasta szerokim strumieniem dopiero w latach 2012–2014 (zob. rys. 8). W latach 2006–2014 na realizację zadań współfinansowanych funduszami UE miasto



Rysunek 8. Struktura przychodów, nadwyżka/deficyt budżetowy, dochody z Unii Europejskiej miasta Lublin w latach 2005–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Lublin.



Rysunek 9. Struktura zobowiązań miasta Lublin w latach 2005–2015 (PLN)

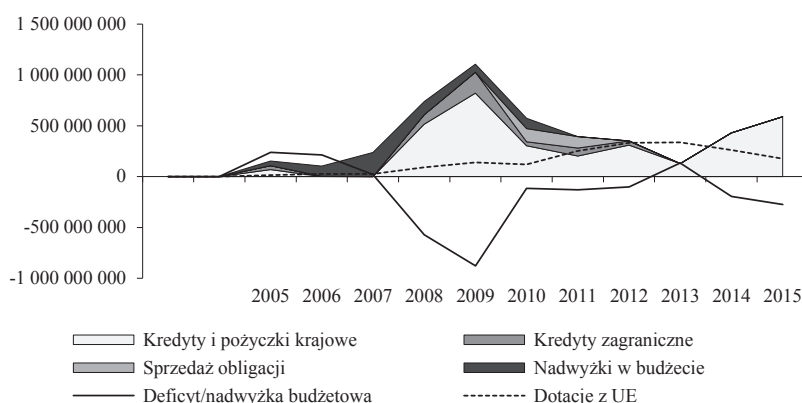
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Lublin.

zaciągnęło kredyty na kwotę 460 mln PLN. Łączne przychody z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji wyniosły w tym czasie 1 766 mln PLN (w tym 600 mln z tytułu emisji obligacji). Największy deficyt wystąpił w budżecie miasta Lublin w 2009 roku – 217 mln PLN, z kolei w 2005 roku miasto odnotowało nadwyżkę budżetową w wysokości 5 mln PLN (zob. rys. 8).

W badanym okresie zobowiązania miasta Lublin wzrosły z kwoty 169 mln PLN w 2005 roku do kwoty 1259 mln PLN w 2015 roku, zatem najwięcej wśród badanych miast, bo aż siedmiokrotnie. W strukturze zobowiązań dominują kredyty, przy czym obserwuje się rosnące zadłużenie miasta z tytułu kredytów zaciąganych w euro, co może mieć negatywne konsekwencje ze względu na ryzyko kursowe (zob. rys. 9).

2.5. Miasto Wrocław

W perspektywie finansowej 2004–2006 samorząd Wrocławia podejmował przede wszystkim projekty inwestycyjne związane z budową dróg, wiaduktów i mostów, wydatkując w tym celu środki o wartości ponad 670 mln PLN, korzystając ze wsparcia UE na poziomie ponad 300 mln PLN (około 44,7% wartości projektów). Napływ środków finansowych z budżetu UE był jednak niewielki i ulegał przesunięciom w czasie (zob. rys. 10). W latach 2004–2006 dochody Wrocławia zasilone zostały jedynie w około 15% przewidywanego wsparcia z funduszy europejskich. W tym okresie budżet miasta charakteryzował się jednak dobrą sytuacją finansową – Wrocław odnotował w latach 2005–2007 nadwyżkę budżetową, która umożliwiała wyprzedzające finansowanie inwestycji, a zaciągane kredyty były stosunkowo niewielkie i wynosiły w latach 2004–2005 około 100 mln PLN rocznie. Natomiast w 2006 roku miasto nie skorzystało z żadnego zasilenia zewnętrznego (zob. rys. 10).



Rysunek 10. Struktura przychodów, nadwyżka/deficyt budżetowy, dochody z Unii Europejskiej miasta Wrocławia w latach 2005–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Wrocławia.

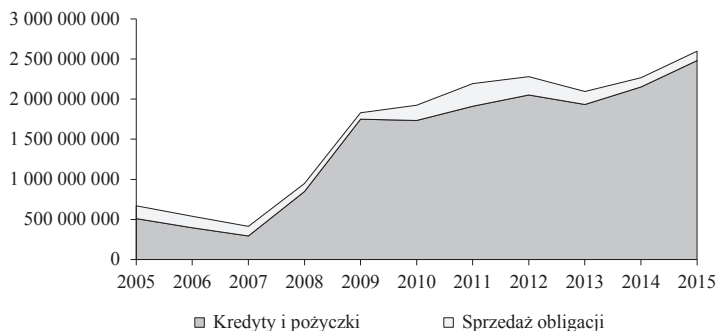
W kolejnej perspektywie finansowej (na lata 2007–2013) znacznie wzrosła liczba realizowanych projektów (81) i kwota przeznaczona na realizację zadań wspieranych dotacjami z UE (2446 mln PLN). Wartość projektów współfinansowana w ramach EFRR przekroczyła 1216 mln PLN, z kolei wspieranych ze środków Funduszu Spójności 1194 mln PLN (zob. tab. 5). W dalszym ciągu podejmowano inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej, która dominowała w projektach. Realizowano także projekty z zakresu remontów teatrów, szkół, parków, rewitalizacji kamienic i inne. Poza projektami drogowymi, najdroższą inwestycją podjętą przez Wrocław w tym okresie była budowa Narodowego Forum Muzyki (wartość projektu 329 mln PLN, wsparcie z UE na poziomie 43% w wysokości 144 mln PLN).

Tabela 5

Wartość projektów realizowanych przez miasto Wrocław dofinansowanych z funduszy europejskich (PLN) z podziałem na perspektywy finansowe i programy operacyjne

Fundusz i okres programowania	Wartość projektów	Dofinansowanie z UE
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (19 projektów), w tym:	671 867 635	300 531 994
mosty warszawskie	105 168 738	56 034 392
przebudowa multimodalnego węzła komunikacyjnego	108 687 964	42 153 846
przebudowa linii tramwajowej	116 289 345	44 332 839
budowa dróg i wiaduktów	319 664 036	147 752 686
rewitalizacja kamienic	4 442 874	418 538
remont i modernizacja muzeum miejskiego	9 986 751	4 525 326
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2007–2013 (52 projekty), w tym:	1 216 925 584	606 024 459
budowa Narodowego Forum Muzyki	329 408 195	144 145 573
przebudowa Teatru Capitol	113 469 820	82 975 617
budowa, przebudowa dróg	456 558 478	192 505 445
remonty budynków i podwórek	51 173 738	21 895 877
przebudowa parków i bulwarów	44 336 537	21 456 447
remonty i modernizacje szkół	54 573 176	15 465 898
inteligentny system transportu lokalnego	95 468 026	75 546 742
utworzenie regionalnego centrum turystyki biznesowej	79 597 598	23 569 583
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 2014–2020 (2 projekty)	28 618 531	9 626 975
Europejski Fundusz Społeczny 2004–2006 (7 projektów)	15 987 821	11 709 846
Europejski Fundusz Społeczny 2007–2013 (24 projekty)	34 937 968	30 400 113
Fundusz Spójności 2007–2013 (5 projektów), w tym:	1 194 281 505	776 538 898
zintegrowany system transportu	908 671 000	587 614 687
budowa dróg	285 200 831	197 575 997

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapa dotacji UE, <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (20.03.2017).



Rysunek 11. Struktura zobowiązań miasta Wrocławia w latach 2005–2015 (PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Wrocławia.

Z jednej strony chęć podjęcia tak znaczących wyzwań inwestycyjnych przez władze samorządowe, a z drugiej świadomość długotrwałego opóźnienia uruchamiania środków z funduszy unijnych po realizacji całego zadania lub jego części (największe fundusze napłynęły do miasta w latach 2011–2012, było to ponad 590 mln PLN) wymuszała na władzach Wrocławia poszukiwania wsparcia finansowego zewnętrznego. Dodatkowo, w procesie zadłużania miasta należy także uwzględnić wydatki na inne zadania, które nie były wspomagane środkami bezzwrotnymi z UE. W latach 2006–2015 miasto skorzystało z kwoty ponad 3200 mln PLN zasilenia kredytowego i 232 mln PLN pochodzącego ze sprzedaży obligacji komunalnych. W konsekwencji zobowiązania miasta w latach 2007–2015 wzrosły ponad sześciokrotnie (zob. rys. 11).

Uwagi końcowe

Na podstawie przeprowadzonych badań należy pozytywnie zweryfikować przyjęte hipotezy badawcze. Chęć skorzystania przez samorządy z możliwości dofinansowania projektów inwestycyjnych, czy związanych z rozwojem kapitału ludzkiego istotnie wpłynęła na zwiększenie zadłużenia analizowanych miast na prawach powiatu. Dotacje z funduszy europejskich w większości przypadków nie pokrywają całkowitych kosztów inwestycji, mają charakter uzupełniający do wkładu własnego podmiotu realizującego dany projekt. W przypadku samorządów borykających się z niewystarczającym poziomem dochodów i deficytem budżetowym, pokrycie wkładu własnego oznacza konieczność pozyskania finansowania zwrotnego, w postaci kredytów i pożyczek lub emisji obligacji komunalnych, przy czym w strukturze przychodów oraz zobowiązań dominują kredyty i pożyczki. Od stycznia 2014 roku obowiązuje jednak nowa reguła fiskalna określająca limity zadłużenia JST (art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), w efekcie której niektóre samorządy chcące skorzystać z dotacji UE w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020

zostały zmuszone do poszukania alternatywnych modeli finansowania inwestycji infrastrukturalnych, nie zwiększających ich zadłużenia liczonego według nowych zasad. Wśród możliwych rozwiązań można wskazać finansowanie poprzez emisję obligacji przychodowych, realizację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego lub za pośrednictwem spółek komunalnych (Mosionek-Schweda, 2015, s. 225–236).

Przeprowadzone analizy nasunęły również pewne wątpliwości w zakresie zasadności niektórych inwestycji zrealizowanych przez badane samorzady. Wybór pewnych projektów może wzbudzać kontrowersje, biorąc pod uwagę wysokie koszty tych inwestycji oraz niskie wartości przyznanych dotacji, a w efekcie wpływ na wzrost zadłużenia. Analiza tych kwestii wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Literatura

- Biuletyn Informacji Publicznej, Samorząd Miasta Lublin, Sprawozdania z wykonania budżetu miasta, <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&fid=2953> (15.03.2017).
- Biuletyn Informacji Publicznej, Samorząd Miasta Torunia, Sprawozdania z wykonania budżetu miasta, <http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=122> (15.03.2017).
- Biuletyn Informacji Publicznej, Urząd Miasta Łodzi, Sprawozdania z wykonania budżetu miasta, <http://bip.um.lodz.pl/index.php?str=11> (15.03.2017).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu, Sprawozdania z wykonania budżetu miasta, <http://bip.um.walbrzych.pl/contents/1003> (15.03.2017).
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia, Sprawozdania z wykonania budżetu miasta, <http://bip.um.wroc.pl/artukul/424/11977/sprawozdania-z-wykonania-budzetu-miasta> (15.03.2017).
- GUS (2016). *Statystyczne Vademecum Samorządowca – portrety terytorium*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca> (15.03.2017).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2016). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*. Warszawa.
- Mapa dotacji UE. Pobrano z: <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (20.03.2017).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013). *Programowanie Perspektywy Finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*. Warszawa.
- Mosionek-Schweda M. (2015), *Finansowanie spółek komunalnych przy wykorzystaniu umów wsparcia – studium przypadku*. W: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne* (s. 225–236). Warszawa: CeDeWu.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1870, 1948, 1984, 2260, z późn. zm.

IMPACT OF SUBSIDIES FROM EUROPEAN FUNDS ON THE INCREASE OF INDEBTEDNESS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS – CASE STUDY

Abstract: *Purpose* – The article aims to assess the impact of subsidies received by local governments from the European funds on the level and structure of their debt. In the analysis there were used financial data of the five most indebted in 2015 cities with county rights, i.e. Wałbrzych, Torun, Lodz, Lublin and Wrocław. The period of analysis covered years 2005–2015. The study erected following hypotheses: 1) The use of EU funds was the significant reason for the increase of debt of the most indebted self government units. 2) To finance the own contribution of projects co-financed by the European funds, local governments use primarily the loans.

Design/methodology/approach – The study was based on an analysis of reports on budget implementation of individual cities, analysis of reports on activities of regional chambers of accounting and implementation of budget by local government units, as well as literature studies.

Findings – On the basis of the research, the research hypotheses should be validated. The willingness of the self-governments to finance the investment projects or the development of human capital significantly influenced the increase of the indebtedness of the analyzed cities. Grants from the European funds, in most cases, do not cover the total investment costs as they are complementary to the contribution of the entity carrying out the project. In the case of self-governments with insufficient levels of income and budget deficits, coverage of own contribution means the need to obtain repayable financing in the form of loans or issuing municipal bonds, however, these are loans that dominate in the structure of revenues and liabilities.

Originality/value – The study addresses the important and current problem of local government debt in the context of the possibility of using European co-financing for projects contributing to regional development, also important for the local community. On the one hand, the EU subsidies are an important source of financing for investment, but on the other they can contribute to over-indebtedness of local governments, as a result of the need to cover own contributions and ineligible costs, and later to maintain some investments.

Keywords: local government, grants, debt, investment

Cytowanie

Banaszczak-Soroka, U., Mosionek-Schweda, M. (2017). Wpływ dotacji z funduszy europejskich na wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – studium przypadku. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 5 (89/1), 293–311. DOI: 10.18276/frfu.2017.89/1-24.