

Aleksandra Masłowska, Marek Garbowski***

**SYTUACJA FINANSOWA JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
A MOŻLIWOŚĆ ABSORPCJI FUNDUSZY UNIJNYCH
(NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO)**

WSTĘP

Sytuacja ekonomiczno-finansowa gmin w województwie warmińsko-mazurskim zmieniała się na przestrzeni czasu. Gdy w roku 1999 wprowadzono nowy podział administracyjny, gminy miały stać się głównymi zarządcami swojego majątku, bez odgórnej ingerencji władz centralnych. Spodziewano się, że wraz z przekazaniem władzy samorządom, nastąpi również przekazanie proporcjonalnie do obowiązków odpowiednich środków finansowych. Jednak już w przeddzień tworzenia struktur samorządowych można było zaobserwować nieproporcjonalny, w stosunku do przyznanych im zadań, podział środków finansowych. Zaobserwowano wówczas (co trwa do dziś), iż nakłady na podstawowe dziedziny życia związane z wydatkami samorządowymi, tj. oświatą, służbą zdrowia, komunikacją itp., nie mają odpowiedniego pokrycia w przekazywanych przez rząd środkach. Tak jak gminy różnią się pod względem ekonomicznym w skali krajowej, tak i w regionie Warmii i Mazur znaleźć można gminy o skrajnie różnych sytuacjach finansowych. Fundusze unijne miały stać się dla wielu z nich istotnymi środkami pomocowymi do zrealizowania niezbędnych inwestycji komunalnych.

Z obserwacji sytuacji ekonomicznej gmin oraz wykorzystania przez nie środków unijnych samorządy te można podzielić na trzy grupy:

– pierwsza to najbardziej zasobne gminy województwa, charakteryzujące się: wysokimi dochodami na jednego mieszkańca, czołowymi pozycjami

* Mgr, asystent w Katedrze Finansów i Bankowości, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

** Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

w rankingach gmin pod względem atrakcyjności inwestycyjnej, wysoką atrakcyjnością dla przedsiębiorców oraz posiadające wysokie oceny firm ratingowych;

– druga grupa to gminy „klasy średniej”, co oznacza, że prowadzą podstawową działalność statutową bez większych problemów, są również atrakcyjne dla inwestorów, rozwijają się, ale często potrzebują na realizację większych inwestycji dodatkowych funduszy;

– trzecia grupa to gminy o najsłabszej sytuacji ekonomicznej. Często wykorzystują kredyty na pokrycie kosztów bieżącej działalności. Działalność inwestycyjna jest na ich terenie ograniczona, a jeśli występuje to często w oparciu o dotacje.

1. PRZEDMIOT BADANIA I HIPOTEZY

Badania przeprowadzone zostały na podstawie danych statystycznych GUS, materiałów udostępnionych przez gminy, rozmów bezpośrednich z pracownikami urzędów oraz badania ankietowego. Główne dziedziny badań dotyczyły: sytuacji finansowej gmin w okresie, w którym gmina starała się o dofinansowanie z Unii Europejskiej, sposobów zdobywania kapitału własnego potrzebnego do współfinansowania realizowanego projektu oraz zakresu działania gminy, tzn. czy ograniczała się jedynie do zebrania kapitału własnego, czy też starała się o pozyskanie dodatkowych środków z zewnątrz. Ponadto w opracowaniu zwrócono uwagę na rolę banków jako instytucji wspomagających zgromadzenie funduszy samorządowych przeznaczonych na inwestycje. Na podstawie danych o sytuacji ekonomicznej gmin województwa warmińsko-mazurskiego sformułowano hipotezy, które poddane zostały weryfikacji w trakcie przeprowadzonych badań:

1) hipoteza pierwsza – sytuacja ekonomiczna gmin jest podstawowym czynnikiem aktywności inwestycyjnej,

2) hipoteza druga – możliwość uzyskania środków pomocowych uzależniona jest od posiadanych środków własnych,

3) hipoteza trzecia – banki dobrze orientują się w sytuacji ekonomicznej gmin, a przez ich kredytowanie współuczestniczą w realizacji inwestycji infrastrukturalnych i innych.

Dalej przedstawiono wyniki badań ankietowych grupy gmin, które otrzymały dofinansowanie w ramach programów unijnych dostępnych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Ponadto dokonano głębszej analizy dokumentów związanych z tymi funduszami, w przypadku dwóch gmin: miasta Elbląga, które wyróżniało się aktywnością w tym zakresie, oraz miasta Iławy, które jako jedno z pierwszych na terenie Warmii i Mazur otrzymało dofinansowanie z UE.

2. BARIERA FINANSOWA

Obserwując gminy województwa warmińsko-mazurskiego, można zauważyć kilka prawidłowości w pozyskiwaniu przez te jednostki pieniędzy z Unii. Z jednej strony, zbyt biedna i niezaradna gmina nie będzie miała pieniędzy nawet na sfinansowanie przygotowania projektu inwestycyjnego. Z drugiej zaś, Unia przyznawała pomoc tylko tym gminom, które, jak wynika z raportów finansowych, nie były w stanie samodzielnie zrealizować zadania. W związku z czym niektóre gminy nie pozyskiwały pieniędzy w formie dotacji unijnych. Liczba inwestorów i ich chęć lokacji swoich siedzib była na tyle duża, że te gminy miały odpowiednio wysokie dochody, by sfinansować własne inwestycje.

Pytania, zawarte w ankiecie, miały za zadanie zobrazować sprawność finansową gmin, które uzyskały pomoc z UE oraz pokazać, jakie były przyczyny, iż pozostałe gminy nie uzyskały takiej pomocy. Odzew gmin tej pierwszej grupy okazał się być prawie 100%. W przypadku grupy drugiej, która była 2-3-krotnie liczniejsza, zainteresowanie było nikłe.

Jednakże te, które odpowiedziały, pokazały, z jakimi problemami borykają się w województwie warmińsko-mazurskim. Spotykane są następujące przypadki słabszej sytuacji finansowej gmin:

- gmina wprawdzie złożyła wniosek o dofinansowanie, ale go nie otrzymała, w związku z czym zaniechała realizacji określonego projektu inwestycyjnego;

- gmina nie złożyła wniosku z braku odpowiednich środków na przygotowanie projektu bądź też w wyniku zaistniałych problemów z opracowaniem projektu oraz na skutek zawichości proceduralnych.

Przeprowadzone badania wskazują jednak, że wiele gmin potrafiło znaleźć fundusze i dzięki temu otrzymało dofinansowanie z Unii Europejskiej:

- źródłem pieniędzy potrzebnych na przygotowanie projektu w jednej z gmin były środki własne oraz dofinansowanie z programu SAPARD. Co więcej, ta sama gmina, finansując już bezpośrednio projekt inwestycyjny, wykorzystwała tylko środki własne i fundusze unijne, tzn. nie musiała korzystać np. z kredytu bankowego;

- inne analizowane przypadki wskazują, że kredyt bankowy nie był jedynym źródłem pieniędzy wykorzystywanym przez gminy. W województwie warmińsko-mazurskim były gminy, które przede wszystkim bazowały na dochodach własnych oraz na pomocy z innych organizacji, pożyczkach, np. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkiego oddziału tej organizacji (WFOŚiGW), na dotacji z EKO-FUNDUSZU bądź korzystały ze środków własnych w postaci emisji obligacji.

Jedna z gmin, na terenie której znajduje się kilka zakładów produkcyjnych i która według rankingów przygotowywanych na stronie www.gminy.pl znajduje się na czołowych pozycjach, odpowiedziała, że rozważała staranie się o dofinansowanie z funduszy unijnych, ale tego nie zrobiła. Przyczyną tego był brak odpowiednich środków na przygotowanie takiego projektu, gdyż gmina pobrała już wcześniej pożyczki na budowę gimnazjum i inne inwestycje, a co za tym idzie dostęp do środków z zewnątrz był zablokowany.

Tabela 1

Częstotliwość występowania różnych źródeł środków własnych potrzebnych do sfinansowania inwestycji

Wyszczególnienie	Dochody własne	Kredyt	Emisja	Dofinansowanie	Inne
Gminy wykorzystujące dane źródło	30	16	2	6	2
%	91	48	6	18	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego w gminach Warmii i Mazur, kwiecień 2004.

Tabela 2

Zestawienie źródeł finansowania i wydatków wybranych Programów dofinansowanych z funduszu PHARE i ISPA oraz tzw. Kontraktu Wojewódzkiego w przypadku Elbląga (w tys. zł)

Program	Ogółem koszty	Źródła finansowania	Ogółem
PHARE 2000, Droga dojazdowa do mostu nad rzeką Elbląg	21 371	budget państwa	5 093
		środki UE	9 617
		budget Urzędu Marszałkowskiego	714
		budget gminy	4 880
PHARE 2001, Kontrakt Wojewódzki, Węzeł Elbląg-Wschód	38 600	budget państwa	15 000
		środki UE	8 000
		budget GDDKiA	12 400
		budget gminy	3 200
Fundusz Spójności, Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi (...)	51 430	Fundusz Spójności	31 331
		NFOŚiGW	4 518
		budget gminy	15 581
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w Polsce, Modernizacja i rozbudowa systemu kanalizacji w Elblągu	31 778	EFRR	22 245
		EPWiK	5 892
		budget gminy	3 641

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wieloletniego planu inwestycyjnego 2004–2008, Elbląg 2003/2004.

Pytanie o źródła wkładu własnego w realizację projektu inwestycyjnego dawało możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi. Najczęściej wybieraną były dochody własne gminy jako podstawowe źródło środków finansowych. Tylko jedna gmina nie korzystała z tego źródła, albowiem zdecydowała się na emisję obligacji. Drugim z kolei, pod względem częstotliwości występowania, źródłem był kredyt bankowy. Najczęstszym zestawieniem było pozyskanie pieniędzy na drodze dochodów własnych i kredytu. Pojawiało się ono w 17 jednostkach, czyli w ponad połowie. Ponadto kilka gmin, które korzystały z dotacji różnych organizacji, raczej nie starały się o uzyskanie kredytu bankowego.

Analiza projektów, na które Elbląg otrzymał bądź oczekuje na przekazanie pieniędzy (tab. 2) pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

1) gmina bazowała przede wszystkim na funduszach unijnych i one stanowiły podstawowe źródło finansowania inwestycji;

2) ważnym źródłem finansowania były dotacje bądź środki z budżetu państwa;

3) w każdym z przypadków gmina partycypowała w kosztach wykorzystując środki uzyskane z różnych źródeł budżetowych; najczęściej były to dochody z podatków od nieruchomości; ponadto pod tą pozycją można było doszukać się także finansowania w postaci kredytów bankowych lub, w niektórych przypadkach, w drodze emisji obligacji;

4) w zależności od rodzaju realizowanego projektu, istniały różne udziały innych podmiotów w finansowaniu inwestycji np. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i innych.

Przygotowanie wymaganych dokumentów dla przedsięwzięć inwestycyjnych, na które Prezydent miasta Elbląga ubiegał się o dofinansowanie, a także zagwarantowanie i zbilansowanie źródeł finansowania inwestycji wymagało od miasta wyprzedzającego w czasie zapewnienia środków z innych źródeł krajowych, m. in. kredytów bankowych¹. Sytuacja finansowa Elbląga, podobnie jak też wielu innych miast, miały pośredni związek ze stanem finansów publicznych państwa. Znaczne trudności można było zaobserwować w zakresie terminowej realizacji zobowiązań budżetu państwa z tytułu realizacji przez gminy zadań zleconych, jak też dotacji celowych². Ogół kosztów, z jakimi musi się liczyć każda gmina, nie ogranicza się jedynie do tych, jakie są ponoszone przy wdrażaniu projektu w życie. Zanim projekt inwestycyjny otrzyma pozytywną opinię, musi zostać należycie i fachowo przygotowany, co wiąże się także z dodatkowymi nakładami finansowymi.

¹ *Program Rozwoju Elbląga, Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2004–2008*, Urząd Miasta Elbląg, sierpień 2003.

² *Ibidem*.

Jednakże tej części kosztów nie można finansować pieniędzmi otrzymanymi z funduszy unijnych. Zdarzały się też przypadki, gdy gminy zadłużały się w celu zdobycia środków na przygotowanie takiego projektu.

Ciekawym przykładem jest sytuacja gminy Korsze. Jest to jednostka, która niejednokrotnie zastawiała swój ratusz, by uzyskać kredyt bankowy na uregulowanie bieżącej działalności³. Okazało się, że mimo wszystko gmina potrafiła wygospodarować środki na przygotowanie projektu inwestycyjnego (dochody własne oraz kredyt bankowy). Co więcej, projekt ten został pozytywnie oceniony, gmina otrzymała dofinansowanie unijne. Wkład własny w finansowaniu projektu składał się z dochodów własnych, kredytu bankowego oraz dofinansowania z różnych organizacji.

3. BARIERA FORMALNA

Złożoność procedur unijnych w wielu dziedzinach gospodarki i życia społecznego okazała się być dużym problemem dla polskich urzędników. Podobnie było w przypadku przygotowywania odpowiednich wniosków przez gminy Warmii i Mazur. Pierwsze programy STRUDER, realizowane w latach 1993–1999, nie stwarzały wielu problemów. Pracownicy urzędów byli w stanie sami przygotować odpowiednie dokumenty. Wnioski wymagające wypełnienia były proste i, co niezwykle ważne, wypełniane były w języku polskim. Jedyne, wydawać by się mogło, problemem w owym czasie była niewielka wiedza pracowników gmin o możliwościach korzystania z funduszy. Jedną z pierwszych gmin, która w 1993 r. dostała dofinansowanie, było miasto Iława. Zrealizowany projekt w postaci zagospodarowania brzegu jeziora Mały Jeziorak jest wciąż wskazywany jako przykład prawidłowego wykorzystania tego typu środków. Pierwsze programy były dofinansowane przez UE w 50%, jeśli zaś chodzi o środki własne gmin, to w pierwszych latach były to przede wszystkim pieniądze pochodzące z ich własnych dochodów. W tym okresie gminy nie starały się jeszcze o kredyty, a i oferta banków nie była na tyle korzystna, by mogły z niej skorzystać (wysokie oprocentowanie).

Drugim etapem w pozyskiwaniu funduszy unijnych była możliwość wykorzystania środków z programów PHARE. Fundusze te oznaczały nowe programy, inne warunki przyznania dotacji oraz nowe procedury przygotowywania i wypełniania wniosków. Ponieważ nowe nie zawsze znaczy lepsze, tak też było i w tym przypadku. Gminy spotkały się z dodatkowymi ograniczeniami dostępu do pieniędzy, m. in.:

³ R. Idebski, *Hiipoteczne latanie budżetu*, „Gazeta Olsztyńska”, 8 marca 2004.

1) wnioski musiały być przygotowane w dwóch językach: polskim i najczęściej angielskim. Wiązało się to z dodatkowymi kosztami tłumaczeń, wykonywanych przez tłumacza przysięgłego;

2) należało przygotować dwa dodatkowe opracowania: jedno z nich dotyczyło ochrony środowiska, drugie zaś było studium wykonalności (analiza ekonomiczno-techniczna). Wiązało się z tym zatrudnienie odpowiednich osób i poniesienie dodatkowych kosztów zlecenia;

3) procedury zatwierdzania były pracochłonne i trwały bardzo długo. Gminy musiały być nieźle przygotowane pod kątem zabezpieczenia budżetowego, by móc rozplanować odpowiednie koszty w czasie.

4) dodatkowe wymogi dotyczyły odpowiedniego nadzorowania procesu realizacji inwestycji. Oznaczało to zatrudnienie inspektora nadzoru, z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi. Koszt wynagrodzenia takiego specjalisty ponosiła gmina.

Trzeci etap pozyskiwania dotacji dotyczy funduszy strukturalnych. Jednakże w tym zakresie wszystko ma się jeszcze wyjaśnić. Pracownicy gmin tłumaczą, że sami jeszcze nie wiedzą, jakie będą zasady przyznawania pieniędzy i przez jaki proces kwalifikacji będzie trzeba przejść. Wszyscy zgodnie stwierdzają, iż będzie to zupełnie coś nowego, więc dopiero się tego uczą⁴. Wiadomo jednak na pewno, że ponieważ język polski stał się 1 maja 2004 r. oficjalnym językiem Unii Europejskiej, wymagane dokumenty będą musiały być przygotowywane tylko w języku polskim. Już teraz wiadomo, że zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych są mało korzystne dla gmin i dla ich sytuacji finansowej, ponieważ nadmiernie obciążają gminy np. kosztami związanymi z obsługą kredytu, zaciągniętego na sfinansowanie inwestycji. Gminy muszą zapewnić 100% potrzebnych środków przez cały okres realizacji projektu, a po zatwierdzeniu projektu i jego realizacji mogą liczyć na częściową refundację.

Liczba realizowanych projektów (i współfinansowanych przez UE) nie zależy tylko od tego, jakimi środkami własnymi gmina dysponuje i jaką ich część może przeznaczyć na inwestycje. Na aktywność w sferze pozyskiwania funduszy ma wpływ także jakość przygotowanych projektów. Przykładem pozytywnym w tym zakresie są projekty przygotowane przez miasto Elbląg, dofinansowane w ramach programu PHARE 1999 i 2000. W ocenie kontrolnej komisji przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce zostały one perfekcyjnie przygotowane i zrealizowane⁵. Komisja oceniająca zwróciła szczególną uwagę na fakt, iż w Elblągu powołano specjalną komórkę, która

⁴ Na podstawie rozmów z pracownikami urzędów gmin województwa warmińsko-mazurskiego.

⁵ *Elbląg dobrze wydaje pieniądze*, www.portel.pl, 13 grudnia 2002.

profesjonalnie, zdaniem komisji, przygotowywała wszystkie wystąpienia o dofinansowanie projektów miasta z europejskich funduszy pomocowych. Efektem tego jest pozyskanie środków i wydatkowanie ich w pełnej zgodności z przyjętymi kosztorysami i harmonogramami.

4. BANK KREDYTODAWCĄ PIERWSZEJ INSTANCJI

Instytucje finansowe, jakimi są banki, orientują się bardzo dobrze zarówno w sytuacji finansowej gmin, jak i ich szansach na zdobycie pieniędzy z Unii Europejskiej. Sytuacja ta jest dla nich pewnym wyzwaniem, ponieważ zyskują nowy typ klientów – jednostki samorządowe oraz nowy typ czynności bankowych – związane z udzielaniem kredytów, których celem jest sfinansowanie projektów inwestycyjnych przy współudziale funduszy UE. Stanowi to duże wyzwanie dla sektora bankowego w zakresie finansowania przedsięwzięć realizowanych przez samorządy.

Dotychczasowe wykorzystanie pieniędzy unijnych odbywało się na zasadach jednoczesnej dotacji i realizacji inwestycji. Banki orientują się także, iż wykorzystanie funduszy strukturalnych będzie wiązało się z finansowaniem projektu najpierw w 100% przez gminy i zwłoką w refundacji nawet do pół roku. Stwarza to wiele możliwości współpracy na linii samorządy–banki: nowe czynności bankowe, nowe warunki stawiane kredytobiorcom, różne terminy spłaty kredytów. Jednakże pozyskanie funduszy na drodze zadłużenia może być trudne dla gmin czy powiatów. Jedną z przyczyn jest określony dla samorządów wskaźnik zadłużenia, który stwarza przesłanki do odmowy finansowania kredytami bankowymi. Z drugiej jednak strony w interesie banków byłoby pozyskanie takiego klienta w postaci samorządów między innymi z tego względu, iż finansowanie z budżetu UE jest pewnym zabezpieczeniem spłaty zobowiązania.

A zatem należy postawić pytanie: jakie instrumenty polityki finansowania banki są w stanie przedstawić samorządom? Przede wszystkim są to kredyty krótko- i długoterminowe. Samorządy są często klientem wiarygodnym finansowo, posiadają stałe dochody, zaś ich majątek może być zabezpieczeniem kredytów. Ponadto wykorzystanie przetargów publicznych stanowić może pewną możliwość najkorzystniejszej oferty pod względem marż, zabezpieczeń i oprocentowania, jakie obowiązywałyby banki w rozliczeniu kredytu. Innym instrumentem finansowania samorządów jest emisja obligacji. Ich zalety są niezaprzeczalne: po pierwsze, dostępność dla wszystkich, po drugie, możliwość cyrkulacji ich na rynku wtórnym, i w końcu pewne korzyści

marketingowe związane z określeniem odpowiedniego ratingu dla samorządu, przyciągnięcie nowych inwestorów⁶.

Inne jednak spojrzenie na współpracę z bankiem mają samorządy. Jednym z przykładów jest gmina-miasto Iława. Z doświadczenia pracowników w pozyskiwaniu kredytów bankowych wynika, że banki nie są chętne do współpracy i nie mają bogatej oferty w tym zakresie. Regulamin pozyskiwania funduszy w postaci kredytów określa sposób ich uzyskania poprzez przeprowadzenie przetargu otwartego dla wszystkich zainteresowanych banków z całego kraju. Odpowiednia informacja zawsze jest umieszczana na stronach „Biuletynu Zamówień Publicznych”. Ponadto pracownicy urzędu w Iławie, tak jak i w innych gminach, przygotowują na przetarg specyfikacje, dzięki którym pracownicy banków doskonale wiedzą, jakie są warunki stawiane im przez gminy.

Zainteresowanie banków kredytowaniem inwestycji na terenie Iławy było znikome. Swoje oferty złożyło kilka okolicznych banków, ale jedynie cztery z nich spełniały warunki stawiane im przez gminę. Pozostałe banki nie dopełniły wymagań zgodności ich ofert ze specyfikacją.

Z podobną sytuacją spotkano się także w innych gminach. Pomimo wysłania bezpośrednio ofert do 18 banków przez pracowników gminy Lubawa, jedynie 8 banków odpowiedziało zainteresowaniem, przy czym 4 z nich spełniały warunki specyfikacji, a w rezultacie do przetargu stanęły 2 banki⁷. Gminy starając się o kredyt w banku, poddają się także ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej. Izba stwierdza, czy dana gmina może wziąć kredyt, czy jej dotychczasowe zadłużenie i to planowane nie przekracza poziomu określonego w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 113 tej ustawy, łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego⁸.

Iława otrzymała pozytywną opinię o możliwości sfinansowania spłaty kredytów. W niektórych przypadkach gminy województwa warmińsko-

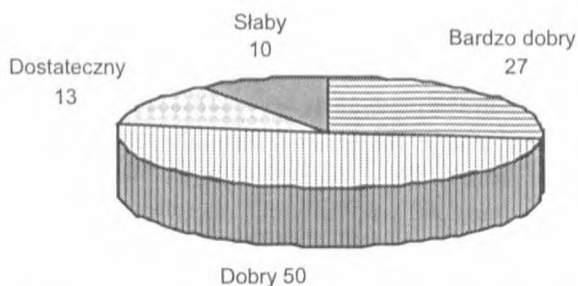
⁶ Na podstawie prezentacji *Polityka kredytowa i finansowanie przedsiębiorstw i samorządów*, dr K. Głowacki, Nordea Bank Polska S.A., 2003.

⁷ Na podstawie rozmowy z byłym burmistrzem gminy Lubawa Jarosławem Maśkiewiczem.

⁸ Art. 113 *Ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.*, Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1014.

-mazurskiego nie mają szans na uzyskanie takiej opinii w przypadku zaciągania kredytów inwestycyjnych.

Specyfikacje dotyczące kredytów określają wiele istotnych kwestii, nie tylko w zakresie kosztu kredytu, ale i obciążeń, jakie niesie za sobą spłata rat kredytu i odsetek. Gminy często same określają warunki spłaty, bazując na przewidywanych dochodach własnych w kolejnych latach.



Rys. 1. Ocena poziomu współpracy gminy z bankami (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego na gminach województwa warmińsko-mazurskiego, kwiecień 2004.

Współpraca z bankami, w zakresie pozyskiwania kredytodawcy, okazała się być w 50% oceniona przez władze gminne na poziomie dobrym. Oznacza to, że wprowadzić tylko kilka banków zgłosiło się do przetargu, ale nie było problemu z wyłonieniem najlepszej oferty. Przeszło 1/4 gmin oceniła tę współpracę na poziomie bardzo dobrym. Ciekawy wniosek można wysnuć na podstawie danych zawartych w tych ankietach, gdzie gminy oceniły współpracę na poziomie słabym. Oznaczało to, że zainteresowanie banków było znikome. Często zatem gminy zmuszone były wygospodarować znaczną część własnych dochodów na pokrycie realizowanej inwestycji. Tym samym, spośród gmin, które finansowały projekt tylko kapitałem własnym znalazły się nie tylko te o wystarczających dochodach i dobrej sytuacji finansowej, ale też i te, które do takiej sytuacji zostały zmuszone brakiem odzewu ze strony banków.

WNIOSKI I NADZIEJE NA PRZYSZŁOŚĆ

Weryfikacja hipotezy pierwszej potwierdziła, iż sytuacja ekonomiczna gmin jest podstawowym czynnikiem aktywności inwestycyjnej. Jednakże okazało się, że możliwość pozyskania pieniędzy z Unii Europejskiej była

na tyle atrakcyjna, że niektóre gminy, pomimo tragicznej sytuacji ekonomicznej, były w stanie zapewnić odpowiedni wkład własny. Z tym wiąże się hipoteza druga, dotycząca wielkości posiadanych środków własnych. Wiele gmin, w celu pozyskania odpowiedniej sumy, korzystało przede wszystkim z kredytu bankowego, ale też i z dofinansowania z innych organizacji. Samo przygotowanie projektu inwestycyjnego wiązało się ze znacznymi wydatkami. Dlatego też zdarzały się przypadki rezygnacji ze starań o fundusze unijne z powodu braku pieniędzy w fazie przygotowań. Dlatego też ważną rolę w tym procesie odgrywają banki. Przez kredytowanie współuczestniczą w realizacji inwestycji samorządowych. Czasami są jedynymi kredytodawcami, stąd też często od ich decyzji zależy, czy dana gmina będzie mogła starać się o pomoc unijną.

Większe możliwości w zakresie finansowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego i pozyskiwania funduszy unijnych dała wprowadzona w maju 2004 r. ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁹. Ustawa ta stanowi m. in., że ograniczenia określone w art. 113 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. nie dotyczą zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek od podmiotów dysponujących funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych. Rozwiązanie to umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego, które osiągnęły 15% próg zadłużenia względem planowanych dochodów w roku budżetowym, pozyskanie dodatkowych środków na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych kapitałem pochodzącym z emisji własnych papierów wartościowych oraz środków z funduszy Unii Europejskiej.

W przyszłości fundusze strukturalne będą mogli praktycznie dostawać już wszyscy, ponieważ dokonany zostanie podział na regiony, a Warmia i Mazury zawsze będą należały do tych najbiedniejszych. W efekcie może zaistnieć taka sytuacja, że i te bogatsze gminy regionu będą mogły otrzymać pieniądze z tego funduszu. Dlatego też dopatruje się szans dla realizacji większych projektów inwestycyjnych, wymagających też większych środków własnych, we współpracy między gminami. Zawiązywanie się porozumień może pozytywnie wpłynąć na sytuację finansową gmin. Okazuje się, że już pierwsze porozumienia zostały zawiązane. Jedno z nich dotyczy wielkiego przedsięwzięcia modernizacji kanału Ostródzko-Elbląskiego. W skład tego porozumienia wchodzi gminy, które bezpośrednio lub pośrednio związane są z tym kanałem, a które już teraz dostrzegają szansę pozyskania dodatkowych funduszy inwestycyjnych.

⁹ Dz. U. 2004, nr 93, poz. 890.

Aleksandra Masłowska, Marek Garbowski

**THE FINANCIAL SITUATION OF COMMUNITIES AND MUNICIPALITIES
OF WARMIA AND MAZURY VOIVODESHIP AND THEIR ABILITY
OF EU FUNDS ABSORPTION**

The financial situation of communities and municipalities of Warmia and Mazury voivodeship is a very important factor which determines their EU funds' absorption. The amount of their own income, the ability to get some money from different organizations, and the level of cooperation with banks – these all have a substantial meaning for communities. The lack of funds in the preliminary stage of preparations might be sometimes a decisive factor in giving up the efforts for EU funds. Banks are an important, but not only, source of money. An additional problem for communities is a formal barrier. This is connected with a preliminary stage (difficult form to fill in, foreign language problems) and with realization of the accepted projects (additional costs of specialists employed).