

Załącznik
do Uchwały Senatu nr T.0022.12.2025
z dnia 27 marca 2025 roku

Dr hab. Katarzyna Owsiak, prof. UEK jest autorką monografii, pt. *Dług w polityce finansowej gmin*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2023, ss. 412. Monografia składa się z wstępu, sześciu rozdziałów oraz podsumowania. Podstawowym motywem podjęcia badań był fakt, że jednorodna treść ekonomiczna długu nie oznacza jednakowych możliwości posługiwania się nim przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Co więcej, chodziło o ustalenie, w jakim stopniu uda się uchwycić sprzężenie zwrotne pomiędzy polityką finansową gmin a zmianą siły ekonomicznej (dochodowej), i uczynienia z zaciąganego długu dźwigni rozwoju społecznego. Należy podkreślić, że ten obszar badań nad gminami w Polsce wykazuje wiele niedostatków, a podjęte w monografii zagadnienia mają charakter pionierski.

Autorka w monografii uchwyciła główne kierunki ewolucji w podejściu różnych teorii do długu publicznego, w tym do długu samorządowego (lokalnego); zidentyfikowała główne trendy w zakresie zadłużenia się gmin w Polsce w latach 2010-2020; ustaliła przy pomocy modeli ekonometrycznych, zależności pomiędzy długiem a poziomem rozwoju wybranych elementów infrastruktury oraz uchwyciła zależności między długiem gmin a ich dochodami własnymi; oceniła skutki konserwatywnej polityki finansowej gmin, czyli polityki, w której część gmin charakteryzuje awersja do zaciągania długu (ryzyka). Podkreślić należy zrównoważone podejście Autorki do kwestii długu, gdyż przybliżyła i wskazała niebezpieczeństwo związane z pokusą nadużycia (*moral hazard*), zmuszającego władze centralne do podjęcia działań ratunkowych względem samorządów, co wiąże się koniecznością sięgnięcia do środków budżetu państwa.

Na podkreślenie zasługuje zastosowany przez Autorkę wachlarz metod badawczych, wśród których znalazły się: pogłębione i krytyczne studia literaturowe poświęcone kategorii długu publicznego ze szczególnym uwzględnieniem kategorii długu samorządowego (lokalnego); analiza empiryczna danych (cech) dla gmin w latach 2010-2020; grupowanie metodą k-średnich stopnia skupienia gmin w Polsce w latach 2010-2020 według wskaźnika zadłużenia ogółem do dochodów ogółem; metoda panelowa przy wykorzystaniu modeli ekonometrycznych do weryfikacji zależności między długiem a miarami rozwoju wybranych elementów infrastruktury; metoda panelowa przy wykorzystaniu modeli ekonometrycznych do weryfikacji zależności między zmianami długu a zmianami dochodów własnych (ogółem i z wyróżnieniem wpływów z podatku od nieruchomości, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych) przy uwzględnieniu opóźnień czasowych; metoda analizy przypadków gmin o konserwatywnym podejściu do zaciągania długu; funkcja trendu liniowego przy ocenie jakości planowania budżetowego w gminach o konserwatywnym podejściu; metoda analizy przypadków gmin wymagających działalności ratunkowej rządu (budżetu państwa); ankietowanie gmin mające na celu uzyskanie oceny systemu pożyczek udzielanych z budżetu państwa przez pożyczkobiorców (gminy).

Przeprowadzone przez dr hab. Katarzynę Owsiak badania stanowią istotny wkład w rozwój dyscypliny ekonomia i finanse, co wynika z kilku kwestii. Po pierwsze, wyeksponowania specyfiki długu samorządowego w teorii długu publicznego, co wyraża się na wskazaniu wyraźnie różnych cech długu samorządowego w stosunku do długu władz centralnych. Przy realizowaniu przez państwo doktryny niezrównoważonych finansów publicznych, której celem jest pobudzanie gospodarki,

wystarczająco silnie powinna być - zdaniem autorki - uwzględniona rola jednostek samorządowych w tym procesie. Szanse produktywnego wykorzystania długu przez władze samorządowe są większe niż przez władze centralne, które mogą zaciągać dług na finansowanie wydatków bieżących. Monografia wypełnia istniejącą lukę w tym obszarze. Po drugie, wykazania, że przy ograniczonych możliwościach finansowych państwa, ujawniających się także na poziomie samorządowym, zaciągany przez gminy dług może stanowić ważną dźwignię rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu poziomu życia mieszkańców. W monografii wykazano to na przykładzie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Po trzecie, wskazania strukturalnego charakteru długu samorządowego, czyli długu, który w ujęciu zagregowanym występuje praktycznie od momentu reaktywowania samorządu w Polsce. Strukturalny charakter długu sprzyja ambiwalentnym postawom władz centralnych wobec niewydolnego systemu finansowania jednostek samorządowych. Przejawem tego są pozorowane reformy systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego i trwałe ich niedofinansowanie w stosunku do nakładanych na nie zadań, co zmusza je do zaciągania długu. Po czwarte, przeprowadzenia pogłębionej analizy zadłużenia gmin, która pozwoliła wykazać silny stopień zróżnicowania gmin pod względem poziomu zadłużenia, przyczyn i skutków zaciągania długu. Po piąte, udowodnienia, że odpowiedzialne zaciąganie długu w ramach prowadzonej polityki finansowej gminy może przyczynić się do wzrostu potencjału dochodowego gminy. Ten wynik badania może mieć duże znaczenie praktyczne dla tych jednostek (gmin), które wykazują awersję do finansowania zwrotnego, co niekorzystnie wpływa na ich rozwój społeczno-gospodarczy. Pejoratywnemu postrzeganiu długu na poziomie samorządowym przez radnych i zarząd gminy może sprzyjać doszukiwanie się podobieństwa między budżetem gminy a budżetem gospodarstwa domowego, co jest błędne. Po szóste, wyeksponowania znaczenia opóźnień czasowych zaciągania długu dla potencjału dochodowego gmin z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, podatek do nieruchomości. Po siódme, ustalenia przyczyn istotnie zróżnicowanego podejścia gmin do zaciągania długu. Część gmin wykazuje awersję do ryzyka zaciągania długu preferując pozyskiwanie środków niepodlegających zwrotowi. Środki te traktowane są jako alternatywa dla zaciągania długu. Działanie takie nie budzi wątpliwości, jeżeli są to środki spoza sektora finansów publicznych, natomiast wątpliwości powstają wówczas, jeżeli środki te w wyniku lobbingu płyną z funduszy publicznych (budżetu państwa, funduszy celowych), co może nie sprzyjać optymalnej alokacji ograniczonych zawsze środków finansowych państwa. Po ósme, potwierdzenia badaniami, że dostęp części gmin do zwrotnych źródeł finansowania jest trudny lub niemożliwy ze względu na niski potencjał dochodowy (zdolności pożyczkowej) gminy. Po dziewiąte, wskazania, że badania prowadzone z perspektywy długu samorządowego potwierdzają wyniki wielu badaczy o istotnych niedoskonałościach (wadach) systemu finansowania jednostek samorządowych w Polsce i braku determinacji do dokonania zmian w tym zakresie. Po dziesiąte, wniesienia oryginalnego wkładu w teorię ekonomii i finansów w zakresie etycznych kwestii zaciągania długu, pokusy nadużycia długu i jej skutków na poziomie samorządowym.