

Jacek Sierak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

POZIOM I STRUKTURA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Streszczenie: Występujący zakres potrzeb inwestycyjnych oraz ograniczoność własnych środków budżetowych wymaga sięgania po instrumenty rynku dłużnego. Tendencja ta jest wyraźnie widoczna w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W ostatnich latach dochody zwrotne były istotnym źródłem finansowania inwestycji komunalnych. Wśród wykorzystywanych instrumentów dominowały kredyty długoterminowe i obligacje komunalne. Zmniejszyła się liczba jednostek o wysokim poziomie zadłużenia, nastąpiła ogólna poprawa jego wskaźników. Można także mówić o wzroście efektywności gospodarowania długiem. Istotnym problemem jest natomiast konstrukcja wskaźników ekonomicznej oceny poziomu zadłużenia poszczególnych jednostek samorządowych.

1. Pojęcie i instrumenty długu jednostek samorządu terytorialnego

Zaciąganie długu publicznego jest bezpośrednio związane z pojęciem deficytu budżetowego, który powstaje w rezultacie nadwyżki wydatków budżetu nad jego dochodami. We wszystkich krajach o zdecentralizowanym systemie administracji publicznej składnikiem długu publicznego jest zadłużenie samorządów terytorialnych i ich jednostek organizacyjnych. W Polsce komunalny rynek kapitałowy rozwija się w szybkim tempie. Dla władz samorządowych oznacza to konieczność podejmowania trudnych i odpowiedzialnych decyzji oraz doskonalenia procesu zarządzania finansami. Decyzje w tym zakresie podejmują władze stanowiące, wykonawcze i skarbnik. W procesie zarządzania długiem należy racjonalnie kształtować poziom i strukturę zadłużenia. Konieczny jest stały monitoring bieżącej i przyszłej płynności finansowej oraz zdolności kredytowej jednostki samorządowej.

Najbardziej rozpowszechnionym instrumentem zaciągania długu są kredyty bankowe. Klasyfikuje się je według różnych kryteriów, np.: przeznaczenia, okresu kredytowania, sposobu wykorzystania, waluty. Podstawowy podział to wyróżnienie kredytów obrotowych – przeznaczonych na finansowanie bieżącej działalności, oraz inwestycyjnych – wykorzystywanych na finansowanie nowych inwestycji (moderni-

zacja, powiększenie istniejących składników majątku trwałego). Podczas stosowania kryterium czasowego ważne jest wyodrębnienie kredytów: krótkoterminowych – udzielanych na 1 rok; średnioterminowych – z terminem spłaty od 1 roku do 3 lat; długoterminowych – udzielanych na okres powyżej 3 lat. Kredyty długoterminowe powinny być wykorzystywane do sfinansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Sięganie po ten instrument dłużny wymaga przeprowadzenia wielu analiz mających na celu wykazanie ich wpływu na przyszłą sytuację budżetu oraz możliwość dalszej realizacji inwestycji. Należy tu przede wszystkim brać pod uwagę koszt pozyskania pieniądza oraz warunki spłaty zobowiązań.

Z punktu widzenia oceny zasadności zaciągania długu i jego wpływu na przyszłą sytuację finansową jednostki samorządowej należy dokonać zdecydowanego rozróżnienia pomiędzy długiem zaciąganim na cele operacyjne i rozwojowe. O ile kredyty zaciągane z myślą o finansowaniu rozwojowych inwestycji gminnych są korzystne i zwykle uzasadnione, o tyle zaciąganie przez samorząd kredytów na cele bieżące może okazać się niebezpieczne dla stabilności finansowej budżetu. Wobec zalet, jakie oznacza włączenie środków kredytowych w montaż inwestycji, pojawiają się także wątpliwości o zasadność obarczania kolejnych pokoleń kosztami bieżących inwestycji. Kredyty przeznaczone na inwestycje rozwojowe są uzasadnione, bo z ich efektów skorzystają przyszłe pokolenia. W przypadku finansowania potrzeb bieżących następuje obarczanie przyszłych pokoleń koniecznością spłaty kosztów zadłużenia.

Drugim z istotnych instrumentów dłużnych są obligacje komunalne¹. Obligacja jest papierem wartościowym, w którym emitent – w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego – stwierdza, że jest dłużnikiem nabywcy obligacji. Pożyczając pieniądze od inwestora, zobowiązuje się jednocześnie, że odda mu dług w określonym terminie wraz z należnymi odsetkami. Obligacje komunalne są emitowane dla pozyskania środków na finansowanie inwestycji lokalnych, związane są z rozwojem gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie z realizacją inwestycji – dróg, wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków, wodociągów, budownictwa komunalnego itd. Ich charakterystyczną cechą jest to, że są emitowane w transzach i seriach o różnych terminach zapadalności.

O wyborze instrumentu dłużnego (kredytu czy obligacji) decydują warunki ustalone w negocjacjach z agentem emisji, bankiem oraz kredytodawcą. Wpływ na to ma koszt uzyskania środków, terminy spłat oraz sposób wyboru długu. Należy mieć na uwadze, że zbyt duże obciążenie kosztem spłaty zobowiązań może doprowadzić do obniżenia poziomu zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców oraz spowolnienia, a nawet zahamowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.

¹ Zasady emisji obligacji komunalnych i dopuszczenia do obrotu określa ustawa znowelizowana 29 czerwca 2000 r. o obligacjach oraz Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

2. Podstawy prawne zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego

W Unii Europejskiej nie funkcjonują jednolite zasady oraz przepisy regulujące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z zaleceniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w celu finansowania inwestycji społeczności samorządowe mogą korzystać z zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania, powinny mieć dostęp do rynku kapitałowego w zakresie określonym krajowym prawem². W celu zapewnienia bezpiecznego korzystania z przychodów zwrotnych prawo w poszczególnych państwach członkowskich regulują dość rygorystycznie limity bezpiecznego zadłużania się, np. przez coroczne określanie limitów deficytu budżetowego oraz limitów długu [Jastrzębska 2006].

Regulacje przyjęte w Polsce umożliwiają zaciąganie zobowiązań finansowych nie tylko na finansowanie wydatków o charakterze inwestycyjnym, ale również bieżących. Do najważniejszych aktów prawnych regulujących zaciąganie zobowiązań zwrotnych należy zaliczyć: Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

W Konstytucji RP najważniejsze z punktu widzenia finansów samorządu terytorialnego są zapisy rozdziału X zawierające artykuł 216, zgodnie z którym „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Szczegółowe regulacje zawiera ustawa o finansach publicznych. Określono w niej ograniczenia związane z bieżącą sytuacją finansową danej jednostki samorządu terytorialnego. Są to, opisane w artykułach 169 oraz 179, bariery 15- i 60-procentowe. Artykuł 169 ustawy mówi, że całkowita, łączna kwota spłat pożyczek oraz kredytów wraz z należnymi odsetkami, wykupu papierów wartościowych wraz z należnym dyskontem i odsetkami oraz gwarancji i poręczeń nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Wskaźnik ten jest jednocześnie powiązany z relacją państwowego długu publicznego (PDP) do produktu krajowego brutto (PKB). Jeśli relacja PDP/PKB przekroczy 55%, suma wymagalnych zobowiązań w danym roku nie może przekroczyć 12%. Jednocześnie ustawodawca zastrzega, że wyżej wymienione ograniczenia nie są stosowane w przypadkach, gdy zobowiązania związane są z emisją papierów wartościowych, pożyczkami lub kredytami zaciągniętymi na podstawie umowy z podmiotem dysponującym środkami z zagranicy, które nie podlegają zwrotowi. Artykuł 170 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż „łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym”, a w trakcie roku budżetowego suma długów na koniec każdego z kwartałów nie może przekraczać 60% planowanych dochodów jednostki. Również tutaj usta-

² Zob. art. 9 ust. 8 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

wodawca zaznacza, że ograniczeń tych nie stosuje się do środków, które zostały zaciągnięte na podstawie umowy z podmiotem dysponującym funduszami z zagranicy, które nie podlegają zwrotowi. W przypadku natomiast, gdy opisane wyżej środki zagraniczne nie zostaną przekazane lub orzeczone zostanie ich zwrot, wówczas JST nie może zaciągać pożyczek ani kredytów oraz emitować papierów wartościowych do momentu wypełnienia warunków opisanych w artykułach 169 i 170, czyli ograniczeń 15- i 60-procentowych. W sytuacjach, gdy JST przekroczy dopuszczalne w ustawie progi zadłużenia, musi ona wdrożyć postępowanie naprawcze, na które może zostać udzielona pożyczka z budżetu państwa.

Nie jest łatwo ocenić zasadność poziomu obecnie obowiązujących ograniczeń dotyczących indywidualnego poziomu zadłużenia JST. Główną tego przyczyną jest niezbyt wyraźne rozgraniczenie pomiędzy długiem związanym z zadaniami bieżącymi i zadaniami inwestycyjnymi. Jest to jeden z powodów, dla których opisane wyżej limity 15- i 60-procentowe mają charakter typowo prawny, a nie ekonomiczny. Krytyka dotyczy zwłaszcza progu 60-procentowego. Główną wadą konstrukcji wspomnianych wyżej wskaźników jest uniwersalność limitów, które odnoszą się do wszystkich JST, niezależnie od ich faktycznej sytuacji społeczno-ekonomicznej i finansowej. W ten sposób wskaźniki te hamują szybki rozwój jednostek prędko się rozwijających i racjonalnie zarządzanych, które nie miałyby problemu z poradzeniem sobie z wyższym całkowitym zadłużeniem, a z drugiej strony umożliwiają jednostkom słabym i zarządzanym nieodpowiedzialnie zadłużyć się w sposób na tyle duży, iż nie są one w stanie poradzić ze spłatą długu, mimo iż próg 60-procentowy czy 15-procentowy nie został osiągnięty.

Obowiązująca ustawa o finansach publicznych dopuszcza następujące przypadki, w których samorządy mogą korzystać z pożyczek, kredytów oraz emisji papierów wartościowych: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego JST (spłata zadłużenia następuje w tym samym roku budżetowym, w którym go zaciągnięto), finansowanie planowanego deficytu budżetu JST oraz spłatę wcześniej zaciągniętych przez JST zobowiązań dłużnych³.

Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo zaciągać tylko takie zobowiązania, w przypadku których koszt obsługi ponoszony jest przynajmniej raz w ciągu roku, przy czym dyskonto od wyemitowanych przez JST papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna. Jednostkom sektora finansów publicznych nie wolno również zaciągać zobowiązań, „których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji”⁴. Celem takiego zapisu jest niedopuszczenie do sytuacji, w której władze JST nie będą w stanie wiarygodnie określić przyszłych wydatków związanych ze spłatą długu, co znacznie utrudni zarządzanie finansami danej jednostki.

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104, art. 82.

⁴ Tamże, art. 85.

Podejmując decyzję o zaciągnięciu kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych, JST musi wystąpić o opinię regionalnej izby obrachunkowej na temat możliwości spłaty długu. RIO przedstawia również opinię co do możliwości sfinansowania deficytu JST oraz co do prawidłowości prognozy spłaty długu, która stanowi załącznik do ustawy budżetowej. Należy zwrócić uwagę, iż opinia RIO ma charakter czysto formalnoprawny, dotyczy ona bowiem nie zasadności, celowości ani gospodarności wykorzystywania przychodów zwrotnych, a jedynie zgodności z prawem w sensie formalnoprawnym.

3. Poziom i struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Szeroki zakres realizowanych zadań, zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne, realizacja projektów współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej wymaga zapewnienia odpowiednio wysokich środków budżetowych. Zazwyczaj własny potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego jest zbyt niski, by sprostać oczekiwaniom społeczności lokalnych. W tej sytuacji konieczne jest pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania. Jak wykazuje praktyka, najczęściej są to instrumenty rynku dłużnego. Chęć jak najszybszego nadrobienia zaległości infrastrukturalnych w stosunku do krajów Europy Zachodniej sprawia, iż konieczne jest korzystanie z dochodów zwrotnych. W wielu przypadkach niemożliwe okazałoby się bowiem pozyskanie funduszy unijnych, gdyż warunkiem ich przyznania jest wkład własny w inwestycje. Samorządowe organy stanowiące zarządzające długiem, rozważając zaciągnięcie zobowiązania dłużnego, poza obecną kondycję finansową jednostki, muszą brać pod uwagę przede wszystkim obecną ogólną sytuację finansów publicznych w Polsce oraz ograniczenia w kształtowaniu budżetów przez przychody zwrotne.

Dane liczbowe dotyczące wielkości zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2006 przedstawiono w tab. 1. Analiza materiału statystycznego wykazuje wyraźnie, iż w latach 2004-2008 jednostki samorządu terytorialnego aktywnie wykorzystywały instrumenty rynku dłużnego jako źródło finansowania realizowanych przez siebie zadań. W 2008 r. poziom zadłużenia w stosunku do 2004 r. wzrósł o 50,6% (z 19 104,7 mln zł do 28 774,7 mln zł), a największy roczny przyrost zobowiązań ogółem wśród jednostek samorządu terytorialnego nastąpił w 2006 r. (wyniósł blisko 17% w stosunku do roku poprzedniego).

Analiza struktury zadłużenia wykazuje dość stabilny udział poszczególnych tytułów dłużnych. W trakcie badanego okresu udział papierów wartościowych w zobowiązaniach ogółem oscylował na poziomie 15-16% (tab. 1). Przeważającą część papierów dłużnych w zobowiązaniach ogółem stanowią długoterminowe papiery wartościowe, których odsetek w 2004 r. kształtował się na poziomie 90%, w 2006 r.

Tabela 1. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego										
	2004		2005		2006		2007		2008		dynamika 2008/2004
	mln zł	mln zł	przyrost w %	mln zł	przyrost w %	mln zł	przyrost w %	mln zł	przyrost w %	2004=100%	
Zobowiązania JST	19 104,7	21 181,0	10,87	24 949,1	17,79	25 876,1	3,72	28 774,7	11,20	150,62	

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 2. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych 2004-2008

Wyszczególnienie	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego									
	2004		2005		2006		2007		2008	
	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%
Zobowiązania JST według tytułów dłużnych, z tego:	19 104,7	100,00	21 181,0	100,00	24 949,1	100,00	25 876,1	100,00	28 774,7	100,00
Papiery wartościowe	3 134,4	16,41	3 282,7	15,50	3 777,8	15,14	4 062,3	15,70	2 828,3	9,83
w tym długoterminowe	2 824,4		3 209,9		3 733,7		4 018,7		2 810,6	
Kredyty i pożyczki	15 590,0	81,60	17 634,0	83,25	20 934,1	83,91	21 633,7	83,60	25 777,6	89,58
w tym długoterminowe	14 376,0		16 841,4		19 846,5		20 730,5		25 155,8	
Przyjęte depozyty	18,6	0,10	0,00	0,00	3,1	0,01	0,2	0,00	0,0	0,00
Wymagalne zobowiązania	361,8	1,89	264,3	1,25	234,1	0,94	179,9	0,70	168,7	0,59
w tym z tytułu dostaw towarów i usług	258,93		194,55		172,85		135,06		118,70	

Źródło: opracowanie na podstawie Sprawozdań Ministerstwa Finansów.

– blisko 99%, a pod koniec 2008 r. – ponad 99%. Owa tendencja świadczy o malejącym znaczeniu krótkoterminowych papierów wartościowych w finansowaniu działalności jednostek samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługuje fakt, iż wśród kredytów mających ponad 83-procentowy udział w zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego tylko blisko 4% stanowią środki pochodzące z kredytów

oraz pożyczek krótkoterminowych. Zatem instrumenty rynku dłużnego były wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego głównie w celu finansowania przedsięwzięć rozwojowych. W finansowaniu krótkoterminowym najczęściej wykorzystywanym instrumentem są pożyczki oraz kredyty krótkoterminowe. W omawianym okresie w strukturze zobowiązań ogółem można zauważyć wzrostową tendencję udziału kredytów oraz obligacji komunalnych oraz duży spadek zobowiązań wymagalnych.

Relacja zobowiązań w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2008 r. była niższa od zanotowanej w 2004 r. Sytuacja ta mimo rosnącego zapotrzebowania samorządów na finansowanie zewnętrzne spowodowana była znaczną poprawą finansów polskich samorządów w omawianym okresie. Wskaźniki zadłużenia dochodów ogółem do dochodów ogółem oraz zadłużenia bez środków przeznaczonych na finansowanie projektów z programów unijnych utrzymywały się, mimo rosnącego długu samorządowego, na bardzo zbliżonych poziomie, odpowiednio w granicach 21-20% i 19-18%. Relacja zobowiązań ogółem w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego po czterech kwartałach 2008 r. w stosunku do analogicznego okresu w 2004 r. zmniejszyła się o ponad 1 punkt procentowy w stosunku rocznym.

W przypadku wskaźników zadłużenia ogółem oraz zadłużenia ogółem z pominięciem środków przeznaczonych na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej mogliśmy zauważyć tendencję spadkową o 1% w latach 2004-2007. Przyczyny takiego malejącego trendu w udziale wskaźników zadłużenia ogółem do dochodów ogółem, a szczególnie do dochodów własnych, mimo rosnącego zapotrzebowania samorządów na finansowanie zewnętrzne, należy upatrywać w wielkości dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 3. Wskaźniki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Wskaźnik zadłużenia ogółem – zadłużenia ogółem do dochodów wykonanych ogółem)	21,00	20,00	21,00	19,70	20,20
Wskaźnik zadłużenia – zadłużenie bez środków przeznaczonych na finansowanie projektów z udziałem środków z UE do dochodów wykonanych ogółem	B/D	19,00	18,00	17,90	18,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów.

Biorąc pod uwagę udział poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w zobowiązaniach ogółem, należy stwierdzić, że największy kwotowy udział mają miasta na prawach powiatu – 12,8 mld zł, oraz gminy – blisko 10,8 mld zł na koniec 2008 r., najmniejszy ogólny udział zanotowały powiaty – 2,9 mld zł oraz województwa – 2,3 mld zł.

Tabela 4. Zobowiązania ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2008 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2005 2005=100
Gminy	7 551,94	8 067,28	9 958,56	9 958,56	10 821,05	143,29
Miasta na prawach powiatu	9 511,34	10 415,49	11 258,69	11 258,69	12 775,29	134,32
Powiaty	1 480,00	1 815,59	2 639,53	2 639,53	2 888,91	195,20
Województwa	561,45	882,62	2 019,32	2 019,32	2 289,45	407,77
Razem	19 104,73	21 180,98	24 949,12	25 876,10	28 774,69	150,62

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów.

Jak wynika z tab. 4, w ogólnej kwocie zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zobowiązania gmin utrzymują się na zbliżonym poziomie, tj. 39,5% w 2004 r. oraz w granicach 37,1-38,5% w latach 2005-2008. W omawianym okresie nastąpił spadek udziału zobowiązań miast na prawach powiatu o ponad 5 punktów procentowych – z 49,8% w 2004 r. do 43,5% w 2007 r. i 44,4% pod koniec 2008 r. Miały na to wpływ rosnące udziały zobowiązań w powiatach ziemskich oraz województwach, które wzrosły odpowiednio o 2,3 oraz 5,1 punktu procentowego.

Zmniejszający się poziom zadłużenia ogółem w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego może świadczyć o większej elastyczności finansowej samorządowego sektora finansów publicznych. Wzrost dochodów własnych przy jednoczesnym stabilnym poziomie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ma bardzo istotne znaczenie ze względu na kapitałochłonne potrzeby inwestycyjne samorządów oraz dostępne unijne środki finansowe na współfinansowanie projektów w latach 2007-2013.

Jednostki samorządu terytorialnego cechuje obecnie dość niski poziom zadłużenia. Przedstawione powyżej czynniki mogą wpłynąć znacznie na wysokie wydatki inwestycyjne samorządów w kolejnych latach objętych aktualnym programem pomocowym. Dodatkowo w związku z sytuacją makroekonomiczną należy się spodziewać wzrostu wydatków operacyjnych samorządów lokalnych, co może zmniejszyć wyniki operacyjne samorządów oraz przyczynić się do wzrostu ogólnego samorządowego deficytu budżetowego, a tym samym przyrostu długu publicznego.

W ciągu badanego okresu zobowiązania jednostek samorządowych ogółem w stosunku do podmiotów krajowych wynosiły ok. 85% całkowitej kwoty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z danymi przedstawionymi w tab. 5 suma zobowiązań wobec polskiego sektora bankowego, szczególnie banków komercyjnych, systematycznie wzrasta i pod koniec 2008 r. stanowiła 67% ogólnej kwoty zobowiązań wobec instytucji krajowych (tab. 5).

Przyczyn bardzo dużego udziału banków komercyjnych wśród wierzycieli jednostek samorządu terytorialnego należy upatrywać w sposobie wykorzystywania instrumentów dłużnych przez organy samorządu terytorialnego. W strukturze zobo-

wiązań dominują kredyty oraz pożyczki zaciągane przede wszystkim w polskich bankach komercyjnych. Głównymi i najbardziej aktywnymi inwestorami na rynku komunalnych papierów dłużnych długoterminowych są banki. Miały one ponad 75% udziału w emisjach ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Na pozostałe krajowe instytucje przypadał udział w wysokości 9%. Na uwagę zasługuje dość duży udział w rynku inwestorów zagranicznych, którzy mieli 15% udział w rynku.

Tabela 5. Pochodzenie źródeł finansowania zobowiązań ogółem JST

Rok budżetowy	Kwota zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego ogółem	Wierzyciele krajowi			Wierzyciele zagraniczni
		ogólna kwota zobowiązań	suma zobowiązania wobec jednostek należących do sektora finansów publicznych	kwota zobowiązań wobec banków komercyjnych	ogólna kwota zobowiązań
2004	19 104,73	17 556,36	3 745,40	11 783,89	1 548,37
2005	21 180,98	18 875,91	4 049,20	13 069,86	2 305,07
2006	24 946,68	22 350,32	4 985,06	15 912,28	2 596,37
2007	25 876,10	22 944,00	4 716,81	16 848,69	2 932,10
2008	28 774,69	24 477,03	3 848,65	20 181,23	4 297,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów.

Tabela 6. Struktura papierów dłużnych nieskarbowych w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004		2005		2007		2008	
	mln zł	w %	mln zł	w %	mln zł	w %	mln zł	w %
Obligacje przedsiębiorstw	7258,53	55	8919,75	54	13 871,52	48	14 844,44	47
Obligacje banków	3073,95	23	4289,57	26	10 831,11	38	12 395,04	39
Obligacje komunalne	2954,53	22	3295,21	20	4 132,00	14	4 481,24	14
Liczba emitentów obligacji komun.	227		264		337		373	

Źródło: na podstawie danych Fitch Polska SA.

Rynek długoterminowych, nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce zdominowany jest przez obligacje przedsiębiorstw oraz banków (tab. 6). W ciągu czterech ostatnich lat udział przedsiębiorstw i banków jako emitentów obligacji kształtował się na poziomie od 76% w 2004 r. do 86% na koniec 2008 r. Wraz z rosnącym udziałem w rynku nieskarbowych papierów długoterminowych przedsiębiorstw oraz banków przez badany okres mogliśmy zaobserwować malejący udział obligacji komunalnych w rynku nieskarbowych długoterminowych papierów dłuż-

nych, który na koniec 2008 r. wyniósł zaledwie 14%. Przyczyną malejącego udziału obligacji komunalnych w rynku ogółem są:

- niższa dynamika rocznego wzrostu wartości obligacji komunalnych od dynamiki wzrostu wartości obligacji nieskarbowych ogółem,
- zmniejszający się przyrost nowych emitentów obligacji. W okresie 2006-2008 liczba nowych emitentów obligacji wzrosła o 16%, natomiast w latach 2004-2006 blisko o 42% w stosunku do 2004 r.,
- malejący przyrost wartości obligacji komunalnych w stosunku rocznym.

W układzie terytorialnym Polski ponad 46,5-47% wartości wyemitowanych obligacji komunalnych przypadało na jednostki zlokalizowane w trzech województwach: wielkopolskim, dolnośląskim oraz kujawsko-pomorskim. Pod koniec 2006 r. jednostki samorządowe tych trzech województw przeprowadziły 167 emisji obligacji komunalnych na łączną kwotę 1781,26 mln zł. Najmniejsze zadłużenie jednostek samorządowych notowane jest w województwach świętokrzyskim oraz podlaskim. Pod koniec 2006 r. w tych województwach jednostki samorządu terytorialnego przeprowadziły 10 emisji obligacji na łączną kwotę 63,78 mln zł [*Podsumowanie IV kwartału 2006 r....*, s. 5].

Na koniec 2008 r. udział gmin, które wykazywały zadłużenie, w stosunku do ogólnej liczby gmin wyniósł ok. 94,2%. Zaledwie 109 gmin w czwartym kwartale 2004 r. oraz 140 w 2009 r. nie wykazało zadłużenia. Spośród 2679 gmin, które w 2008 r. były zadłużone, 31 jednostek wykazało zadłużenie powyżej 50%, wśród których 5 przekroczyło dopuszczalny ustawowo limit zadłużenia w wysokości 60%. Na koniec 2004 r. aż 71 jednostek wykazało zadłużenie powyżej 50%, wśród nich 16 gmin przekroczyło 60-procentowy limit zadłużenia. Poziom zadłużenia do 40% w stosunku do dochodów ogółem zanotowało blisko 92% zadłużonych gmin w 2004 r. oraz ok. 95% pod koniec 2008 r. Zatem poziom zadłużenia gmin w omawianym okresie obniżył się. Organy stanowiące oraz wykonawcze gminnych jednostek samorządowych coraz lepiej radzą sobie z efektywnym zarządzaniem długiem lokalnym.

W przypadku powiatów ziemskich sytuacja przedstawia się analogicznie do zadłużenia jednostek gminnych. W 2004 r. blisko 95% powiatów było zadłużonych, w 2008 r. odsetek ten wzrósł do 97%. Liczba powiatów wykazujących zadłużenie poniżej 40% wynosiła 292 jednostki, co stanowiło ok. 96% wszystkich powiatów ziemskich. Jedynie 6 jednostek przekroczyło zadłużenie w wysokości 50%.

W analizowanym okresie wszystkie miasta na prawach powiatu wykazały w swoich sprawozdaniach zadłużenie. Jednakże w przeciwieństwie do jednostek gminnych oraz powiatów ziemskich żadne z nich nie osiągnęło poziomu zadłużenia powyżej 60%. W 2008 r. poziom zadłużenia do 40% utrzymywało 92% wszystkich miast na prawach powiatu.

Na przełomie lat 2004-2006 wszystkie wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego, podobnie do miast na prawach powiatu, wykazały w sprawozdaniach budżetowych zadłużenie. W odróżnieniu od jednostek innych szczebli samorządu wszystkie województwa w racjonalny sposób zarządzały swoim długiem, przez co

tylko jedno województwo w 2008 r. wykazało udział skumulowanych zobowiązań w dochodach ogółem na poziomie powyżej 50%.

Na koniec 2008 r. zadłużonych było 2670 jednostek samorządu terytorialnego, tj. 95,1%. Największy odsetek zadłużonych samorządów można było zaobserwować pod koniec 2006 r., kiedy to ponad 96,3% jednostek musiało borykać się z samorządowym długiem publicznym. W omawianym okresie zmienił się znacznie ogólny poziom zadłużenia. We wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego nastąpiła znaczna poprawa ogólnego poziomu zadłużenia. W porównaniu z końcem 2004 r., kiedy to aż 69 jednostek przekroczyło 50-procentowy udział zobowiązań w dochodach ogółem, w drugim kwartale 2007 r. mogliśmy obserwować znaczną poprawę w tym zakresie, ponieważ jedynie 34 jednostki przekroczyły 50-procentowy poziom zadłużenia.

4. Zakończenie

Zaangażowanie własnych dochodów przez jednostki samorządowe w celu realizacji zadań o charakterze inwestycyjnym jest z pewnością najkorzystniejszą formą finansowania. Jednak w obliczu stale rosnących potrzeb jednostek samorządowych nierzadko dochody własne nie pokrywają nawet wydatków operacyjnych. W związku z rosnącymi potrzebami należy oczekiwać wzrostu wydatków inwestycyjnych, których znaczna część będzie pokrywana przez przychody zwrotne w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek oraz w mniejszym stopniu emisji obligacji komunalnych. Finansowanie inwestycji ze środków dłużnych będzie generowało zwiększenie kwoty deficytu oraz długu publicznego. Ze względu na rosnące dochody jednostek samorządowych możemy się spodziewać, iż w perspektywie co najmniej kilku lat wskaźnik zadłużenia do dochodów ogółem nie powinien ulegać większym zmianom.

Należy również zwrócić uwagę na poprawę efektywności zarządzania deficytem oraz długiem samorządowym przez organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W omawianym okresie zmniejszyła się liczba podmiotów, które wygenerowały zbyt duży odsetek zobowiązań do dochodów ogółem, a tym samym nastąpiła poprawa ogólnego poziomu zadłużenia. W porównaniu z 2004 r. w końcu 2008 r. zmniejszyła się liczba jednostek o wysokim poziomie wskaźników zadłużenia. Obecny stan może świadczyć o większej elastyczności finansowej samorządowego sektora finansów publicznych.

Dochody zwrotne odgrywają istotną rolę w kreowaniu racjonalnej samorządowej polityki budżetowej, a przy odpowiednim prowadzeniu polityki budżetowej mogą stać się bezpiecznym źródłem finansowania krótkoterminowego oraz współfinansowania programów inwestycyjnych realizowanych z funduszy Unii Europejskiej.

W obecnym czasie nawet w przypadku ustawowego stymulowania jednostek samorządowych, z powodu ograniczeń ustawowych, co do wielkości długu publicznego do poszukiwania nowych alternatywnych źródeł finansowania (leasingu, seku-

rytyzacji czy innych) istnieje niska szansa, aby tą nową formą finansowania stał się np. leasing czy sekurytyzacja aktywów. Spowodowane jest to tym, że nierzadko instrumenty finansowania pozabudżetowego są droższe (np. leasing) w stosunku do najbardziej rozpowszechnionych pożyczek, kredytów i emisji obligacji, a niekiedy praktycznie niemożliwe, jak w przypadku sekurytyzacji. Tak więc prowadząc politykę rozwoju lokalnego i regionalnego, samorządy w najbliższych latach nadal będą wykorzystywały instrumenty dłużne jako źródło finansowania swoich zadań.

Literatura

- Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2006 nr 6.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Podsumowanie IV kwartału 2006 r. oraz 2006 r. na rynku pozaskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce*, Fitch Polska SA.
- Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.

LEVEL AND STRUCTURE OF THE DEBT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND

Summary: The range of investment needs and the limitation of budgets require the implementation of financial debt instruments. This trend is clearly visible in the financial management of local government units. In recent years returnable income has been a significant source of financing municipal investments. Long-term loans and municipal bonds dominated among used instruments. The number of units with high debt level decreased and the overall improvement of indicators was observed. The increase of debt management efficiency was also visible. However, the construction of economic indicators for the assessment of the debt level of municipal units remains an important problem.