

Beata Filipiak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

**POZIOM SAMORZĄDOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO
W LATACH 2000-2009 NA PRZYKŁADZIE JEDNOSTEK
WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO**

Streszczenie: Artykuł prezentuje podstawy prawne kształtowania samorządowego długu publicznego. Autorka odnosi się do kształtowania się poziomu zadłużenia jednostek samorządowych w województwie zachodniopomorskim na tle polityki zarządzania długiem. W artykule scharakteryzowano podstawowe założenia dotyczące polityki zarządzania samorządowym długiem publicznym na tle podstawowych rodzajów ryzyka oraz wysunęto tezę, że konieczna jest analiza wielkości zagregowanych, gdyż ma to znaczenie dla rozwoju regionu oraz dla polityki zarządzania państwowym długiem publicznym. Polityka zarządzania samorządowym długiem publicznym musi być kształtowana indywidualnie z powodu występowania ryzyka specyficznego oraz posiadanego władztwa publicznego (swobody decyzyjnej).

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dług publiczny, struktura długu publicznego.

1. Wstęp

Problematyka zadłużenia, zwłaszcza w warunkach kryzysu i spowolnienia gospodarczego, nabiera szczególnego znaczenia. Pierwszym argumentem jest fakt, że dług może stymulować rozwój poprzez przeznaczenie go na inwestycje. Może być ważnym elementem polityki społecznej, ale jego celem jest również stabilizowanie oferowanych usług i realizowanych zadań na poziomie niezmiennym, pozwalającym zapewnić społeczeństwu niezmienny poziom konsumpcji przy zachowaniu określonej jakości dostarczanych usług i realizowanych zadań. Istnieje zatem wiele motywów zaciągania długu, którymi kierują się organy samorządowe.

Dyskutując nad problematyką zaciągania długu publicznego, należy wskazać na ograniczenia prawne, istniejące regulacje bowiem warunkują poziom i strukturę zadłużenia. Celem tych regulacji jest, z jednej strony, ograniczenie wpływu ryzyka związanego z niewypłacalnością jednostek samorządowych, zachwianiem realizacji umowy społecznej wyznaczonej zakresem zadań obligatoryjnych wynikających z obowiązującego prawa, jak również zobowiązaniami jakościowymi. Z drugiej strony, ograniczenia dotyczące zaciągania długu to oddziaływanie państwa na nieprzekraczanie konstytucyjnego poziomu zadłużenia i odpowiedzialne kształtowanie polityki zwiększania zasobności społeczeństwa, tak aby nie dopuścić do przerzucania

nia odpowiedzialności za obecną zwiększoną konsumpcję dóbr i usług na przyszłe pokolenia.

Celem artykułu jest wskazanie na kształtowanie się poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia ograniczeń ustawowych w podziale na typy jednostek terytorialnego podziału kraju na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Cel ten zostanie dodatkowo uzupełniony o odpowiedź na pytanie badawcze, jakie skutki może wywołać istniejący poziom zadłużenia w świetle zmian systemowych wprowadzonych nową ustawą o finansach publicznych.

2. Podstawy prawne kształtowania poziomu samorządowego długu publicznego

Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w oparciu o wyznaczniki progowe wskazane w ustawach o finansach publicznych, które zostały uchwalone w 1998 i 2005 r. Zapisy ustawowe w tym okresie wskazywały na relację¹:

$$WZU = \frac{DU}{DB} \times 100,$$

gdzie: *WZU* – wskaźnik ogólnego zadłużenia według ustawy o finansach publicznych,

DU – łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku budżetowego (saldo zadłużenia) według ustawy o finansach publicznych,

DB – dochody jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym.

Ze względu na wymogi ustawowe wielkość wskaźnika zadłużenia ogólnego nie może przekroczyć 60% dochodów budżetowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym jest to górna granica zadłużania się jednostek samorządu. Analizując wielkość zadłużenia, należy przyjąć, że:

$$0 \leq WZU \leq 60\%.$$

Kolejne ograniczenie ustawowe dotyczy obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego spłatami długookresowych zobowiązań finansowych. Zostało ono ustalone na poziomie 15% planowanych dochodów danej jednostki samorządowej. Dodatkowe zastrzeżenie występuje w sytuacji zbliżenia się do konstytucyjnego limitu dla całości państwowego zadłużenia publicznego. Limit ten został ustalony na poziomie 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego,

¹ Artykuł 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

chyba że obciążenia te w całości wynikają ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia relacji do łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększonej o kwoty przewidywalnych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do PKB².

Wskazane powyżej ograniczenia, mimo że ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych została uchylona, obowiązują do 31 grudnia 2013 r. Ustawodawca, aby wymusić myślenie w kontekście zmieniających się od 1 stycznia 2014 r. przepisów, wprowadził obostrzenie, że wraz z planem budżetu na rok 2011 konieczne jest sporządzenie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego³, której integralną częścią jest relacja (wskaźnik) dopuszczalnego poziomu zadłużenia⁴.

Nowe rozwiązania zapisane w ustawie o finansach publicznych⁵ wskazują na zindywidualizowane podejście w zakresie wyliczania poziomów zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą w ograniczony sposób oddziaływać na nowy wskaźnik, gdyż mogą w ograniczony sposób kształtować poziom wskaźnika. Poziom dochodów budżetowych został ukształtowany w ciągu wielu lat. Wprawdzie ulega on wahaniom na skutek uzależnienia części źródeł dochodów własnych od koniunktury (udziały w CIT i PIT), na poziom niektórych grup dochodów ma nieznaczny wpływ sama jednostka, ale musi brać pod uwagę presję społeczną związaną z podwyższaniem stawek opłat i podatków lokalnych (nie można podatków lokalnych podwyższać w nieskończoność, gdyż górny ich poziom jest gwarantowany przepisami prawa). Dochody z mienia nie zawsze stanowią istotną pozycję i nie w każdych warunkach można czerpać dochody (podwyższać) z tytułu jego posiadania (np. nieodpłatne oddanie w użytkowanie). Ważny jest również zakres zadań, które obejmują wydatki bieżące. Sposób wyliczania nowego wskaźnika dopuszczalnego poziomu zadłużenia prezentuje poniższy wzór⁶:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} + Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} + Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} + Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

gdzie: R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, papierów wartościowych emitowanych,

² Tamże.

³ Artykuł 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).

⁴ Artykuł 226 ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia...

⁵ Artykuł 243 ustawy z dnia 27 sierpnia...

⁶ Tamże.

- O* – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D* – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db* – dochody bieżące,
- Sm* – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb* – wydatki bieżące,
- n* – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n – 1* – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n – 2* – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n – 3* – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Należy pamiętać, że przy obliczaniu wskazanej powyżej relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych.

3. Analiza poziomu samorządowego długu publicznego jednostek województwa zachodniopomorskiego

Analizie poddano poziom zadłużenia jednostek samorządowych województwa zachodniopomorskiego. Analizowane jednostki w układzie przestrzennym województwa to 133 samorządy, z czego: 8 jednostek to miasta, 51 jednostek to miasta-gminy, 52 jednostek to gminy, 18 powiatów, 3 miasta na prawach powiatu, 1 jednostka – województwo samorządowe. Analizie poddano wielkość zadłużenia w ujęciu kwotowym oraz kształtowanie się wskaźnika zadłużenia liczonego na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dodatkowo ustalono przeciętną kwotę zadłużenia oraz wielkość maksymalnego i minimalnego odchylenia od wskaźnika ogólnego zadłużenia (WZU 60%).

W tab. 1 oraz na rys. 1 zaprezentowano kształtowanie się poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego.

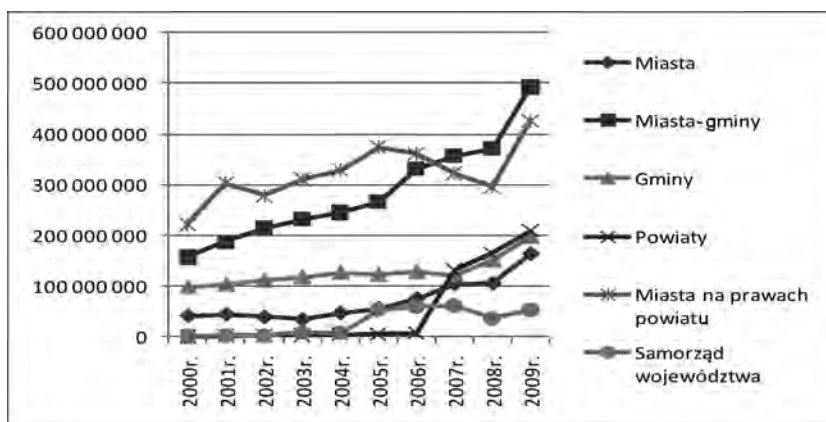
Z przedstawionych danych wynika, że najszybciej i najchętniej zadłużają się miasta-gminy. Gminy do roku 2007 wykazywały zbliżony poziom wielkości zadłużenia, a po wskazanym roku następuje tendencja wzrostowa. Podobny schemat zadłużenia wykazują powiaty, gdzie skłonność do zadłużania kształtowała się na bardzo niskim poziomie do 2007 r., po czym gwałtownie rosła. Miasta na prawach powiatu wykazują odmienną tendencję. Tutaj dane wskazują na wahania, ale w okresie 2005-2008 następuje obniżenie zadłużenia w ujęciu wartościowym, a w roku 2009 gwałtowny wzrost. Samorząd województwa zaczyna zwiększać swoje zadłużenie od 2005 r.

Poszukując przyczyn zwiększania zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego, można wskazać na niewątpliwie zwiększoną absorpcję środków Unii Europejskiej, która stymuluje konieczność

Tabela 1. Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2000-2009

Lp	Wyszczególnienie	Kwota długu [zł]									
		2000r.	2001r.	2002r.	2003r.	2004r.	2005r.	2006r.	2007r.	2008r.	2009r.
1.	Miasta	41 739 949	44 974 132	39 619 218	34 102 091	47 466 792	56 209 097	75 577 816	104 508 184	106 126 458	163 812 865
2.	Miasta Gminy	157 573 906	187 460 657	214 917 886	232 709 533	245 315 219	266 322 574	331 520 158	357 831 313	371 317 809	492 591 098
3.	Gminy	99 093 216	103 692 283	111 799 861	118 211 226	127 149 600	123 072 259	129 158 034	121 923 947	150 800 567	197 988 111
4.	Powiaty	1 275 310	2 113 861	3 046 166	4 345 329	4 679 667	5 624 394	7 352 746	131 760 750	165 450 095	209 341 819
5.	Miasta na prawach powiaty	221 841 935	303 365 637	278 995 834	310 999 906	329 196 781	374 312 836	360 906 816	322 023 503	295 910 084	426 955 544
6.	Samorząd województwa	1 305 614	3 037 800	2 639 095	8 987 977	8 005 219	53 297 597	60 003 475	62 251 587	37 231 352	53 748 000
7.	Wartość przeciętna (uśredniona)	87 138 322	107 440 728	108 503 010	118 226 010	126 968 880	146 473 126	160 753 174	183 383 214	187 806 061	257 406 240

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie.



Rys. 1. Kształtowanie się poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2000-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie.

posiadania wkładu własnego, a samorządy upatrują właśnie w długu możliwość pozyskania brakujących środków finansowych. W literaturze przedmiotu również wskazuje się na zwiększone wydatki inwestycyjne⁷, na problemy związane z koniecznością podejmowania interwencji w obliczu spowolnienia gospodarczego (kryzysu) i zwiększania wydatków oraz problemów w gromadzeniu dochodów, które implikują potrzebę kreacji długu⁸.

Reasumując, należy stwierdzić, że zjawiska kryzysowe zawsze wymuszają zwiększone zapotrzebowanie na środki finansowe, zwiększają poziom deficytu budżetowego, a tym samym dług publiczny. Ta tendencja jest mocno widoczna na rys. 1.

Drugim ważnym elementem analizy strukturalnej jest ocena kształtowania się wskaźnika zadłużenia. Należy podkreślić, że dopiero rok 2011 będzie pierwszym rokiem, w którym zmieni się podstawa liczenia wskaźnika zadłużenia (indywidualne podejście) i nie będzie można analizować dotychczasowego wskaźnika, jakim jest zagregowany wskaźnik ogólnego zadłużenia. Konieczne jest dostosowanie sprawozdawczości, zwłaszcza jeżeli chodzi o dochody z mienia, które były w sprawo-

⁷ B. Filipiak, M. Dylewski, *Analiza wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego*. [w:] L. Patrzalek (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, WWSB, Wrocław-Poznań 2010, s. 47-60.

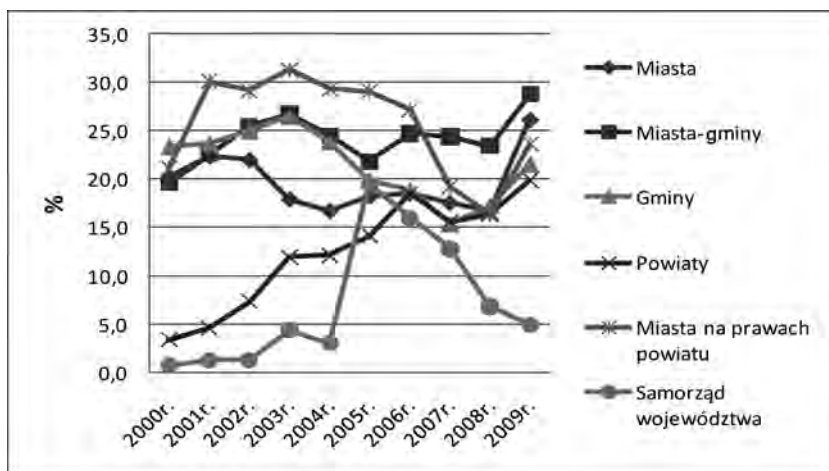
⁸ E. Gąsiorek, *Ryzyko w finansach jednostek sektora finansów publicznych – wybrane problemy*, [w:] B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 26, WWSB w Poznaniu, Poznań 2010, s. 43-52; E. Denek, S. Kańduła, *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 26, WWSB w Poznaniu, Poznań 2010, s. 103-114.

Tabela 2. Kształtowanie się wskaźnika ogólnego zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2000-2009

Lp	Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia do dochodu									
		2000r.	2001r.	2002r.	2003r.	2004r.	2005r.	2006r.	2007r.	2008r.	2009r.
1.	Miasta	20,2	22,4	22,0	17,9	16,7	18,2	18,5	17,5	16,6	26,2
2.	Miasta Gminy	19,6	22,6	25,5	26,7	24,5	21,8	24,7	24,4	23,4	28,8
3.	Gminy	23,4	23,7	25,0	26,5	23,9	19,9	18,9	15,4	17,2	21,6
4.	Powiaty	3,4	4,7	7,4	12,0	12,2	14,1	18,5	15,6	16,4	19,8
5.	Miasta na prawach powiatu	21,1	30,1	29,2	31,3	29,3	29,1	27,2	19,2	16,3	23,6
6.	Samorząd województwa	0,8	1,3	1,3	4,4	3,1	19,5	16,0	12,8	6,9	5,0
7.	Średnia	14,7	17,5	18,4	19,8	18,3	20,4	20,6	17,5	16,2	20,8
8.	Maksymalne odchylenie od wskaźnika wyrażone w %	59,2	58,7	58,7	55,6	56,9	45,9	44,0	47,2	53,1	55,0
9.	Minimalne odchylenie od wskaźnika wyrażone w %	36,6	29,9	30,8	28,7	30,7	30,9	32,8	35,6	36,6	31,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie.

zdaniach ujmowane bardzo ogólnikowo, a nowe podejście wymusi bardzo precyzyjne podawanie podstawowych wielkości dochodów, mających wpływ na kształt nowego wskaźnika zadłużenia wyliczanego indywidualnie dla każdej jednostki. W tab. 2 oraz na rys. 2 zaprezentowano kształtowanie się wskaźnika ogólnego zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego w ujęciu grup przestrzennych w latach 2000-2009.



Rys. 2. Trend w zakresie kształtowania się wskaźnika ogólnego zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2000-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie.

Z powyższych danych wynika, że w żadnej grupie jednostek samorządowych województwa zachodniopomorskiego nie występuje przekroczenie wskaźnika ogólnego zadłużenia. Wskaźnik ogólnego zadłużenia jest najwyższy w analizowanym okresie w miastach (do roku 2006) oraz w miastach-gminach. Wartości wskaźnika ogólnego zadłużenia są na najniższym poziomie w samorządzie województwa oraz w powiatach (mimo szybkiej tendencji wzrostowej).

Należy wskazać, że rok 2009 jest rokiem szczególnym, w którym następuje wzrost wskaźnika oprócz samorządu województwa. Po okresie spadkowym (od 2005 r.), czyli zmniejszania się relacji łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku budżetowego (saldo zadłużenia) do dochodów w danym roku budżetowym, następuje jej wzrost.

Analizując wskaźniki opisujące maksymalne odchylenie (tab. 2), można wskazać, że zbliżało się ono do 60% w pierwszym okresie analizy (rok 2000), ale wskaźnik nie przekroczył 44% (w roku 2006). Minimalne odchylenie (tab. 2) zanotowano w 2003 r., co świadczy o najwyższym wskaźniku, a w 2008 r. osiągnęło ono 36,6%, co oznacza spadek zaangażowania w instrumenty dłużne jednostek samorządu terytorialnego.

4. Ryzyko zadłużania jednostek samorządowych jako konsekwencja polityki długu publicznego – obligatoryjne kierunki podejmowania działań

Ryzyko zadłużenia należy do grupy ryzyk związanych z decyzjami w obszarze finansowania – dotyczących decyzji o wyborze źródła finansowania⁹. Ryzyko dotyczy działania lub zaniechania działania. Powiązanie to wynika z niepewności, gdyż organy samorządowe nie znają wszystkich parametrów związanych z realizacją danego działania mającego na celu realizację zadania własnego, zleconego czy też powierzonego i jego rozkładu w zespole alternatywnych zdarzeń. Oznacza to, że istnieją co najmniej dwa jednakowo skuteczne sposoby działania, które mogą umożliwić realizację pożądanego celu, jak również stan wątpliwości co do wariantu decyzyjnego oraz czynniki mogące wpłynąć na wynik, a na które organ samorządowy nie będzie miał wpływu. Każdy organ samorządowy będzie dążył do wykorzystania najlepszego sposobu działania jako elementu procesu decyzyjnego¹⁰ ściśle związanego z ryzykiem. W tym celu każdy organ samorządu terytorialnego powinien kształtować własną politykę zarządzania samorządowym długiem publicznym. Powinna ona być oparta na swobodzie decyzyjnej, wynikającej z samodzielności prawnej danej jednostki zagwarantowanej ustawowo, na analizie poszczególnych ryzyk ściśle związanych z długiem, określeniu (oszacowaniu) ich występowania oraz kierunków i sposobów przeciwdziałania. Długiem nie można zarządzać globalnie czy regionalnie, gdyż nie uwzględnia się specyfiki danej jednostki, jej uwarunkowań sytuacyjnych oraz ryzyka specyficznego.

Polityka zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego obejmuje różne rodzaje ryzyka. Można je podzielić na ryzyko systematyczne i specyficzne. Ryzyko systematyczne jest uzależnione od sił zewnętrznych i w związku z tym nie podlega kontroli organów jednostki samorządowej. Ryzyko specyficzne jest uwarunkowane przyczynami mikroekonomicznymi tkwiącymi wewnątrz jednostki samorządowej i w jej najbliższym otoczeniu¹¹.

Ryzyko w polityce zarządzania samorządowym długiem publicznym może występować jako¹²:

- ryzyko refinansowania,
- ryzyko kursowe,

⁹ A. Rutkowski, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2000, s. 17; M. Wypych (red.), *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*, Absolwent, Łódź 1999, s. 14-18; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006, s. 104-106.

¹⁰ Artykuł 254 ustawy z dnia 27 sierpnia...

¹¹ C.A. Kulp, *Casualty Insurance*, Ronda Press, New York 1928, s. 4-7; A. Karmańska (red.), *Ryzyko w rachunkowości*, Difin, Warszawa 2008, s. 66-67.

¹² *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 28.

- ryzyko stopy procentowej,
- ryzyko płynności,
- pozostałe rodzaje ryzyka, szczególnie ryzyko operacyjne,
- ryzyko rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

Ryzyko refinansowania wiąże się z pozyskaniem długu w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych danej jednostki związanych z wykupem lub spłatą istniejącego zadłużenia. Ryzyko to dotyczy zdolności wykupu lub spłaty zadłużenia, jak również możliwości i warunków, na których jest ono refinansowane przez dawców kapitału. Analizie powinny zostać poddane alternatywne możliwości pozyskania długu lub uruchomienia płynnych zasobów finansowych¹³.

Ryzyko walutowe wynika z istnienia długu nominowanego i rozliczanego w walutach obcych. Dług ten charakteryzuje się wrażliwością poziomu i kosztów jego obsługi na zmiany kursu walutowego. Ryzyko jest wynikiem aprecjacji lub deprecjacji złotego. Analizie powinny zostać poddane: saldo finansowania zagranicznego lub krajowego w walutach wymiennalnych, wartość zadłużenia i jego struktura w walutach obcych, trendy kursów walutowych w czasie.

Ryzyko stopy procentowej oznacza zmiany wielkości płatności z tytułu obsługi długu jednostki samorządu terytorialnego wynikające ze zmiany wysokości stóp procentowych. Jego źródłem jest konieczność refinansowania zapadającego w przyszłości długu po zmiennych stawkach procentowych, które nie są w danym momencie znane. Skutkiem ryzyka jest zmienność wysokości płatności (odsetek lub kuponów) od długu o zmiennym oprocentowaniu. Poziom ryzyka i jego wpływ jest mierzony: udziałem instrumentów o zmiennym oprocentowaniu w długu, czyli średnim okresem zmian w poziomie kosztów obsługi długu odpowiadających zmianom w poziomie stóp procentowych oraz miarą ATR (*Average Time Refixing*) oznaczającą długość przeciętnego okresu, na jaki koszty obsługi długu są ustalane (wyższe ryzyko dla instrumentów krótkoterminowych o zmiennym oprocentowaniu). Analizie powinny zostać poddane: zapadalność długu (zarówno w ujęciu średnim, jak i przypadającym na dany rok), poziom kształtowania się stóp procentowych dla poszczególnych grup instrumentów, portfel instrumentów o zmiennym oprocentowaniu (struktura udziału, trendy zmian w oprocentowaniu, wartość), rentowność instrumentów w czasie (zwłaszcza przed podjęciem decyzji, ale również w ramach monitoringu trendu zmian).

Ryzyko płynności występuje, gdy następuje realna możliwość utraty przez budżet danej jednostki samorządowej zdolności do regulowania zobowiązań w wyznaczonych terminach oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych, czego konsekwencją może być problem z obsługą zadłużenia czy jego refinansowaniem. Wymogiem jego ograniczenia jest zapewnienie odpowiednio dużego dostępu do płynnych zasobów środków finansowych, pozwalających na uniezależnienie się od

¹³ B. Filipiak, *Kierunki zarządzania ryzykiem dotyczącym państwowego długu publicznego*, [w:] B. Filipiak, M. Dylewski (red.), *Ryzyko w finansach i bankowości*, Difin, Warszawa 2010, s. 345-346.

przejściowych wahań uniemożliwiających pozyskanie środków na rynku finansowym. Miarą ryzyka jest poziom zgromadzonych rezerw płynnych. Analizie powinny zostać poddane terminy zapadalności długu w zestawieniu z dochodami budżetowymi realnie mogącymi wpłynąć na rachunek bankowy danej jednostki samorządowej oraz możliwości zmiany terminów zapadalności płatności wynikające z zawartych zobowiązań (renegocjowanie terminów płatności wynikających z zawartych umów).

Ryzyko operacyjne jest związane ze wzrostem kosztów zarządzania długiem, ryzykiem popełnienia błędów oraz wzrostem kosztów związanych z nieadekwatnymi strukturami wykorzystywanymi do zarządzania ryzykiem. Ważnym elementem są tutaj mechanizmy i procedury kontroli wewnętrznej, finansowej kontroli zarządczej oraz zabezpieczenia informacji.

Ryzyko rozkładu kosztów obsługi długu w czasie jest związane z koniecznością wcześniejszej spłaty długu na skutek drastycznej zmiany warunków na rynkach finansowych (np. wzrost stóp procentowych czy ceny na daną walutę) lub braku możliwości zawarcia transakcji w długim okresie, który jest okresem preferowanym z punktu widzenia kształtowania się możliwości spłaty czy wskaźnika ogólnego zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego.

5. Podsumowanie

Podstawowymi celami stawianymi przed zarządzaniem samorządowym długiem publicznym są zawsze minimalizacja kosztów obsługi długu oraz zapewnienie bezpieczeństwa finansowego (realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych). Te dwa podstawowe cele są nierozłączne, gdyż wpływają na stan finansów danej jednostki i gospodarkę danego państwa.

Na tym tle można stwierdzić, że zawsze należy analizować zadłużenie, zmianie ulega tylko punkt widzenia. Pierwszy element – to właśnie zaprezentowany powyżej problem ryzyka konkretnej jednostki i jej polityka zarządzania samorządowym długiem publicznym. Należy też pamiętać o korelacji długu danej jednostki z państwowym długiem publicznym. Istnieje tutaj ścisła relacja, gdyż dług danej jednostki wpływa na kształt i strukturę państwowego długu publicznego oraz na politykę ograniczania ryzyka związanego z zadłużeniem całego państwa.

Jak pokazuje przedstawiona powyżej analiza na podstawowych agregatach przestrzennych, zadłużenie jednostek samorządowych w województwie zachodniopomorskim nie powinno budzić niepokoju. Wskaźnik ogólnego zadłużenia kształtuje się na bezpiecznym poziomie nieprzekraczającym 35%. Jednak w okresie spowolnienia gospodarczego widocznym trendem jest, niestety, wzrost zadłużenia. Tutaj wskazaniem jest monitoring poziomu i struktury zadłużenia oraz dbałość o utrzymanie płynności i obsługi zadłużenia wszystkich jednostek. Nie można wskazać na wspólną politykę (gdyż taka jest w gestii każdego z organów samorządowych), ale na skutki dla regionu wynikające z nadmiernego zadłużenia (a takie na razie nie występują).

Najbliższe dwa lata pokażą, jak będzie się zmieniać wskaźnik ogólnego zadłużenia oraz jakie będą konsekwencje indywidualnej limitacji zadłużenia. Niezbędny zatem jest monitoring wskaźników w ujęciu makroekonomicznym (skutki dla regionu i dla Polski) oraz z punktu widzenia ryzyka indywidualnego, specyficznego dla danej jednostki samorządowej.

Literatura

- Denek E., Kańduła S., *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 26, WWSB w Poznaniu, Poznań 2010.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006.
- Filipiak B., Dylewski M., *Analiza wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, WWSB, Wrocław-Poznań 2010.
- Filipiak B., *Kierunki zarządzania ryzykiem dotyczącym państwowego długu publicznego*, [w:] B. Filipiak, M. Dylewski (red.), *Ryzyko w finansach i bankowości*, Difin, Warszawa 2010.
- Gąsiorek E., *Ryzyko w finansach jednostek sektora finansów publicznych – wybrane problemy*, [w:] B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 26, WWSB w Poznaniu, Poznań 2010.
- Karmańska A. (red.), *Ryzyko w rachunkowości*, Difin, Warszawa 2008.
- Kulp C.A., *Casualty Insurance*, Ronda Press, New York 1928.
- Rutkowski A., *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2000.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Wypych M. (red.), *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*, Absolwent, Łódź 1999.

LOCAL GOVERNMENT LEVEL OF PUBLIC DEBT IN 2000-2009 ON THE EXAMPLE OF UNITS OF WEST POMERANIA VOIVODESHIP

Summary: The article presents the legal basis for forming self-government debt. The author refers to the evolution of the debt levels of local government in West Pomerania on the background of debt management policy. This paper describes the basic assumptions of government policy on the management of public debt against the principal risks and puts forward the thesis that it is necessary to analyze the size of aggregates, because it is important for regional development policy and public debt management. The management of government policy and public debt must be developed individually because of the presence of specific risk and held public power (discretion).