

Ewa Rogowska

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006-2011

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 179-194

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EWA ROGOWSKA
Uniwersytet Szczeciński

ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W LATACH 2006–2011

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje zadania, wykorzystują różne zwrotne źródła finansowania. Wynika to z niedostosowania źródeł dochodów do zakresu realizowanych przedsięwzięć, a także z podejmowania zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. W Polsce tradycyjną i nadal podstawową formą finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego są kredyty bankowe. Można jednak zaobserwować stały rozwój rynku emisji obligacji komunalnych. Zwiększa się nie tylko liczba emitentów, ale również wartość programów emisyjnych. Z wykorzystywaniem przychodów zwrotnych wiąże się także konieczność ich spłaty. Stąd, w celu zabezpieczenia zarówno samorządów, jak i pożyczkodawców, obowiązują ustawowe limity dopuszczalnego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest przedstawienie problematyki zewnętrznego finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego oraz czynników determinujących jego wielkość.

1. Dług jednostek samorządu terytorialnego jako element długu publicznego

Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹ określa dług publiczny jako nominalne zadłużenie wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między nimi. Nie wprowadza się tu zatem ani pojęcia rządowego, ani samorządowego długu publicznego. Niemniej dług lokalny jest immanentną częścią długu publicznego². Z ekonomicznego punktu widzenia długiem publicznym są wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez Skarb Państwa, w tym reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych³, a więc również budżety samorządowe. W tabeli 1 zaprezentowano strukturę zadłużenia sektora finansów publicznych.

Tabela 1

Wielkość i struktura zadłużenia sektora finansów publicznych (po konsolidacji)
w latach 2006–2011

Wyszczególnienie	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
1. Zadłużenie sektora rządowego, w tym:	477,9	94,4	500,2	94,8	566,9	94,8	623,6	93,1	692,4	92,6	748,8	91,8
a) Skarb Państwa	476,6	94,1	499,0	94,6	565,5	94,6	622,4	92,9	691,2	92,4	747,5	91,7
2. Zadłużenie sektora samorządowego, w tym:	23,3	4,6	24,5	4,6	28,1	4,7	39,3	5,9	53,5	7,2	64,2	7,9
a) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	20,0	3,9	21,2	4,0	25,0	4,2	36,4	5,4	50,6	6,8	61,2	7,5

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), art. 73, ust. 1.

² M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 109.

³ G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce 2*, red. B. Pietrzak, Z. Połański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 363.

Wyszczególnienie	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
3. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych, w tym	5,1	1,0	2,7	0,5	2,8	0,5	7,0	1,0	2,0	0,3	2,3	0,3
a) Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	5,1	1,0	2,7	0,5	2,8	0,5	7,0	1,0	2,0	0,3	2,3	0,3
Ogółem	506,3	100,0	527,4	100,0	597,8	100,0	669,9	100,0	747,9	100,0	815,3	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych, Informacja kwartalna*, Ministerstwo Finansów, Departament Długu Publicznego, Warszawa, z lat 2007–2011, www.mf.gov.pl (24.06.2012).

Dane przedstawione w tabeli pokazują, że udział sektora samorządowego w zadłużeniu sektora finansów publicznych jest niewielki, niemniej od kilku lat obserwuje się jego stały wzrost. Jednak, patrząc z perspektywy nominalnych wartości zadłużenia, należy stwierdzić, że wielkość długu sektora samorządowego w wysokości 64 231,1 mln zł na koniec grudnia 2011 roku jest znacząca, zwłaszcza w kontekście jego obsługi oraz konieczności pozyskania udziału własnego na projekty współfinansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Przyrost zadłużenia sektora samorządowego (rok do roku) w latach 2006–2011 wynosił odpowiednio: 5,2%, 14,8%, 39,9%, 36,1%, 20,0%. Zadłużenie tego sektora na koniec roku 2011 w stosunku do roku 2006 zwiększyło się o blisko 175,9%⁴.

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów⁵:

1. Wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne.
2. Zaciągniętych kredytów i pożyczek.
3. Przyjętych depozytów.
4. Wymagalnych zobowiązań:
 - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

⁴ Obliczenia własne na podstawie: *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych...*

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 72, ust. 1.

- uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Jednostki samorządu terytorialnego, aby móc się rozwijać i realizować różnorodne inwestycje infrastrukturalne, muszą korzystać z zewnętrznych źródeł finansowania. W polityce inwestycyjnej samorządów istnieje zatem potrzeba, a nawet konieczność zaciągania długu publicznego. Dług samorządu powstaje głównie w wyniku zaciągania kredytów w bankach, pożyczek w różnych instytucjach (np. funduszach ochrony środowiska), a także w następstwie emisji papierów wartościowych (głównie obligacji komunalnych)⁶.

Pojęcia kredyty i pożyczki oraz papiery wartościowe zostały określone w Załączniku nr 9 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. 2010, nr 43, poz. 2457). Zgodnie z § 2 ust. 1 tego załącznika:

1. Papiery wartościowe to zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, czyli takie, dla których istnieje płynny rynek wtórny (kategoria ta nie obejmuje papierów udziałowych oraz praw pochodnych).
2. Kredyty i pożyczki to zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów leasingu finansowego oraz sprzedaży na raty⁷.

Analiza struktury przedmiotowej zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2011 roku wskazuje na wyraźną dominację kredytów i pożyczek, które stanowiły 91,96% zobowiązań ogółem. Na kolejnej pozycji pod względem udziału w strukturze zobowiązań znajdowała się emisja papierów wartościowych (7,60%), a następnie zobowiązania wymagalne (0,44%)⁸.

⁶ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis Polska, Warszawa 2008, s. 218–222.

⁷ Do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, w przypadku gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego, zgodnie z odrębnymi przepisami. W tej kategorii mieszczą się również papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny), z wyłączeniem akcji oraz innych papierów udziałowych. Do kredytów i pożyczek nie zalicza się kredytów handlowych, czyli zobowiązań powstających w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące wyrobów i usług. W przypadku gdy kredyt handlowy zostanie przejęty od dostawcy (producenta) przez bank, zalicza się go do kredytów i pożyczek.

⁸ Obliczenia własne na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2012, www.mf.gov.pl (24.06.2012).

Zakres podmiotowy długu publicznego odnoszącego się do jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowany. Można dokonać jego podziału na: dług gmin, dług miast na prawach powiatu, dług powiatów oraz dług województw.

2. Granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny zazwyczaj nie ma problemu z dostępem do zwrotnych źródeł zasilania finansowego, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami charakteryzującymi się dużą płynnością finansową ze względu na stały dopływ środków pieniężnych oraz wiarygodnością, gdyż samorząd jest dłużnikiem specyficznym, ponieważ nie ma możliwości ogłoszenia bankructwa⁹. Przyjmując założenie, że samorząd powstał w wyniku decentralizacji, a więc z woli państwa, to właśnie państwo bierze na siebie odpowiedzialność za stan finansów lokalnych¹⁰. Obciążenie państwa skutkami zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wymaga stosowania swoistego rodzaju prewencji, czemu służą przykładowo takie instrumenty prawne jak wyznaczanie ilościowych lub jakościowych granic zadłużania się tych jednostek¹¹. Limity obciążeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z tytułu zadłużenia oraz dopuszczalny poziom łącznej kwoty długu reguluje ustawa o finansach publicznych. Przepisy określające te wielkości, tj. art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, obowiązują do dnia 31 grudnia 2013 roku¹².

Zgodnie z wymienionymi powyżej przepisami łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budże-

⁹ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003, s. 78.

¹⁰ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów...*, s. 116.

¹¹ *Ibidem*, s. 117.

¹² Zgodnie z art. 85 pkt 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241) art. 169–171 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych tracą moc z dniem 31 grudnia 2013 r. Nowe regulacje dotyczące dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego zawarto w art. 243 i 244 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (zgodnie z art. 121 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych) i będą one miały zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na rok 2014.

towym. Ponadto obowiązuje zasada, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec każdego kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Powyższych ograniczeń nie stosuje się w przypadku zobowiązań wynikających z emisji papierów wartościowych oraz z zaciągnięcia kredytów i pożyczek w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

Dług obciążający jednostkę samorządu terytorialnego należy kształtować w taki sposób, by łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kapitałowych długoterminowych kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów długoterminowych papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskonta od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji nie przekroczyła 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku, gdy państwowy dług publiczny przekroczy poziom 55% PKB, to środki pieniężne przeznaczone w danym roku budżetowym na obsługę i spłatę długu publicznego nie mogą przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że wskazane ograniczenia nie odnoszą się do zobowiązań powstałych w wyniku emisji papierów wartościowych oraz zaciągnięcia kredytów i pożyczek w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wyżej wymienionych środków.

Należy w tym miejscu wspomnieć, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku, od początku 2014 roku będą obowiązywały nowe limity zadłużenia. Według nowych przepisów organ stanowiący nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym naruszony zostanie nowy, indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia. Nowe ograniczenia dążą do uwzględniania indywidualnych możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Limit zadłużenia będzie odnosił się wyłącznie do spłat zobowiązań dłużnych, co spowoduje, że jednost-

ka będzie mogła samodzielnie kształtować ogólną wartość zadłużenia. Do ustalenia limitu spłat zadłużenia będą zaliczane zobowiązania wynikające ze¹³:

- a) spłat rat kredytów i pożyczek (wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek) oraz wykupów papierów (wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych), z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych na poniższe cele:
 - pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
 - wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- b) spłat zaciągniętych pożyczek w państwowych funduszach celowych (wraz z należnymi w danym roku odsetkami), o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi, na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej;
- c) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.

Zgodnie z art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych przy wyliczeniu wskaźnika zadłużenia pod uwagę będą brane nie tylko dane wykonane, ale także dane planowane. Ustalenie wskaźnika dla każdej jednostki samorządu terytorialnego opiera się bowiem na danych dotyczących wykonania za okres dwóch ostatnich lat oraz na wartościach planowanych z roku poprzedzającego rok, na który wylicza się wskaźnik. Według Ministerstwa Finansów wykorzystanie danych za trzy kwartały, które znane są pod koniec października, pozwala na uwzględnienie najbardziej aktualnej sytuacji finanso-

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., art. 89, 90, 226, 243 ust. 1. Ponadto zgodnie z art. 244 ust. 1 ww. ustawy do łącznej kwoty obsługi długu należy dodać przypadające do spłaty w danym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, chyba że jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń ich spłaty, ponieważ w tym przypadku zostały one uwzględnione w konstrukcji wskaźnika.

wej danej jednostki zarówno przy konstrukcji budżetu, jak również przy przygotowywaniu prognozy kwoty długu¹⁴.

Niemniej konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia opierająca się na danych historycznych z trzech lat wcześniejszych może spowodować, że jednostki, które w kolejnych trzech latach budżetowych miałyby tzw. deficyt operacyjny, utraciłyby możliwość dalszego zadłużania się. Co więcej, wskaźnik nie opiera się jedynie na nadwyżce operacyjnej, ale uwzględnia także dochody ze sprzedaży majątku, a to może skłaniać zarządzających do nie do końca przemyślanych decyzji o sprzedaży majątku w celu poprawienia zdolności obsługi długu. Poza tym nowy wskaźnik może być niekorzystny dla tych samorządów, które skutecznie pozyskiwały środki unijne w latach 2007–2013 i zaciągały kredyty na wkład własny, przez co ich wskaźnik spłaty długu jest wysoki. Z drugiej strony konstrukcja wskaźnika może spowodować zwiększanie udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem, a także doprowadzić do podejmowania działań mających na celu obniżenie bieżących wydatków.

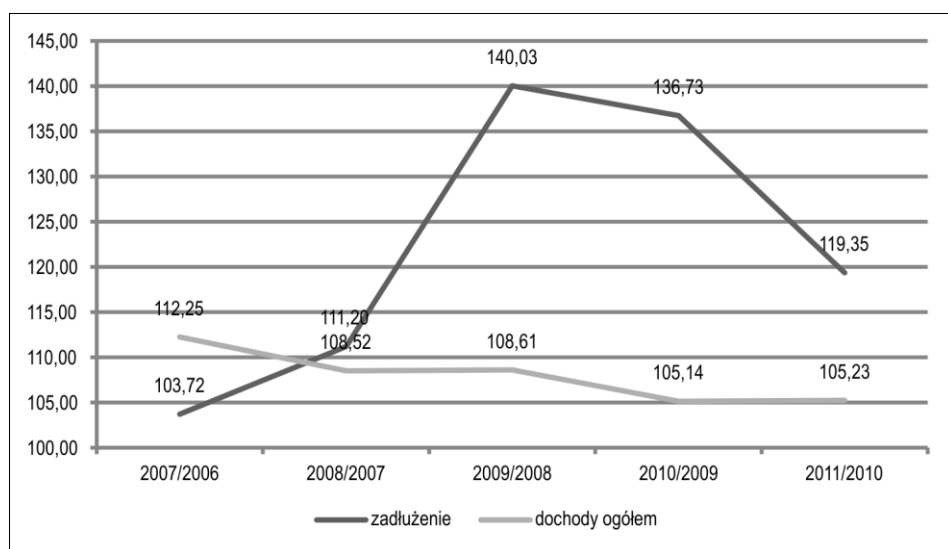
Obecne, sztywne wskaźniki hamują rozwój prężnie działających i bogatych samorządów, czyli w praktyce dużych miast, które posiadają duży potencjał podatkowy i majątek możliwy do zbycia. Stąd indywidualny wskaźnik zadłużenia w przypadku dużych miast jest rozwiązaniem lepszym, niż ten odnoszący zadłużenie i jego obsługę do dochodów ogółem. Jednak dla wielu samorządów, zwłaszcza dla biedniejszych miast na prawach powiatu, które mają trudności z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej, może być źródłem problemów. W sytuacji ograniczonych możliwości zaciągania kredytów na wkład własny nie będą mogły w pełni wykorzystać np. środków unijnych i realizować inwestycji.

3. Zadłużenie samorządów w Polsce

W latach 2006–2011 następował dynamiczny wzrost zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Wynikało to głównie z realizacji coraz szerszego zakresu inwestycji, w tym dofinansowywanych z funduszy unijnych, które wymagały odpowiedniego zaangażowania środków własnych. Jednostki samorzą-

¹⁴ *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 8008 w sprawie zmian sposobu obliczania wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, 2.12.2010 – posiedzenie nr 79, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/04DE86E3> (23.06.2012).

du terytorialnego zgłaszają zapotrzebowanie na środki finansowe, ponieważ osiągnane przez nie dochody nie wystarczają na wykonywanie zadań publicznych, tym bardziej że społeczności lokalne oczekują, że jednostki samorządu terytorialnego będą intensyfikować swoje wydatki na realizację coraz większych potrzeb tych społeczności. Widoczny spadek dynamiki wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (por. rysunek 1) zmusza je zatem do coraz częstszego korzystania z przychodów zwrotnych w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek oraz, w mniejszym stopniu, emisji papierów wartościowych.



Rys. 1. Dynamika dochodów ogółem oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2011, www.mf.gov.pl (24.06.2012).

Wielkość zobowiązań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2011 przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2011 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
gminy	9,6	10,0	10,8	14,6	21,9	26,0
powiaty	2,5	2,6	2,9	3,9	5,4	6,1
miasta na prawach powiatu	11,3	11,3	12,8	18,7	23,4	28,1
województwa	1,6	2,0	2,3	3,0	4,3	5,6
Razem	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1	65,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów...

Dane zawarte w tabeli 2 oraz na rysunku 1 świadczą o stałym wzroście zobowiązań samorządów terytorialnych w Polsce. Szczególnie dynamiczny wzrost zadłużenia następował do roku 2009. W roku 2008 w stosunku do roku 2007 dynamika zobowiązań wynosiła 110%, a już rok później (2009/2008) wzrosła do 140%. Spowolnienie dynamiki nastąpiło w roku 2010 i jest szczególnie widoczne w roku 2011. Na skalę zaciągania nowych zobowiązań miała wpływ obowiązująca od początku 2011 roku reguła zrównoważonego budżetu bieżącego jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto samorzady starają się ograniczać przyrost długu jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów, które zaczną obowiązywać od 2014 roku (reguły zaciągania zobowiązań zdefiniowane w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych mają na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego).

Na przedmiotową strukturę zobowiązań zaliczanych do długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego składają się zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe, przyjęte depozyty¹⁵ oraz wymagalne zobowiązania (tabela 3).

¹⁵ Przyjmowane depozyty stanowią niewielką wartość (przykładowo w latach 2009 i 2011 nie było tego rodzaju zobowiązań), dlatego są one niewidoczne w strukturze.

Tabela 3

Struktura przedmiotowa zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego
w latach 2006–2011 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kredyty i pożyczki						
JST ogółem	83,9	83,6	89,6	86,7	91,5	92,0
gminy	86,3	85,8	88,2	88,4	97,0	98,4
powiaty	81,5	81,4	83,7	86,3	95,6	96,7
miasta na prawach powiatu	82,2	82,4	91,2	85,6	85,3	84,7
województwa	85,2	82,5	94,8	85,2	92,1	93,4
Papiery wartościowe						
JST ogółem	15,1	15,7	9,8	12,9	8,0	7,6
gminy	11,9	13,0	10,8	10,7	2,4	1,0
powiaty	18,0	18,4	16,2	13,3	4,0	3,1
miasta na prawach powiatu	17,3	17,2	8,4	14,2	14,2	14,9
województwa	14,4	17,4	5,1	14,7	7,8	6,6
Wymagalne zobowiązania						
JST ogółem	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4
gminy	1,7	1,2	1,1	0,9	0,7	0,7
powiaty	0,5	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2
miasta na prawach powiatu	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
województwa	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów...

W analizowanym okresie miało miejsce zwiększanie roli finansowania zewnętrznych projektów, zwłaszcza inwestycyjnych, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, co skutkowało aktywnym sięganiem po kredyty bankowe i wieloletnie instrumenty dłużne typu obligacje komunalne¹⁶. Zdaniem K. Piotrowskiej-Marczak wykorzystywanie kredytu na cele inwestycyjne jest w pełni uzasadnione, ponieważ tylko w ten sposób można uzyskać postęp w rozwoju¹⁷. Przyczyną szybkiego zwiększenia zapotrzebowania na kredyty bankowe i na emisje obligacji komunalnych była konieczność realizowania podstawowych projektów infrastrukturalnych (drogi, oświetlenie ulic, kanaliza-

¹⁶ Z.R. Wierzbicki, *Wiedzieć, znaczy zarabiać. Zagrożenia dla finansów JST*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2011, nr 3 (18), s. 28.

¹⁷ K. Piotrowska-Marczak, *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, w: *Wyzwania dla samorządu terytorialnego w nowej perspektywie europejskiej*, red. S. Flejterski, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, Zeszyty Naukowe nr 682, Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, VII Forum Samorządowe, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 201.

cja i oczyszczanie ścieków, wodociągi) związana też z możliwością współfinansowania tych projektów ze środków funduszy UE (potrzeba tzw. udziałów własnych).

Największy i rosnący udział w strukturze zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2011 posiadały kredyty i pożyczki. Do roku 2010 charakteryzowały się one rosnącą dynamiką. W analizowanych latach dynamika (rok do roku) ta wynosiła odpowiednio: 103,3%, 119,2%, 135,5%, 144,3% oraz 120,0%. W 2009 roku banki, w związku z kryzysem światowym, zdecydowały się zwiększać zaangażowanie kredytowe wyłącznie w najbezpieczniejszych aktywach, co spowodowało wzrost zainteresowania finansowaniem samorządów, uznawanych za bardzo bezpieczny sektor. Dla jednostek samorządu terytorialnego była to także bardzo korzystna sytuacja, ponieważ w wyniku spowolnienia gospodarczego zmniejszyły się ich nadwyżki budżetowe, stanowiące dotąd ważne źródło finansowania bieżącej działalności lub inwestycji. W efekcie nastąpiło zwiększenie akcji kredytowej skierowanej do samorządów. Równolegle następował także wzrost rynku obligacji komunalnych. Najwyższy wzrost zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych odnotowano w roku 2009 w porównaniu z rokiem 2008 i wyniósł on 83,2%. Najwięcej papierów wartościowych emitują miasta na prawach powiatów. W 2011 roku zobowiązania miast na prawach powiatu wynikające z emisji papierów wartościowych wyniosły 83,7% całości zadłużenia z tego tytułu. Warto wspomnieć, że przeprowadzone zostały pierwsze emisje obligacji przychodowych.

Wzrost zadłużenia powoduje rosnący udział wydatków samorządów na obsługę długu. Dynamikę wydatków na obsługę długu w latach 2006–2011 przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

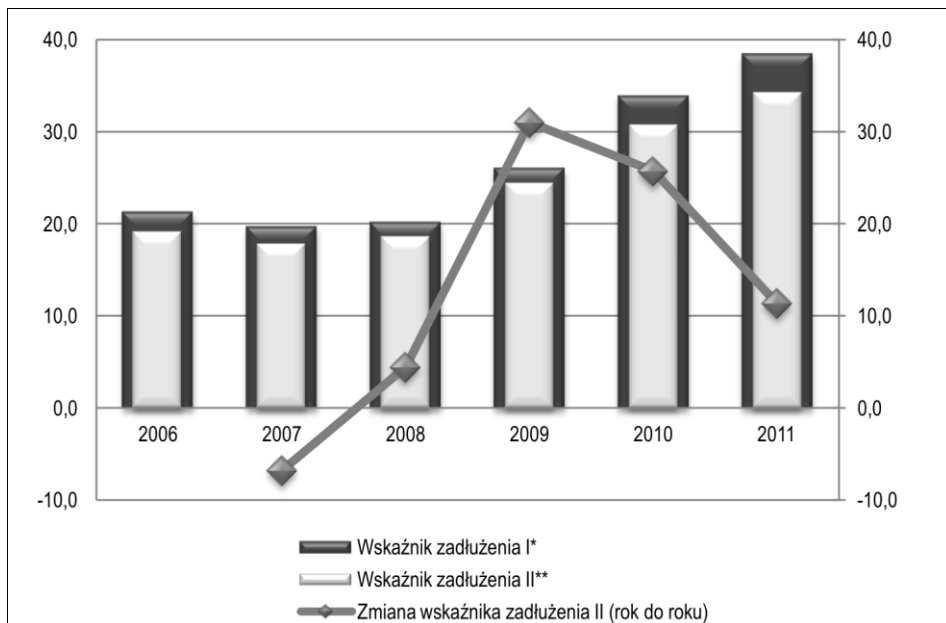
Dynamika wydatków na obsługę długu w latach 2006–2011 (w %)

Wyszczególnienie	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010
JST ogółem	118,4	132,4	106,4	132,2	146,4
gminy	119,9	133,4	104,2	139,2	156,0
powiaty	132,5	136,4	98,3	128,9	144,6
miasta na prawach powiatu	112,5	125,6	105,4	129,6	138,4
województwa	148,8	188,1	141,6	121,0	148,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów...

Następuje systematyczny wzrost kosztów nominalnych obsługi długu (spłata odsetek). Wydatki na obsługę długu w 2010 roku przekroczyły 1,04% wszystkich wydatków jednostek samorządu terytorialnego, a w roku 2011 stanowiły już 1,49% tych wydatków.

W analizowanym okresie wskaźniki zadłużenia dotyczące wszystkich jednostek samorządu terytorialnego nie przekroczyły dopuszczalnego przepisami poziomu 60%. Wielkość wskaźnika zadłużenia oraz jego zmiany w latach 2006–2011 przedstawiono na rysunku 2.



* wskaźnik zadłużenia I (relacja zobowiązań do dochodów wykonanych ogółem);

** wskaźnik zadłużenia II (relacja zobowiązań bez zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych do dochodów wykonanych ogółem).

Rys. 2. Kształtowanie się wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2011 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów...

Wysokość wskaźnika zadłużenia bez zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów finansowych z udziałem środków unijnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego była zróżnicowana. Od 2009 roku najwyższy wskaźnik wykazują miasta na prawach powiatu (2009 rok – 34,7%, 2010 rok – 39,7%, 2011 rok – 43,9%). Począwszy od roku 2010, najniższy wskaźnik zadłużenia występuje w powiatach (2010 r. – 23,1%, 2011 r. – 24,7%). Należy dodać, że z roku na rok coraz więcej jednostek przekracza dopuszczalny poziom wskaźnika zadłużenia. W 2009 roku tylko 7 gmin przekro-

czyło ustawowy wskaźnik 60%, w 2010 roku 17 gmin, a w 2011 roku aż 31 gmin i jeden powiat¹⁸.

Podsumowanie

Realizacja zadań ukierunkowanych na lokalny, regionalny rozwój społeczno-gospodarczy wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego poszukiwania rozwiązań pozwalających realizować te zadania. Każda jednostka powinna prowadzić swoją politykę długu i określać kluczowe cele w zakresie zadłużania się. Ważną zmianą w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego jest wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej, zapewniającej długookresową perspektywę prowadzenia gospodarki finansowej samorządu i zarządzania długiem poszczególnych jednostek¹⁹.

Z roku na rok zmniejsza się potencjalna możliwość dalszego wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Stąd wprowadzenie mechanizmu ograniczania wzrostu zadłużenia, a w przyszłości zastąpienie obecnych wskaźników dopuszczalnego poziomu długu przez indywidualne wyznaczanie „zdolności kredytowej” zapobiegnie utracie zdolności obsługi długu w sytuacji niskiej dynamiki dochodów ogółem jednostek. Należy podkreślić, że ryzyko to jest istotne, gdyż dotacje stanowią znaczący udział w dochodach ogółem, co w kontekście polityki ograniczania deficytu sektora rządowego może spowodować dalsze ograniczenie dynamiki dochodów ogółem. W aspekcie wzrostu zadłużenia ważna też jest rosnąca ekspozycja na ryzyko stóp procentowych. Należy tu mieć na uwadze dwa czynniki: po pierwsze politykę ograniczania inflacji, która skutkowałą szeregiem podwyżek stóp procentowych w ostatnich latach, po drugie brak możliwości zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego instrumentów chroniących przed ryzykiem wzrostu stopy procentowej. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą także zaciągać długu w walucie obcej, co z jednej strony nie naraża ich na ryzyko kursowe, ale z drugiej strony

¹⁸ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 27–28; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2011, s. 30; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.*, s. 24.

¹⁹ E. Chojna-Duch, *Finanse samorządu terytorialnego w 2011 roku*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2011, nr 1 (16), s. 8.

nie pozwala czerpać korzyści z niższych stóp procentowych obowiązujących np. dla euro.

DEBT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND IN PERIOD 2006–2011

Summary

Units of local governments, in order to realize their tasks use various returnable sources of financing. It results from inadequacy of sources of revenues to the scope of realized projects and taking tasks aimed at meeting the needs of local communities. In Poland, bank loans are traditional and still the basic form of external financing of local government units. However we can observe permanent development of municipal bond issue market. Usage of returnable revenues is connected with their repayment. Hence, in order to secure the governments as well as the lenders, there are statutory limits of allowed debt of local government units.

Translated by Ewa Rogowska