

Ewa Rogowska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
ewa.rogowska@wzuiu.pl

Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Kody JEL: H63, H72

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, limity zadłużenia, źródła finansowania

Streszczenie. 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. Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania finansowe w postaci kredytów bankowych, pożyczek lub emitować obligacje komunalne. Wybór właściwego źródła finansowania zależy od wielu czynników i powinien być poprzedzony dokładną analizą ekonomiczną. Limity zadłużenia obowiązujące w jednostkach samorządu terytorialnego są ściśle określone przepisami prawa. Celem artykułu jest przedstawienie zewnętrznych, obcych źródeł finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego oraz identyfikacja czynników determinujących wybór instrumentu finansowego i wielkość zadłużenia.

Wstęp

Niedostosowanie źródeł dochodów do zakresu realizowanych zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują zwrotne źródła finansowania. W Polsce dominującą rolę w stabilizowaniu budżetów samorządów i zaspokajaniu zapotrzebowania na finansowanie inwestycji odgrywają kredyty bankowe. Zauważa się także, w szczególności w przypadku miast na prawach powiatu, zainteresowanie emisją obligacji komunalnych jako zwrotnym

instrumentem finansowania o wydłużonym terminie płatności. Wybór zewnętrznego źródła finansowania powinien być poprzedzony wnikliwą analizą, gdyż jego skutki mogą mieć wpływ na kondycję finansową jednostki. Z wykorzystywaniem przychodów zwrotnych wiąże się konieczność ich spłaty. W celu zabezpieczenia zarówno samorządów, jak i wierzycieli wprowadzone zostały ustawowe limity dopuszczalnego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest przedstawienie zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego oraz identyfikacja czynników determinujących wybór instrumentu finansowego i wielkość zadłużenia.

Zewnętrzne zwrotne źródła finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu poprzez wydatkowanie środków publicznych realizują różne zadania mające na celu zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych. Celem finansów samorządu terytorialnego jest dostarczenie środków finansowych w takiej wielkości, która będzie adekwatna do rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne i społeczne świadczone przez podsektor samorządowy. Zapotrzebowanie to będzie różne w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, w zależności od poziomu ich rozwoju społeczno-gospodarczego (Jastrzębska, 2012, s. 37). Dochody własne nie zawsze wystarczają na pokrycie wydatków samorządowych, w szczególności inwestycyjnych. W celu uzupełnienia własnych środków budżetowych władze lokalne korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania. W ramach tych źródeł samorządy mogą wykorzystywać instrumenty finansowe o charakterze bezzwrotnym (transfery z budżetu państwa, tj. dotacje, subwencje, środki pomocowe i strukturalne Unii Europejskiej) i zwrotnym (kredyty, pożyczki, emisję papierów wartościowych), a także oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym.

Wykorzystanie zwrotnego finansowania umożliwia jednostkom samorządowym funkcjonowanie w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz utrzymanie wydatków inwestycyjnych na wysokim poziomie (Krzemińska, 2011, s. 174). Zazwyczaj samorządy zadłużają się w celu zapewnienia płynności finansowej w gospodarce budżetowej oraz równomiernego rozłożenia kosztów inwestycji adekwatnie do czasu korzystania z niej (Łękawa, 2011, s. 193). Podjęcie deficytowego finansowania części zadań wymusza emisję długu jednostki samorządu terytorialnego będącego sumą zaciągniętych przez tę jednostkę różnych zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków przewyższających dochody możliwe do przeznaczenia na ich finansowanie (Surówka, 2013, s. 148–149). Konieczność zaciągania zobowiązań często wynika ze zwiększonej aktywności inwestycyjnej samorządów związanej z wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej (Sierak, 2010, s. 150). Należy w tym miejscu podkreślić, że środki unijne nie zastępują środków krajowych, wobec czego samorządy w roli inwestora są zobowiązane do zapewnienia wkładu własnego w strukturze finansowania projektów (Zioło, 2012, s. 917).

Dług lokalny jest immanentną częścią długu publicznego (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 109), dlatego dla finansów samorządowych istotne znaczenie ma szczegółowa klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (art. 72 ust. 1) stanowi, że dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

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

Dług jednostki samorządu terytorialnego powstaje przede wszystkim w wyniku zaciągania kredytów w bankach, pożyczek w różnych instytucjach (np. funduszach ochrony środowiska), a także w następstwie emisji papierów wartościowych – głównie obligacji komunalnych (Borodo, 2008, s. 218–222).

Tytuły dłużne, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, w tym pojęcia „papiery wartościowe” oraz „kredyty i pożyczki”, zostały określone w Załączniku nr 9 do Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (2010). 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 tzw. sprzedaży na raty, a także z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu¹.

Zgodnie z zapisami art. 89 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przy czym w tej sytuacji podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane,

¹ Do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w przypadku, gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego. 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 tzw. kredytów handlowych, czyli zobowiązań krótkoterminowych powstających w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące usług, wyrobów i robót.

- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Samorząd terytorialny zaciąga kredyty, pożyczki i emituje obligacje na nieco innych warunkach niż pozostali uczestnicy rynku kapitałowego. Wynika to w szczególności z daleko posuniętej regulacji prawnej odnoszącej się do rodzaju wykorzystywanego instrumentu finansowego, jak i rozmiarów łącznego zadłużenia (Gonet, 2007, s. 82).

Determinanty wyboru instrumentu zwrotnego

Dokonanie wyboru odpowiedniego instrumentu zwrotnego nie jest łatwe, a jego skutki mogą mieć wpływ na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego. Wybór źródła finansowania powinien być poprzedzony wszechstronną analizą ekonomiczną. Należy przy tym pamiętać o specyfice jednostki samorządowej stanowiącej instytucję publiczno-prawną powołaną do zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej, w przypadku której rachunek ekonomiczny musi iść w parze z korzyściami społecznymi (Poniatowicz, 2005, s. 171).

W literaturze przedmiotu katalog czynników branych pod uwagę przy wyborze źródła finansowania wydatków, w tym inwestycyjnych na poziomie lokalnym, oraz ich klasyfikacja przedstawiane są w zróżnicowany sposób. Istnieje wiele różnorodnych czynników, które odgrywają istotną rolę przy dokonywaniu wyboru przez samorząd właściwego źródła finansowania zadań.

Kryteria wyboru zwrotnych źródeł finansowania można podzielić na:

- kryteria ogólne,
- kryteria dodatkowe.

Według Leszka Patrzalka (2010, s. 210–213) determinanty o charakterze ogólnym to przede wszystkim: minimalizacja kosztów pozyskiwania instrumentów równoważących budżet, zachowanie bieżącej płynności finansowej oraz koordynacja bieżących i przyszłych dochodów jednostki z ich przyszłymi zobowiązaniami. Natomiast dodatkowe kryteria stanowią czynniki związane z kapitałem, spośród których należy wyróżnić: dostępność, szybkość pozyskania, wysokość kwoty możliwej do pozyskania, okres zwrotu, formę zabezpieczenia, koszt pozyskania, a także elastyczność danego instrumentu zwrotnego, ryzyko związane z danym źródłem finansowania oraz efekt promocyjny. Z kolei Maria Jastrzębska (2009, s. 45–46) zwraca uwagę na czynniki ogólne, takie jak cechy instrumentu zwrotnego i rodzaj ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego. Do kryteriów dodatkowych zalicza zaś uzasadnienie celowości podjętej decyzji o zadłużeniu się samorządu oraz efektywność i skuteczność wybranego instrumentu zwrotnego finansowania.

Czynnikiem decydującym o odpowiednim dopasowaniu źródła finansowania do przedmiotu finansowania jest prawidłowa identyfikacja uwarunkowań wewnętrznych

i zewnętrznych. Stąd czynniki warunkujące właściwą weryfikację zwrotnego źródła finansowania można podzielić na (Zioło, 2011, s. 294):

- czynniki wewnętrzne (leżące po stronie jednostki samorządu terytorialnego) – wynikające m.in. ze skali potrzeb inwestycyjnych jednostki, ryzyka związanego z realizacją zadania i skutków finansowych w przypadku jego wystąpienia, jak również standingu finansowego jednostki oraz zdolności do zaciągania nowych zobowiązań,
- czynniki zewnętrzne (leżące po stronie danego źródła finansowania), w tym: koszt pozyskania instrumentu zwrotnego, możliwość uzyskania finansowania na preferencyjnych warunkach, wymogi proceduralne oraz obowiązki wynikające z korzystania z instrumentu zwrotnego w całym okresie korzystania.

Wśród czynników, którymi kierują się władze samorządowe, dokonując wyboru źródła zasilania zewnętrznego, można wyróżnić także czynniki prawne, ekonomiczne oraz formalno-organizacyjne (Zioło, 2011, s. 295–296). Determinanty prawne umiejscowione są w otoczeniu zewnętrznym jednostki samorządu terytorialnego i obejmują: limity zadłużenia obowiązujące dla jednostek sektora finansów publicznych określone w ustawie o finansach publicznych, wpływ na limity zadłużenia (instrument zwrotny ujęty lub wyłączony z katalogu tytułów dłużnych uwzględnianych w limicie zadłużenia), tryb wyboru instytucji finansującej (z zastosowaniem lub wyłączeniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych) oraz parametry instrumentu zwrotnego podlegające regulacjom prawnym. Czynniki ekonomiczne są w dużym stopniu uzależnione od czynników prawnych, które znacząco wpływają przede wszystkim na dostępność danego źródła finansowania. Wśród tych czynników należy wymienić: koszty finansowe jednorazowe oraz ponoszone w całym okresie finansowania, formy wypłaty i spłaty zobowiązania, elastyczność, dostępność, wydajność i zastępowalność instrumentu zwrotnego. Czynniki formalno-prawne wiążą się z wiedzą i doświadczeniem decydentów w zakresie mechanizmów funkcjonowania instrumentów zwrotnych na etapie ich pozyskania i późniejszej obsługi. Dotyczy to zarówno instrumentów rynku kapitałowego, które nakładają na emitenta liczne wymogi proceduralne i organizacyjne, jak i kredytów, gdyż banki w umowie kredytowej określają indywidualne obowiązki kredytobiorcy.

Zasada równoważenia budżetu bieżącego wymaga, aby zwrotne zasilanie zewnętrzne służyło finansowaniu działalności inwestycyjnej oraz pokryciu bieżącego niedoboru budżetowego (Filipiak, 2008, s. 31). Planując realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych, należy brać pod uwagę bieżące nakłady oraz przyszłe koszty eksploatacyjne. Zasadność sięgania po pożyczkę, kredyt czy obligacje komunalne powinna wynikać z przeprowadzonych analiz ekonomicznych i wieloletnich prognoz finansowych, które wskażą zdolność do spłaty długu w dłuższym horyzoncie czasowym (Sierak, 2011, s. 387–388).

Limity zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny zazwyczaj nie ma problemu z dostępem do zwrotnych źródeł zasilania finansowego. Jednostki samorządu terytorialnego ze względu na stały dopływ środków pieniężnych charakteryzują się dużą płynnością finansową. Ponadto samorząd jest dłużnikiem, którego cechuje wiarygodność, gdyż nie ma możliwości ogłoszenia

bankructwa (Kopańska, 2003, s. 78). Samorząd powstał w wyniku decentralizacji, a więc z woli państwa i to właśnie państwo bierze na siebie odpowiedzialność za stan finansów lokalnych (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 116). Aby nie pojawił się jednak problem nadmiernego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zagrożenia ich płynności finansowej, ustawodawca ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań m.in. poprzez takie instrumenty prawne jak wyznaczanie ilościowych lub jakościowych granic zadłużania się tych jednostek.

Limity obciążeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z tytułu zadłużenia oraz dopuszczalny poziom łącznej kwoty długu reguluje ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z nią od początku 2014 roku obowiązują nowe limity zadłużenia. Obecnie organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym naruszony zostanie indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia. Wprowadzone ograniczenia mają na celu uwzględnianie indywidualnych możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Limit zadłużenia odnosi się wyłącznie do spłat zobowiązań dłużnych, co powoduje, że jednostka może samodzielnie kształtować ogólną wartość zadłużenia. Do ustalenia limitu spłat zadłużenia zaliczane są zobowiązania wynikające²:

- a) ze 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), a także z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych na cele wskazane w art. 89,
- b) ze 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) z potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.

Zgodnie z art. 243 ustawy przy wyliczeniu wskaźnika zadłużenia uwzględnia się nie tylko dane wykonane, lecz 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 finansowej danej jednostki zarówno przy konstrukcji budżetu, jak również przy przygotowywaniu prognozy kwoty długu (Majszczyk, 2010).

Konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia opierająca się na danych historycznych z trzech lat wcześniejszych niesie za sobą ryzyko wystąpienia utraty możliwości

² Ustawa, 2009, 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.

uwzględnia się koszty obsługi zadłużenia, tj. po lewej stronie relacji jako planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz po prawej stronie relacji w wydatkach bieżących. Powoduje to zmniejszenie potencjalnej nadwyżki operacyjnej i w konsekwencji ograniczenie możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (Walczak, 2015, s. 198, 206).

Obowiązujące do końca 2013 roku sztywne wskaźniki hamowały rozwój prężnie działających i bogatych samorządów, czyli w praktyce dużych miast posiadających istotny potencjał podatkowy i majątek możliwy do zbycia. Od roku 2014 limit zadłużenia jest uzależniony od zdolności jednostki do generowania odpowiednich nadwyżek operacyjnych oraz wysokości dochodów ze sprzedaży majątku. Jednocześnie wskaźnik nie limituje wielkości długu jednostki samorządu terytorialnego. Dług ten, przy odpowiednio ułożonym harmonogramie spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, może osiągać znaczące wartości przekraczające obowiązującą przed zmianą przepisów granicę 60% wykonanych na koniec roku dochodów budżetu jednostki (Walczak, 2017, s. 730).

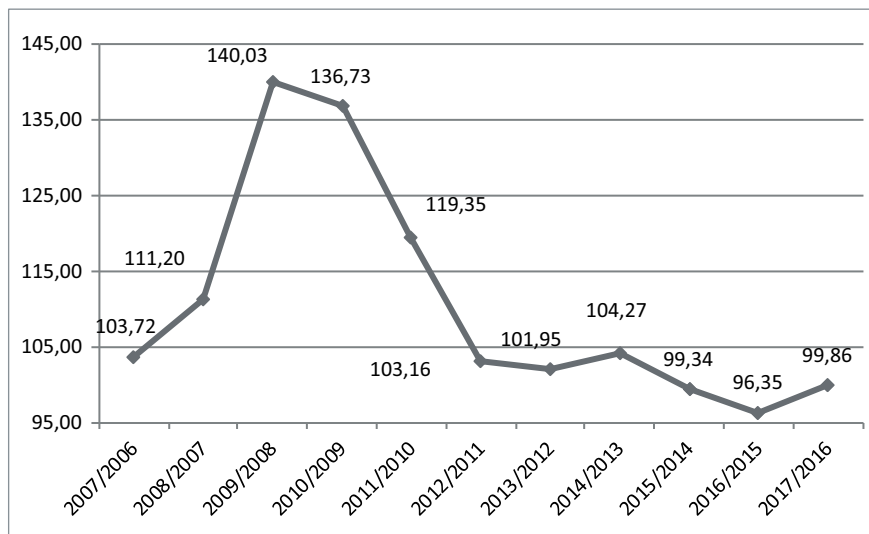
Wskaźnik zadłużenia liczony na podstawie wielkości z trzech poprzednich lat jest korzystny dla tych jednostek samorządu terytorialnego, dla których zaciąganie nawet istotnie wysokich zobowiązań finansowych stanowi instrument bezpiecznej polityki rozwojowej. W przypadku jednostek, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań dyktuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek czy też emisji papierów wartościowych, nowy wskaźnik miał spełniać funkcję dyscyplinującą. Tymczasem samorządowcy zaczęli sięgać po niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych, takie jak np. leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna czy płatność ratalna, pozwalające na omijanie obowiązujących przepisów. Niestandardowe instrumenty mają skutki ekonomiczne podobne do zwykłych umów pożyczek lub kredytów. Tworzą dług, który samorzady ukrywają poprzez spłatę wydatkami bieżącymi lub majątkowymi.

Zdaniem RIO niestandardowe instrumenty finansowe stwarzają niebezpieczeństwo nadmiernego zadłużania się przez gminy. Stąd w projekcie ustawy z dnia 25 maja 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono uregulowanie, że nowe zobowiązania z tytułu niestandardowych instrumentów finansowania będą ujmowane od 2020 roku w indywidualnym wskaźniku spłaty (Projekt, 2018, art. 7).

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego zgłaszają zapotrzebowanie na środki finansowe, ponieważ osiągnięte 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. Samorzady realizują wiele inwestycji, w tym dofinansowywanych z funduszy unijnych, które wymagają odpowiedniego zaangażowania środków własnych. Niewystarczalność dochodów sprawia, że powstaje konieczność sięgania po środki zwrotne w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek oraz, w mniejszym stopniu, emisji

papierów wartościowych. Zdaniem Krystyny Piotrowskiej-Marczak wykorzystywanie kredytu na cele inwestycyjne jest w pełni uzasadnione, ponieważ tylko w ten sposób można uzyskać postęp w rozwoju (2011, s. 201).



Rysunek 1. Dynamika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2017, www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Wielkość zobowiązań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2017 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gminy	9,6	10,0	10,8	14,6	21,9	26,0	26,2	25,8	26,4	25,4	23,9	24,8
Powiaty	2,5	2,6	2,9	3,9	5,4	6,1	6,0	5,9	5,9	5,8	5,6	5,6
Miasta na prawach powiatu	11,3	11,3	12,8	18,7	23,4	28,1	29,6	30,9	32,4	33,2	32,8	32,4
Województwa	1,6	2,0	2,3	3,0	4,3	5,6	6,1	6,6	7,3	7,2	6,8	6,1
Razem	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1	65,8	67,8	69,2	72,1	71,6	69,0	68,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2017, www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Dane zawarte w tabeli 1 oraz na rysunku 1 pokazują, iż szczególnie dynamiczny wzrost zadłużenia nastąpił do roku 2011. Spowolnienie dynamiki nastąpiło w roku

2012 i jest szczególnie widoczne w roku 2013. Na skalę zaciągania nowych zobowiązań miała wpływ obowiązująca od początku 2011 roku reguła zrównoważonego budżetu bieżącego jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto samorządy starały się ograniczać przyrost długu jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów mających na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego, które zaczęły obowiązywać od 2014 roku. Wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia wpłynęło na zahamowanie, a nawet, począwszy od roku 2015, stopniowe zmniejszanie ogólnej wielkości zadłużenia sektora samorządowego.

Na przedmiotową strukturę zobowiązań zaliczanych do długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego składają się zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe oraz wymagalne zobowiązania⁵ (tabela 2).

Tabela 2. Struktura przedmiotowa zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kredyty i pożyczki												
JST ogółem	83,9	83,6	89,6	86,7	91,5	92,0	92,5	91,8	93,8	94,0	93,7	94,2
Gminy	86,3	85,8	88,2	88,4	97,0	98,4	98,6	98,6	98,7	98,9	99,2	99,1
Powiaty	81,5	81,4	83,7	86,3	95,6	96,7	97,4	97,4	98,1	98,5	98,4	98,6
Miasta na prawach powiatu	82,2	82,4	91,2	85,6	85,3	84,7	85,6	85,0	88,6	89,2	88,7	89,4
Województwa	85,2	82,5	94,8	85,2	92,1	93,4	94,5	92,3	95,2	95,1	94,6	95,3
Papiery wartościowe												
JST ogółem	15,1	15,7	9,8	12,9	8,0	7,6	7,2	7,6	5,9	5,8	6,2	5,7
Gminy	11,9	13,0	10,8	10,7	2,4	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7
Powiaty	18,0	18,4	16,2	13,3	4,0	3,1	2,3	2,6	1,8	1,4	1,5	1,3
Miasta na prawach powiatu	17,3	17,2	8,4	14,2	14,2	14,9	14,1	14,8	11,2	10,7	11,3	10,6
Województwa	14,4	17,4	5,1	14,7	7,8	6,6	5,5	5,1	4,8	4,9	5,4	4,7
Wymagalne zobowiązania												
JST ogółem	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1
Gminy	1,7	1,2	1,1	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,2
Powiaty	0,5	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Miasta na prawach powiatu	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Województwa	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2017, www.mf.gov.pl (4.06.2018).

⁵ Do roku 2010 w zobowiązaniach według tytułów dłużnych ujmowane były także przyjmowane depozyty. Ze względu na niewielką wartość nie zostały one przedstawione w strukturze.

W analizowanym okresie należy odnotować znaczącą rolę finansowania zewnętrznego w celu realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy chętnie korzystały z kredytów bankowych i wieloletnich instrumentów dłużnych typu obligacje komunalne. Konieczność realizowania podstawowych projektów infrastrukturalnych, takich jak drogi, oświetlenie ulic, kanalizacja i oczyszczanie ścieków czy wodociągi, jak również inwestycje mające przyspieszać rozwój regionów i poprawiać jakość życia mieszkańców, typu aquaparki, stadiony czy lotniska, jest przyczyną ciągłego zapotrzebowania na kredyty bankowe i na emisje obligacji komunalnych.

Największy udział w strukturze zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017 stanowiły kredyty i pożyczki. Do 2010 roku charakteryzowały się one szybko rosnącą dynamiką. W 2011 roku odnotowano spadek dynamiki, a od 2015 roku wielkość zadłużenia jednostek z tytułu kredytów i pożyczek w niewielkim stopniu, ale stale maleje. W 2009 roku banki w następstwie kryzysu światowego decydowały się na zaangażowanie kredytowe wyłącznie w najbezpieczniejszych aktywach, przez co nastąpił wzrost zainteresowania finansowaniem samorządów uznawanych za bardzo bezpieczny sektor. Również dla jednostek samorządu terytorialnego była to bardzo korzystna sytuacja, gdyż spowolnienie gospodarcze spowodowało zmniejszenie ich nadwyżek budżetowych, które dotąd stanowiły ważne źródło finansowania bieżącej działalności lub inwestycji. W analizowanym okresie jednostki korzystały również z finansowania w postaci emisji obligacji komunalnych. Mimo iż nominalnie wartość tego instrumentu nie ulega znaczącym wahaniom, to w strukturze zadłużenia zauważalny jest spadek jego udziału, począwszy od 2010 roku. Do 2009 roku papiery wartościowe były istotnym źródłem finansowania dla gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw. Obecnie najwięcej obligacji komunalnych emitują miasta na prawach powiatu.

Podsumowanie

Realizacja zadań ukierunkowanych na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego poszukiwanie rozwiązań pozwalających realizować te zadania. Każda jednostka powinna prowadzić swoją politykę długu i określać kluczowe cele w zakresie zadłużania się. Nie można jednoznacznie powiedzieć, który z instrumentów zwrotnego zadłużania się jest najwłaściwszy. W sytuacji niewystarczających własnych środków finansowych sięganie po dodatkowe źródła finansowania zadań wydaje się jednak uzasadnione. Warto wspomnieć, że wiele przedsięwzięć inwestycyjnych podlega współfinansowaniu ze środków unijnych, a jednostki samorządu terytorialnego, chcąc skorzystać z tych środków, są zobligowane do wniesienia wkładu własnego. Bez wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania wiele projektów nie zostałoby podjętych.

Konsekwencje wyboru instrumentu zwrotnego mogą mieć dalekosiężne skutki, gdyż zaciągnięty dług może wpływać na kondycję finansową jednostki przez wiele kolejnych lat. Zdecydowanie najbardziej popularną formą finansowania dłużnego są kredyty

i pożyczki, w mniejszym stopniu emisja papierów wartościowych. Zwrotne instrumenty finansowania zadań zwiększają zdolność jednostek samorządu terytorialnego do zaspokajania potrzeb mieszkańców, jednak z uwagi na negatywne skutki związane z nadmiernym zadłużeniem decyzja o wyborze właściwego instrumentu powinna być poprzedzona wnikliwą analizą. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać dług, ale w celu zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności funkcjonowania jednostek ustawodawca wprowadził limity zadłużania. Indywidualne wskaźniki zadłużenia odwołują się do danych historycznych z trzech ostatnich lat i opierają się głównie na wysokości nadwyżki operacyjnej. W sytuacji gdy nadwyżka operacyjna jest niewystarczająca do spełnienia wymagań wskaźnika, samorządy decydują się na sprzedaż majątku samorządowego lub korzystanie z niestandardowych instrumentów finansowania.

Literatura

- Borodo, A. (2008). *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Filipiak, B. (2008). *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gonet, W. (2007). *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Jastrzębska, M. (2009). Wybór instrumentu zwrotnego finansowania w celu realizacji inwestycji samorządowych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 31 (2), 45–46.
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kopańska, A. (2003). *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2007). *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krzemińska, A. (2011). Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 36, 173–185.
- Łękawa, Z. (2011). Zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 167, 183–194.
- Majszczyk, H. (2010). Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 8008 w sprawie zmian sposobu obliczania wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/04DE86E3> (23.06.2012).
- Patrzalek, L. (2010). Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego. W: L. Patrzalek (red.), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* (s. 210–213). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Piotrowska-Marczak, K. (2011). Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 76, 191–202.
- Poniatowicz, M. (2005). *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

- Projekt (2018). Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustawach wraz z uzasadnieniem i OSR. Pobrane z: <http://www.sgiptw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2018/05/MIN-SEK-ST0105.28-09.50.45.94123.pdf> (10.06.2018).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 4.03.2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Sierak, J. (2010). *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: SGH – Oficyna Wydawnicza.
- Sierak, J. (2011). Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu. W: S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu* (s. 387–388). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: PWE.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm.
- Walczak, P. (2015). Relacja spłaty zobowiązań i relacja części operacyjnej budżetu. W: P. Walczak (red.), *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi* (s. 198–206). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Walczak, P. (2017). Uchwała budżetowa. W: P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych* (s. 730). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Zioło, M. (2011). Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru. *Zeszyty Naukowe PTE*, 10, 283–298.
- Zioło, M. (2012). Finansowanie inwestycji komunalnych przez banki. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 46 (4), 913–923.

RETURNABLE FINANCIAL INSTRUMENTS OF SELF-GOVERNMENT UNITS

Keywords: local self-government units, debt limits, sources of financing

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. Public finance sector units may incur liabilities in the form of bank loans, loans or issue municipal bonds. Choosing the property sources of financing depends on many factors and should always be preceded by an economic analysis. Debt limits which are in force for territorial self-government units are strictly determined by law. The aim of the article is to present external, foreign sources of local government's financing needs and to identify factors determining a choice of a financial instrument and a size of an indebtedness.

Translated by Ewa Rogowska

Cytowanie

- Rogowska, E. (2018). Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 273–286. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-22.