

Justyna Łukomska-Szarek

Politechnika Częstochowska

OCENA POZIOMU ZADŁUŻENIA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Streszczenie: Niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej wynikający z wieloletnich zaniechań inwestycyjnych wymaga obecnie od samorządów lokalnych dużych nakładów finansowych. Niestety nieadekwatność dochodów do możliwości finansowych, jeśli chodzi o realizację zaplanowanych zadań, wpływa często na powstanie deficytu budżetowego i konieczność zaciągania nowych zobowiązań. Samorzady lokalne powinny więc prawidłowo zarządzać długiem, by utrzymać płynność finansową na odpowiednim poziomie, a zarazem móc prowadzić intensywną działalność inwestycyjną. W artykule tym podjęto próbę oceny poziomu zadłużenia samorządów gminnych w latach 1999–2008. Przedmiotem dociekań naukowych jest przedstawienie podstawowych pojęć z omawianej tematyki, zwłaszcza w zakresie zmian wprowadzonych nową ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Słowa kluczowe: zadłużenie, samorząd terytorialny, deficyt budżetowy, wskaźniki zadłużenia

1. Wstęp

Skuteczne i efektywne wydatkowanie środków publicznych zależy niejednokrotnie od właściwych decyzji władz lokalnych, które chcąc zrealizować zaplanowane przedsięwzięcia, niejednokrotnie muszą zaciągać kredyty i pożyczki czy emitować papiery dłużne¹. Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych z wykorzystaniem zwrotnych źródeł finansowania przyczynia się często do poprawy warunków życia w danej jednostce samorządu terytorialnego oraz do wzrostu jej majątku. Inwestycje samorządowe mogą też w pośredni sposób zwiększać potencjał finansowy i gospodarczy oraz atrakcyjność danej gminy². Należy podkreślić, że niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej wynikający z wieloletnich zaniechań inwestycyjnych wymaga obecnie bardzo dużych nakładów na wszystkich szczeblach samorządowych w celu wyrównania dysproporcji względem rozwiniętych państw europej-

¹ B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Wydaw. PWE, Warszawa 2008, s. 22.

² W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania, nr 543, Wydaw. SGH, Warszawa 2006, s. 77.

skich³. Nieadekwatność dochodów do możliwości finansowych realizacji zaplanowanych zadań wpływa często na powstanie deficytu budżetowego⁴ i wzrost zadłużenia. W niniejszym artykule podjęto próbę oceny poziomu zadłużenia samorządów gminnych w latach 1999–2008. Przedmiotem dociekań naukowych jest przedstawienie podstawowych pojęć z omawianej tematyki, zwłaszcza w zakresie zmian wprowadzonych przez nową ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

2. Dług samorządów lokalnych w świetle nowej ustawy o finansach publicznych

Korzystanie przez samorzady gminne ze zwrotnych źródeł finansowania powoduje określone skutki finansowe dla budżetu gminnego. Konieczność spłaty kapitału wraz z odsetkami, w określonym terminie i na określonych zasadach, wymaga szczególnej dbałości o utrzymanie płynności finansowej. Samorzady posiadają tzw. środki dyspozycyjne, obejmujące sumę dochodów własnych oraz części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, które winny stanowić o ich wypłacalności⁶. Aby była ona zachowana, konieczne jest właściwe zarządzanie długiem samorządów terytorialnych, który jest wyrazem stosunku prawnego o złożonym charakterze, mającego swe źródło głównie w umowach, na przykład umowie kredytu, umowie pożyczki, umowach i czynnościach związanych z emisją obligacji. Świadczenia pieniężne jednostki samorządu terytorialnego, które zobowiązana jest ona realizować, zaspakajając wierzytelności, to spłata rat kredytu czy pożyczki wraz z odsetkami, a także wykup obligacji⁷. Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego jest więc sumą zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków publicznych przewyższających dochody, jakie mogą być przeznaczone na ich pokrycie⁸.

Należy podkreślić, że regulacje prawne w Polsce dopuszczały do momentu wprowadzenia nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dwa limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, tj. dotyczący łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego oraz łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów, pożyczek, potencjalnych spłat kwot wynikających z

³ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydaw. Difin, Warszawa 2008, s. 42.

⁴ M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Wydaw. Difin, Warszawa 2006, s. 107–108.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).

⁶ W. Gonet, *Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 2, s. 33.

⁷ A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK, Toruń 2002, s. 7.

⁸ J. Glumińska-Pawlic, *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Finanse samorządowe*, red. C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 285.

udzielonych poręczeń i gwarancji oraz wykupów papierów wartościowych, a także kosztów obsługi długu (tabela 1). Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów budżetowych, natomiast w trakcie roku budżetowego na koniec kwartału nie mogła przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Z kolei poziom obsługi zadłużenia nie mógł być większy od 15% planowych dochodów budżetowych lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekraczał 55%⁹.

Wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych w zakresie indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przedstawionego w tabeli 1, zobowiązuje każdą jednostkę samorządu gminnego do obliczenia z wyprzedzeniem właściwego dla niej limitu zaciągania długu. W konsekwencji może to być dotkliwie dla tych jednostek samorządu terytorialnego, których wydatki bieżące w trzech kolejnych latach są wyższe od dochodów bieżących, a jednocześnie ujemnego wyniku operacyjnego nie niwelują dochody majątkowe¹⁰.

Tabela 1. Porównanie konstrukcji wskaźników zadłużenia w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
<p>1. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym:</p> $\left(\frac{Z_o}{D_o} \right) \leq 60\%$ <p>gdzie: Z_o – łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych D_o – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym</p>	<p>Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:</p> <ul style="list-style-type: none"> – spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, – wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, – potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm., art. 169 ust. 1 i 2 oraz art. 170 ust. 1).

¹⁰ E. Jerzmańska, *Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 46.

2. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie mogła przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki

$$\left(\frac{Z_o}{D_{pl}} \right) \leq 60\%$$

gdzie:

Z_o – łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych
 D_{pl} – planowane dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym

3. Poziom obsługi zadłużenia – łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji,
- nie mógł przekroczyć:
- 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego:

$$\left(\frac{R + O}{D_{pl}} \right) \leq 15\%$$

gdzie:

R – planowana na dany rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych
 O – planowane na dany rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji
 D_{pl} – planowane dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym

- lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekraczał 55%:

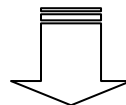
$$PDP > 55\% \text{ PKB} \Rightarrow \left(\frac{R + O}{D_{pl}} \right) \leq 12\%$$

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

gdzie:

R – planowana na dany rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych
 O – planowane na dany rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikające 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, dla którego ustalana jest relacja
 $n - 1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, dla którego ustalana jest relacja
 $n - 2$ – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata
 $n - 3$ – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata

Jakie zmiany wprowadza nowa ustawa???



1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, jeżeli relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

gdzie:

PDP – państwowy dług publiczny

PKB – produkt krajowy brutto

Opisanych ograniczeń nie stosowało się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi środkami, o których mowa była w art. 5 ust. 3.

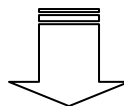
Słabe strony ww. ograniczeń zadłużenia JST:



1. Każdą JST obowiązywały takie same ograniczenia prawne zaciągania i obsługi długu.
2. Istniały rozbieżności w metodach oceny zdolności do zaciągania i obsługi długu, stosowanych w regulacjach prawnych i w praktyce przez instytucje finansowe. W pierwszym przypadku punktem odniesienia są dochody ogółem budżetu JST, w drugim – dochody bieżące, a właściwie nadwyżka operacyjna.
3. Poziom zadłużenia i wypłat na obsługę długu relacjonowany jest do dochodów ogółem budżetu JST.
4. Poziom wypłat na obsługę długu jest uzależniony od stanu finansów publicznych, a konkretnie od poziomu relacji państwowego długu publicznego do PKB, co wpływa niekorzystnie na zdolność JST do zaciągania i obsługi długu.
5. Limit poziomu długu stanowi nieuzasadnione nawiązanie do poziomu drugiego kryterium fiskalnego konwergencji (poziom długu publicznego w relacji do PKB nie powinien być wyższy niż 60%). W przypadku JST poziom długu nie powinien być wyższy niż 60% jej dochodów ogółem – brakuje merytorycznych uzasadnień wskaźnika na takim poziomie.

2. Do obliczeń JST powinny przyjmować dla roku poprzedzającego rok budżetowy planowane wartości ze sprawozdania za trzy kwartały z wykonania budżetu, natomiast dla poprzednich dwóch lat wartości ze sprawozdań rocznych.

Słabe strony nowych rozwiązań:



1. Nie ma zróżnicowania limitu zaciągania długu przez JST dla gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych.
2. Z limitu zadłużenia JST wyłączono finansowanie przejściowego niedoboru budżetu.
3. Zbyt wąsko zostały określone instrumenty dłużne, przyjmowane do wyliczenia kwoty obsługi zadłużenia.
4. Do wyliczenia limitu zadłużenia nie zostały zaliczone zobowiązania mogące obciążać JST.
5. Nie przewidziano okresu przejściowego dla JST na wprowadzenie nowych zasad.
6. Brak symulacji wrażliwości proponowanego limitu wypłat na obsługę zadłużenia JST.
7. Proponowany limit wypłat na obsługę długu zwiększa poziom zdolności JST do zaciągania i obsługi długu nie tylko JST o dobrej kondycji finansowej.
8. Proponowane regulacje prawne uniemożliwiają nadal stosowanie przez JST instrumentów pochodnych.
9. Bieżące koszty obsługi zadłużenia są zawarte w definicji wydatków bieżących, ale nie są uwzględnione w limicie wypłat na obsługę długu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.); ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240); M. Jastrzębska, Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 13–30.

Nowa ustawa wprowadza instytucję indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, który jest uzależniony od sytuacji finansowej samorządu w ciągu trzech lat poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania. Według nowych zasad organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów budżetu ogółem przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu ogółem, obliczoną według wzoru przedstawionego w tabeli 1¹¹. Przy wyliczaniu wyżej wymienionej relacji jednostki samorządu terytorialnego dla roku poprzedzającego rok budżetowy winny przyjmować planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu, natomiast dla poprzednich dwóch lat wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Należy także zauważyć, iż opisanych ograniczeń nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi funduszami unijnymi, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań (podobnie jak we wcześniej obowiązującym akcie prawnym) oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania w ramach programów finansowych ze środków unijnych w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymania refundacji tych środków¹².

Oprócz zmiany konstrukcji wskaźnika zadłużenia, można stwierdzić, że przewidziane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych rozwiązania nie wprowadzają radykalnych zmian w zarządzaniu długiem. Podkreśla to między innymi M. Jastrzębska, która odwołując się do rozwiązań innych państw unijnych, określiła słabe i mocne strony ograniczeń prawnych zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego obowiązujących według starych i nowych zasad¹³. Niezmienna pozostaje nadal metodologia oceny zdolności do zaciągania i obsługi długu przez samorządy terytorialne, nie wprowadzono podziału budżetu na część bieżącą i majątkową, a tym samym nie zniesiono kategorii przychodów i rozchodów, nie oparto rachunkowości i sprawozdawczości finansowej na zasadzie memoriałowej, nie uwzględniono także obligatoryjnego obowiązku stosowania strategii zarządzania długiem.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., dz. cyt., art. 243 ust 1.

¹² Por.: ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., dz. cyt., art. 243 ust. 2–3.

¹³ M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 13–30.

3. Ocena stopnia zadłużenia samorządów gminnych w latach 1999–2008

Wynik budżetów gmin *per saldo* za lata 1999–2008 miał charakter deficytowy, z wyjątkiem roku 2007, w którym samorzady te wykazały nadwyżkę w wysokości 0,93 mld zł. Na sytuację tę wpłynął w głównej mierze ujemny wynik majątkowy, bowiem dochody generowane z mienia komunalnego nie pokrywały w badanym okresie wydatków majątkowych. Konieczne było dofinansowanie tego rodzaju wydatków z dochodów bieżących. Dopiero w 2007 r. wystąpiła nadwyżka, bowiem 1529 gmin odnotowało dodatni wynik finansowy, a tylko 884 ujemny. Najmniejszy deficyt miał miejsce w 2005 r., dochody budżetowe ogółem samorządów gminnych w ponad 99% pokryły realizowane wydatki. Z kolei 2000 i 2006 r. charakteryzowały się największym deficytem, bowiem wydatki ogółem gmin przekraczały dochody budżetowe odpowiednio o ponad 1,63 mld zł w 2000 r. oraz 1,45 mld zł w 2006 r. W latach tych także najmniejsza liczba gmin wykazywała nadwyżkę (728 gmin w 2000 r. i 857 gmin w 2006 r.). Bardziej szczegółową strukturę wyników budżetów samorządów gminnych przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Deficyt a nadwyżka budżetowa gmin w latach 1999–2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
WF	-0,47	-1,63	-1,29	-1,08	-0,55	-0,63	-0,02	-1,45	0,93	-0,57
L1	1085	728	1004	1178	1050	1044	1362	857	1529	1316
L2	55,0	69,8	58,4	51,2	56,5	56,7	43,6	64,5	36,6	45,5
U	1327	1684	1408	1234	1363	1369	1051	1556	884	1097

Oznaczenia: WF – Wynik finansowy (w mld zł), L1 – Liczba gmin z nadwyżką budżetową (w %), L2 – Liczba gmin z deficytem budżetowym (w %), U – Udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wskazać można także, że w 2007 r. 1529 gmin wygenerowało nadwyżkę, a tylko 36,6% gmin odnotowało większe wydatki niż dochody, które musiały być sfinansowane z dodatkowych przychodów. W tym okresie we wszystkich województwach ponad połowa gmin zamknęła rok budżetowy nadwyżką. Wyniki budżetów osiągnięte przez gminy w 2008 r. były mniej korzystne niż w 2007 r., bowiem o 213 zwiększyła się liczba gmin, które zakończyły rok budżetowy deficytem.

Dokonując analizy liczby gmin i ich udziału procentowego ze względu na wysokość wskaźnika zadłużenia (tabela 3), wnioskować można, że w latach 2002–2008 spadała liczba gmin, która charakteryzowała się zadłużeniem powyżej ówczesnego dopuszczalnego limitu (60% dochodów wykonanych ogółem). W 2002 r. takich gmin było 19, natomiast w 2008 r. – już tylko 3. Zadłużenie pomiędzy 50–60% deklarowało w latach 2002–2004 ponad 50 gmin, po czym w latach 2005–2008 liczba ta zmniejszyła się o połowę. Największa liczba gmin wykazywała w badanych

Tabela 3. Liczba i udział procentowy gmin według wysokości zadłużenia w latach 2002–2008

Lata	Wyszczególnienie	Wskaźniki zadłużenia						
		poniżej 10%	10–20%	20–30%	30–40%	40–50%	50–60%	60% i powyżej
2002	Liczba gmin	1062	656	339	182	102	52	19
	% gmin	44,0	27,2	14,1	7,5	4,2	2,2	0,8
2003	Liczba gmin	990	622	378	229	118	59	17
	% gmin	41,0	25,8	15,7	9,5	4,9	2,4	0,7
2004	Liczba gmin	836	647	474	265	124	51	16
	% gmin	34,6	26,8	19,7	11,0	5,1	2,1	0,7
2005	Liczba gmin	905	711	451	232	84	21	9
	% gmin	37,5	29,4	18,7	9,6	3,5	0,9	0,4
2006	Liczba gmin	785	766	489	256	84	23	10
	% gmin	32,5	31,7	20,3	10,6	3,5	1,0	0,4
2007	Liczba gmin	877	760	446	211	88	26	5
	% gmin	36,3	31,5	18,5	8,7	3,6	1,1	0,2
2008	Liczba gmin	972	683	424	216	92	23	3
	% gmin	40,3	28,3	17,6	9,0	3,8	1,0	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

latach poziom zadłużenia poniżej 10%. Zadłużenie to w głównej mierze wynikało ze spłaty kredytów i pożyczek. W strukturze zobowiązań samorządów gminnych według tytułów dłużnych w latach 1999–2008, to właśnie ta forma finansowania zdań stanowiła ponad 80% wszystkich zobowiązań, przy czym najwięcej tego typu zobowiązań zaciągnęły gminy w 1999, 2004, 2005 i 2008 r. W 2008 r. kredyty i pożyczki stanowiły aż 88,2% wszystkich zobowiązań gmin, co ilustrują dane przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Struktura zobowiązań gmin według tytułów dłużnych w latach 1999–2008 (w %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
KP	87,1	83,4	84,9	83,3	84,7	87	86,9	86,34	85,8	88,2
EPW	5,3	5,3	7,3	10,0	10,0	9,7	10,8	11,9	13	10,8
PZ	7,6	11,3	7,8	6,7	5,3	3,3	2,3	1,76	1,2	1,0

Oznaczenia: KP – kredyty i pożyczki, EPW – emisja papierów wartościowych, PZ – pozostałe zobowiązania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wzrasta jednak również rola dłużnych papierów wartościowych, które podmioty te mogą emitować o dowolnym terminie zapadalności, bowiem ich 5% udział w latach 1999–2000 we wszystkich zobowiązaniach zwiększył się do ponad 10% w okresie 2002–2003 oraz 2005–2008. Największy udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w strukturze zadłużenia wykazywały samorzady gminne w latach 2005–2007, stanowił on odpowiednio: 10,8%, 11,9% oraz 13%. Utrzyma-

na została także w badanym okresie pozytywna, spadkowa tendencja zobowiązań wymagalnych i zarazem obniżenie udziału tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań.

Dokonując oceny zdolności do zaciągania i obsługi długu samorządów gminnych na podstawie wskaźników przedstawionych w tabeli 5, wskazać można, że w przypadku udziału zobowiązań ogółem do dochodów ogółem średnio gminy wykazywały zadłużenie znacznie poniżej ówczesnego, obligatoryjnie obowiązującego 60% limitu. Wartość wskaźnika charakteryzowała w latach 1999–2001 tendencja wzrostowa z poziomu 11,5 do 16,8%, w 2002 r. miał miejsce spadek wskaźnika do 15,7%, natomiast dalsze lata to zarówno spadki, jak i wzrosty oscylujące w przedziale 17,4–18,7%.

Tabela 5. Wybrane wskaźniki zdolności do zaciągania i obsługi długu gmin w latach 1999–2008 (w %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
W 1	11,5	14,8	16,8	15,7	18,4	18,7	17,6	18,5	17,5	17,4
W 2	52	68,9	84,9	83	107,2	102,2	98,2	89,6	96,1	86,2
W 3	-	16	23,5	25,7	31,2	29,1	31,9	32,7	28,7	26,3
W 4	-	2,9	4,2	4,5	5,2	5,2	6,0	5,7	5,6	5,0

Oznaczenia: W1 – Wskaźnik zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (w %), W2 – Wskaźnik zobowiązań ogółem w relacji do wydatków inwestycyjnych gmin (w %), W3 – Wskaźnik łącznych wypłat z tytułu obsługi długu do wolnych środków (w %), W4 – Wskaźnik łącznych wypłat z tytułu obsługi długu w relacji do dochodów ogółem gmin (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kolejny wskaźnik zobowiązań ogółem w relacji do wydatków inwestycyjnych informuje nas, że w latach 2003–2004 gminy wykazywały wartość powyżej 100% (odpowiednio: 107,2% oraz 102,2%), co świadczy o tym, że nie tylko zobowiązania zaciągano w celu finansowania działalności inwestycyjnej, co z wielu względów należy uznać za korzystne zjawisko, ale także finansowano wydatki bieżące, które powinny mieć swoje źródło finansowania w dochodach bieżących. Relacja łącznych wypłat z tytułu obsługi długu do dochodów ogółem lub wolnych środków informuje nas, jaka część tych środków przeznaczana jest na obsługę długu gmin. W analizowanych latach, wraz ze zmianą systemu finansowania zadań z dochodów oraz większą zdolnością do zaciągania długu, samorzady gminne wykazywały wzrost łącznych wypłat z tytułu obsługi długu do dochodów – ogółem do 2005 r. wartość wskaźnika uległa zwiększeniu z poziomu 2,9 do 6%. Lata 2006–2008 charakteryzowały się trendem spadku do 5% w 2008 r. Z kolei analizowany wskaźnik w relacji do wolnych środków wykazywał zarówno wzrosty (w latach 2000–2003 wskaźnik zwiększył się z 16 do 31,2%, a w latach 2005–2006 z 31,9 do 32,7%), jak i spadki (w 2004 r. – 29,1%, a w latach 2007–2008 odpowiednio: 28,7% oraz 27,7%).

4. Podsumowanie

Niski poziom rozwoju oraz brak możliwości samofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych przez samorządy gminne zmuszał te podmioty w latach 1999–2008 do zaciągania zobowiązań, co wpłynęło na wzrost ich zadłużenia. Najczęściej stosowanym rodzajem instrumentów dłużnych są nadal kredyty i pożyczki, obligacje stanowiły w ostatnich latach około 11–13% zobowiązań według tytułów dłużnych. Większość samorządów gminnych nie miała problemów z utrzymaniem wskaźnika zadłużenia na poziomie ustawowego limitu – z 11,5% w 1999 r. zwiększył się w okresie 2003–2008 do wartości między 17,4–18,7% w zależności od poszczególnych lat. Zmniejszyła się również liczba gmin wykazująca deficyt budżetowy i utrzymana została pozytywna, spadkowa tendencja zobowiązań wymagalnych.

Literatura

1. Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK, Toruń 2002.
2. Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Wydaw. Difin, Warszawa 2006.
3. Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Wydaw. PWE, Warszawa 2008.
4. Glumińska-Pawlic J., *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Finanse samorządowe*, red. C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
5. Gonet W., *Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 2.
6. Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania, nr 543, Wydaw. SGH, Warszawa 2006.
7. Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
8. Jermanska E., *Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2.
9. Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydaw. Difin, Warszawa 2008.
10. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).

EVALUATION OF THE DEBT IN LOCAL SELF-GOVERNMENTS

Summary: The local authority is a coordinator of all activities undertaken on the commune's area, also such whose direct effect is the local economic development. Nowadays, lower rate of growth in technical infrastructure, resulting from many-year investment inactivity, requires large financial expenditures. Sadly, lack of adequacy of revenues for the scope of own financial capacities to implement the planned tasks often impacts on appearance of budget deficit and the necessity of incurring more debt. Therefore, local self-governments should take measures towards proper debt management in order to maintain financial liquidity. This paper attempts to evaluate the debt level in gminas self-governments (gminas are principal units of territorial division in Poland) in the years 1999–2008.