

Arkadiusz Babczuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PRZESŁANKI ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

1. Wstęp

Do podstawowych atrybutów współczesnego samorządu terytorialnego należy samodzielność finansowa. Jednym z jej aspektów jest swoboda zaciągania zobowiązań tworzących samorządowy dług publiczny (samodzielność pożyczkowa) [9, s. 24]. W literaturze przedmiotu wskazuje się wiele powodów, dla których niektóre wydatki jednostek samorządu terytorialnego powinny być finansowane w oparciu o przychody zwrotne. Odpowiednie wykorzystanie takich środków może służyć sprawiedliwemu rozłożeniu ciężarów publicznych pomiędzy poszczególne generacje podatników, umożliwić ograniczenie wahań poziomu obciążeń podatkami samorządowymi, przyczynić się do optymalizacji kosztów realizacji zadań publicznych oraz poprawiać konkurencyjność poszczególnych wspólnot terytorialnych. O zaciąganiu długu komunalnego mogą decydować także inne czynniki, takie jak dążenie do zmiany struktury istniejącego zadłużenia samorządowego czy też brak środków koniecznych do dokonywania nawet najniezbędniejszych wydatków bieżących. Celem niniejszego opracowania jest diagnoza przesłanek zaciągania długu samorządowego w Polsce. W części pierwszej przedstawiono przegląd przesłanek wskazujących na zasadność korzystania z przychodów zwrotnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W kolejnym rozdziale wskazano cel i przyjętą metodę badawczą. W ostatnim rozdziale omówiono uzyskane wyniki badania empirycznego.

2. Dług w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Prezentowane w literaturze przedmiotu oceny zasadności zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego są zazwyczaj uzależnione od przeznaczenia pozyskanych w ten sposób środków. Generalnie negatywnie wartościuje się finansowanie

wydatków bieżących w oparciu o przychody zwrotne [7, s. 819-843; 8; 10, s. 73-81; 11; 13-15; 19]. Rozwiązanie takie wydaje się jednak akceptowalne w okresie głębokiej dekonunktury skutkującej znacznym ubytkiem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Sięgnięcie po przychody zwrotne jest wówczas konsekwencją trudności w szybkim dostosowaniu wydatków bieżących do zmniejszonych dochodów budżetowych. W pewnych okolicznościach za finansowaniem wydatków bieżących w oparciu o przychody zwrotne przemawiać może też dążenie do poprawy efektywności wykorzystania zasobów finansowych mieszkańców wspólnoty samorządowej (co zostanie omówione w dalszej części opracowania). Dług komunalny nie powinien jednak być traktowany jako sposób finansowania trwałej nadwyżki wydatków bieżących ponad dochody jednostki samorządu terytorialnego. Stanowiłoby to poważne zagrożenie dla jej wypłacalności, a jednocześnie oznaczałoby obciążenie przyszłych pokoleń podatników zamieszkujących daną wspólnotę lokalną lub regionalną kosztami usług publicznych świadczonych obecnej generacji. Rozwiązanie takie byłoby zatem niesprawiedliwe w ujęciu międzygeneracyjnym [13; 14; 17, s. 1180-1211].

Warto zauważyć, iż w innych przypadkach niż wskazane powyżej finansowanie wydatków bieżących w oparciu o przychody zwrotne może być zarówno konsekwencją nieodpowiedzialności fiskalnej władz poszczególnych wspólnot samorządowych, niezdolnych do obniżenia poziomu realizowanych wydatków bieżących, jak i następstwem braku przestrzegania zasady adekwatności w procesie kształtowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego przez władze państwowe¹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się natomiast wiele powodów, dla których jednostki samorządu terytorialnego powinny wykorzystywać przychody zwrotne do finansowania inwestycji komunalnych. Postępowanie takie jest zasadniczo zgodne z koncepcją sprawiedliwości międzypokoleniowej Musgrave'a [14, s. 555; 17, s. 1179-1250]. W wyniku komunalnych procesów inwestycyjnych tworzone są obiekty infrastruktury technicznej oraz społecznej, zazwyczaj o bardzo długim okresie użytkowania. Zachodzi zatem poważna rozbieżność w czasie pomiędzy nakładami oraz efektami związanymi z poszczególnymi obiektami infrastruktury komunalnej. Gdyby wydatki inwestycyjne były finansowane wyłącznie w oparciu o bieżące dochody budżetowe, oznaczałoby to, iż w ich finansowaniu nie uczestniczyliby przyszli podatnicy odnoszący korzyści z istnienia tych obiektów infrastruktury. Nie miałyby to

¹ Nadwyżka wydatków bieżących nad dochodami budżetowymi może wynikać z przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych zadań bez zapewnienia odpowiednich źródeł dochodów. Ponoszenie niezbędnych wydatków jest wówczas możliwe tylko dzięki zastosowaniu przychodów zwrotnych. W takiej sytuacji wśród decydentów samorządowych, a także menedżerów bankowych może się ugruntować przekonanie, iż to rząd jest odpowiedzialny za trudną sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego i w ostateczności to na niego spadnie ciężar uregulowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Brak respektowania zasady adekwatności może zatem przyczyniać się do kształtowania się miękkich ograniczeń budżetowych wspólnot samorządowych (więcej w [2-4]).

znaczenia, gdyby tworzenie infrastruktury komunalnej miało charakter permanentny i rozkładało się równomiernie w czasie. Jednak w rzeczywistości wielkość nakładów inwestycyjnych podlega istotnym fluktuacjom [12, s. 58-63; 15, s. 153-161].

Należy zauważyć, iż towarzyszący inwestycjom komunalnym wzrost wartości nieruchomości (wynikający z poprawy stanu infrastruktury) może ograniczyć lub zniwelować skutki efektu Dale'a–Oatesa. Efekt ten polega na niemożności uwolnienia się mieszkańca wspólnoty samorządowej od konsekwencji zadłużenia poprzez migrację, ponieważ wzrost zadłużenia skutkuje spadkiem ceny zbywanej nieruchomości. Nabywcy bowiem w kalkulują w cenę zakupywanej nieruchomości bieżącą wartość strumienia przyszłych obciążeń podatkowych, niezbędnych do obsługi zadłużenia wspólnoty samorządowej. Tymczasem, jak już wspomniano, tworzenie obiektów infrastruktury komunalnej może prowadzić do zwiększenia atrakcyjności nieruchomości zlokalizowanych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i w konsekwencji do wzrostu ich wartości [12, s. 58-63; 15, s. 153-161].

Jeśli wielkość nakładów na tworzenie infrastruktury komunalnej jest zmienna w czasie, to korzystanie ze zwrotnych źródeł jej finansowania może prowadzić do zmniejszenia wahań poziomu obciążeń podatkami samorządowymi. Przyczynia się to do wzrostu przewidywalności warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Znaczenie takiej polityki fiskalnej dla poprawy efektywności funkcjonowania gospodarki narodowej podkreśla model *tax smoothing* sformułowany przez R. Barra [6, s. 940-970].

Wykorzystywanie przychodów zwrotnych do realizacji inwestycji komunalnych może przyczyniać się do optymalizacji ich kosztów. Oszczędnemu gospodarowaniu środkami finansowymi powinna sprzyjać konieczność poddania się kontroli ze strony wierzycieli, a czasem także agencji ratingowych. Wykorzystanie przychodów zwrotnych może prowadzić do skrócenia okresu realizacji poszczególnych projektów inwestycyjnych, w efekcie przyczyniając się do obniżenia nakładów potrzebnych do ich realizacji [12, s. 72; 23]. Konieczność spłaty długu komunalnego powinna prowadzić również do większej staranności i ostrożności w zakresie planowania budżetowego, a także do wydłużenia jego horyzontu.

Wykorzystywanie przychodów zwrotnych do realizacji inwestycji komunalnych może przyczyniać się do wzrostu konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego. Obiektem konkurencji wspólnot samorządowych powinny być zarówno podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jak i mieszkańcy. Wszyscy oni przyczyniają się do wzrostu wpływów podatkowych zasilających budżety lokalne oraz regionalne. Zgodnie z hipotezą Tiebouta reakcją na niezadowolenie z warunków stworzonych w danej miejscowości czy regionie może być ich opuszczenie przez dotychczasowych mieszkańców oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a także brak napływu nowych mieszkańców i podmiotów gospodarczych („głosowanie nogami”). Narzędziem konkurowania o mieszkańców oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą jest m.in. stan infrastruktury technicznej oraz społecznej. Zwłaszcza obiekty infrastruktury społecznej mają ogromne znaczenie

dla podnoszenia walorów lokalizacyjnych miejscowości z punktu widzenia aktualnych oraz potencjalnych mieszkańców. Z tych względów wykorzystywanie przychodów zwrotnych służące poprawie stopnia zaspokojenia potrzeb inwestorów oraz mieszkańców, z zachowaniem zadłużenia i kosztów jego obsługi na akceptowalnym poziomie, służy budowaniu potencjału konkurencyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wzrost bazy podatkowej w konsekwencji pozyskiwania nowych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz nowych mieszkańców może prowadzić do zjawiska samospłaty długu komunalnego [12, s. 140-144].

Wykorzystywanie przychodów zwrotnych do finansowania wydatków (zarówno majątkowych, jak i bieżących) jednostek samorządu terytorialnego może się przyczyniać do poprawy efektywności wykorzystania zasobów finansowych, którymi dysponują mieszkańcy wspólnoty samorządowej. Jeśli oprocentowanie nowo zaciąganego długu komunalnego jest niższe od rentowności inwestycji, których mogą dokonywać podatnicy, to podwyższanie obciążeń podatkami samorządowymi oznaczałoby zmniejszenie dobrobytu mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Warunek wykorzystania poprawy efektywności zasobów finansowych mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego możemy przedstawić w następujący sposób:

$$r_d \leq r_{ip},$$

gdzie: r_d – stopa oprocentowania dodatkowej jednostki długu komunalnego,
 r_{ip} – stopa rentowności inwestycji, których mogą dokonywać podatnicy.

Przykładem sytuacji, w której zaciąganie długu komunalnego należy uznać za efektywny sposób finansowania wydatków samorządu terytorialnego, jest zaciąganie kredytów oraz pożyczek o preferencyjnym oprocentowaniu, niższym od oprocentowania lokat bankowych [11, s. 276-283].

Warto także zauważyć, iż niektóre inwestycje komunalne mogą być wysoce rentowne. Jeśli rentowność inwestycji, których mogą dokonywać podatnicy, jest większa od nadwyżki oprocentowania nowo zaciąganego długu komunalnego ponad rentowność inwestycji komunalnych finansowanych tym długiem, to podwyższanie obciążeń podatkami samorządowymi oznaczałoby zmniejszenie dobrobytu mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. W tym przypadku możemy określić warunki korzystnego stosowania przychodów zwrotnych do finansowania inwestycji samorządowych w następujący sposób:

$$r_d - r_{ik} \leq r_{ip},$$

gdzie: r_d – stopa oprocentowania dodatkowej jednostki długu komunalnego,
 r_{ik} – stopa rentowności inwestycji komunalnych,
 r_{ip} – stopa rentowności inwestycji dokonywanych przez podatników.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej istotnym powodem sięgania przez jednostki samorządu terytorialnego po przychody zwrotne może być chęć pozyskania bezzwrotnych środków europejskich. Ich uzyskanie wiąże się zazwyczaj

z udokumentowaniem posiadania określonej puli funduszy własnych. Jako takie są kwalifikowane także środki pozyskane przez zaciągnięcie kredytów, pożyczek oraz emisję obligacji.

W praktyce po przychody zwrotne sięga się także w następstwie przekonania, iż zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego zostanie w przyszłości uregulowane przez rząd centralny. W takim przypadku decydenci samorządowi mogą decydować się na podejmowanie inwestycji przekraczających możliwości finansowe ich wspólnoty, aby w konsekwencji uzyskać dodatkowe dotacje rządowe. Mechanizm ten określany jest w literaturze przedmiotu mianem „gry na wymuszenie dotacji” i stanowi jeden z przejawów występowania miękkich ograniczeń budżetowych [2, s. 5-10; 3, s. 69-78; 4, s. 11-15].

Przesłanką zaciągnięcia nowych zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego może być również chęć restrukturyzacji istniejącego długu komunalnego. Aktywne zarządzanie długiem może służyć obniżeniu kosztów jego obsługi oraz poprawie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu samorządowego. W tym drugim przypadku przedmiotem starań zarządzających długiem może być zwłaszcza wydłużenie średniego okresu zapadalności długu oraz unikanie kumulacji wypłat z tytułu wykupu zadłużenia (tzw. kominów). Powodem zaciągnięcia nowych zobowiązań dłużnych może być też brak środków na jego spłatę, w efekcie czego dochodzi do rolowania długu [5].

3. Cel i metoda badania

Dążąc do określenia przesłanek zadłużania się polskich jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzono badanie ankietowe. Respondentów zapytano o to, w jakim celu ich wspólnoty samorządowe zaciągają zobowiązania dłużne. Ankietowani mieli wskazać dwie lub trzy najważniejsze przesłanki, oznaczając je kolejnymi liczbami od 1 do 3, przy czym przyczyna uznawana przez nich za najważniejszą miała być oznaczana liczbą 1, a mniej istotne – kolejnymi liczbami. Respondenci mogli dokonywać wyboru między możliwościami wskazanymi w kwestionariuszu ankiety, do których należały:

- brak środków na realizację absolutnie niezbędnych wydatków bieżących,
- chęć samodzielnej (to znaczy bez istotnego udziału środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych) realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców,
- dążenie do obniżenia kosztów inwestycji przez skrócenie cykli ich realizacji dzięki pozyskanym środkom zwrotnym,
- chęć skorzystania z preferencyjnego oprocentowania pożyczek oraz kredytów oferowanych przez niektóre podmioty (m.in. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Bank Gospodarstwa Krajowego),

- chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych,
- brak środków na spłatę zapadających zobowiązań,
- chęć wcześniejszej spłaty części lub całości istniejącego zadłużenia (zmiana struktury długu komunalnego),
- inne (w tym m.in. obniżenie kosztów użytkowania majątku trwałego).

Respondenci jedynie sporadycznie wskazywali inne niż uwzględnione w kwestionariuszu ankiety przesłanki zaciągania długu komunalnego, co potwierdza słuszność doboru wariantów odpowiedzi. Należy zauważyć, iż poza zakresem niniejszego badania znalazła się próba rozstrzygnięcia kwestii, czy polskie jednostki samorządu terytorialnego doświadczają miękkiego ograniczenia budżetowego oraz czy w jego konsekwencji podejmują próby „gry na wymuszenie dotacji”. Zagadnienie to stało się przedmiotem innych badań empirycznych prowadzonych przez autora niniejszego opracowania².

Ankiety skierowano do monokratycznych organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów), a także przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych powiatów oraz województw (starostów, marszałków województw). Zakres podmiotowy badania objął wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, tj. 16 województw, 65 miast na prawach powiatów, 314 powiatów ziemskich oraz 2413 gmin. W populacji gmin wyróżniono gminy miejskie, wiejskie oraz miejsko-wiejskie, a w każdej z tych grup dodatkowo wyodrębniono jednostki małe oraz duże.

4. Omówienie wyników badania

Do 30 września 2008 r. uzyskano poprawne odpowiedzi z 654 jednostek samorządu terytorialnego (tab. 1). Ze 138 wspólnot samorządowych wpłynęły ankiety wypełnione wadliwie, które nie zostały uwzględnione w dalszych rozważaniach. Jedynie w populacji województw samorządowych nie udało się uzyskać zakładanego minimalnego poziomu zwrotności ankiet. W pozostałych wyróżnionych grupach wspólnot samorządowych zwrotność wahała się od 11,61% (dla gmin wiejskich o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 5 tys. osób) do 43,87% (dla gmin miejsko-wiejskich o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 15 tys. osób). Przeciętna zwrotność wyniosła 23,29%.

W przypadku miast na prawach powiatów 41,18% ankietowanych jako najważniejszy powód zaciągania długu wskazało chęć samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców (tab. 2, 3). Na chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

² Więcej w [2-4].

oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych wskazało 35,29% respondentów. Należy zwrócić uwagę, iż według decydentów jednego z miast na prawach powiatu podstawowym powodem zaciągania przez nich zobowiązań dłużnych jest brak środków na realizację absolutnie niezbędnych wydatków bieżących. Jako drugorzędną, ale istotną przesłankę zaciągania długu komunalnego w miastach na prawach powiatów wskazywano na chęć skorzystania z preferencyjnego oprocentowania pożyczek oraz kredytów oferowanych przez niektóre podmioty (m.in. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Bank Gospodarstwa Krajowego).

Tabela 1. Poziom zwrotności wysyłanych ankiet

Wyszczególnienie	Liczba zwróconych ankiet	Liczba jednostek poszczególnych typów	Zwrotność ankiet (%)
Województwa samorządowe	1	16	6,25
Miasta na prawach powiatu	17	65	26,15
Powiaty	63	314	20,06
Gminy ogółem	573	2413	23,75
Gminy miejskie	64	241	26,56
w tym powyżej 25 tys. mieszkańców	29	150	19,33
w tym poniżej 25 tys. mieszkańców	35	91	38,46
Gminy wiejskie	345	1586	21,75
w tym powyżej 5 tys. mieszkańców	227	570	39,82
w tym poniżej 5 tys. mieszkańców	118	1016	11,61
Gminy miejsko-wiejskie	164	586	27,99
w tym powyżej 15 tys. mieszkańców	71	374	18,98
w tym poniżej 15 tys. mieszkańców	93	212	43,87
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	654	2808	23,29

Źródło: opracowanie własne.

W powiatach najczęściej wskazywanym podstawowym powodem zadłużania się jest chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych (41,27% ankietowanych). Na chęć samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców jako najważniejszą przesłankę zaciągania długu komunalnego wskazało 31,75% ankietowanych. Za stosunkowo duży należy uznać odsetek respondentów uznających za ważny powód zadłużania się powiatów brak środków na realizację absolutnie niezbędnych wydatków bieżących – 9,52% ankietowanych

Tabela 2. Wyniki badania ankietowego

Wyszczególnienie	Brak środków na realizację absolutnie niezbędnych wydatków bieżących	Chęć realizacji inwestycji dynamiczujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców	Dążenie do obniżenia kosztów inwestycji przez skrócenie cykli ich realizacji dzięki pozyskaniem środkom zwrótnym	Chęć skorzystania z preferencyjnego oprocentowania pożyczek oraz kredytów	Chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych	Brak środków na spłatę zapadających zobowiązań	Chęć wcześniejszej spłaty części lub całości istniejącego zadłużenia	Inne	
									2
1									
Miasta na prawach powiatu	1 2 3	1 0 0	7 4 1	0 2 3	1 5 6	6 5 5	0 1 1	1 0 1	1 0 0
Powiaty	1 2 3	6 5 3	20 12 8	3 13 18	4 10 13	26 17 4	3 5 11	0 0 2	1 1 0
Gminy miejskie	1 2 3	4 2 1	26 12 11	5 15 17	11 15 16	16 17 11	2 2 3	0 1 1	0 0 0
powyżej 25 tys. mieszkańców	1 2 3	1 1 1	15 3 6	2 5 7	4 8 8	6 11 2	1 1 1	0 0 1	0 0 0
poniżej 25 tys. mieszkańców	1 2 3	3 1 0	11 9 5	3 10 10	7 7 8	10 6 9	1 1 2	0 1 0	0 0 0
Gminy wiejskie	1 2 3	29 11 22	117 78 56	27 66 64	42 85 71	115 75 49	13 15 25	0 3 16	2 1 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
powyżej 5 tys. mieszkańców	1	70	18	32	83	7	0	2
	2	56	37	56	51	9	2	1
	3	40	42	48	28	16	7	0
poniżej 5 tys. mieszkańców	1	47	9	10	32	6	0	0
	2	22	29	29	24	6	1	0
	3	16	22	23	21	9	9	2
Gminy miejsko- -wiejskie	1	64	15	15	47	5	0	1
	2	39	32	37	41	7	2	0
	3	25	24	42	34	14	2	1
powyżej 15 tys. mieszkańców	1	32	8	7	15	1	0	0
	2	15	16	21	17	2	0	0
	3	10	9	14	16	10	2	0
poniżej 15 tys. mieszkańców	1	32	7	8	32	4	0	1
	2	24	16	16	24	5	2	0
	3	15	15	28	18	4	0	1

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Struktura uzyskanych wyników badania ankietowego (w %)

Wyszczególnienie		2	3	4	5	6	7	8	9
Brak środków na realizację absolutnie niezbędnych wydatków bieżących			Chęć realizacji inwestycji dynamiczujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców	Dążenie do obniżenia kosztów inwestycji przez skrócenie cykli ich realizacji dzięki pozyskaniem środkom zwrotnym	Chęć skorzystania z preferencyjnego oprocentowania pożyczek oraz kredytów	Chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezwrotnych środków zagranicznych	Brak środków na spłatę zapadających zobowiązań	Chęć wcześniejszej spłaty części lub całości istniejącego zadłużenia	Inne
1	Miasta na prawach powiatu	5,88	41,18	0,00	5,88	35,29	0,00	5,88	5,88
	Powiaty	0,00	23,53	11,76	29,41	29,41	5,88	0,00	0,00
		0,00	5,88	17,65	35,29	29,41	5,88	5,88	0,00
2	Miasta na prawach powiatu	9,52	31,75	4,76	6,35	41,27	4,76	0,00	1,59
	Powiaty	7,94	19,05	20,63	15,87	26,98	7,94	0,00	1,59
		5,08	13,56	30,51	22,03	6,78	18,64	3,39	0,00
3	Miasta na prawach powiatu	6,25	40,63	7,81	17,19	25,00	3,13	0,00	0,00
	Powiaty	3,13	18,75	23,44	23,44	26,56	3,13	1,56	0,00
		1,67	18,33	28,33	26,67	18,33	5,00	1,67	0,00
4	Miasta na prawach powiatu	3,45	51,72	6,90	13,79	20,69	3,45	0,00	0,00
	Powiaty	3,45	10,34	17,24	27,59	37,93	3,45	0,00	0,00
		3,85	23,08	26,92	30,77	7,69	3,85	3,85	0,00
5	Miasta na prawach powiatu	8,57	31,43	8,57	20,00	28,57	2,86	0,00	0,00
	Powiaty	2,86	25,71	28,57	20,00	17,14	2,86	2,86	0,00
		0,00	14,71	29,41	23,53	26,47	5,88	0,00	0,00
6	Miasta na prawach powiatu	8,41	33,91	7,83	12,17	33,33	3,77	0,00	0,58
	Powiaty	3,19	23,77	19,13	25,80	22,61	4,35	0,87	0,29
		7,21	18,36	20,98	23,28	16,07	8,20	5,25	0,66

1	2	3	4	5	6	7	8	9
powyżej 5 tys. mieszkańców	1	30,84	7,93	14,10	36,56	3,08	0,00	0,88
	2	25,99	16,30	25,99	23,79	3,96	0,88	0,44
	3	20,83	21,88	25,00	14,58	8,33	3,65	0,00
poniżej 5 tys. mieszkańców	1	39,83	7,63	8,47	27,12	5,08	0,00	0,00
	2	18,64	25,42	25,42	20,34	5,08	0,85	0,00
	3	14,16	19,47	20,35	18,58	7,96	7,96	1,77
Gminy miejsko-wiejskie	1	39,02	9,15	9,15	28,66	3,05	0,00	0,61
	2	24,39	19,51	22,56	25,00	4,27	1,22	0,00
	3	16,45	15,79	27,63	22,37	9,21	1,32	0,66
powyżej 15 tys. mieszkańców	1	45,07	11,27	9,86	21,13	1,41	0,00	0,00
	2	21,13	22,54	28,17	23,94	2,82	0,00	0,00
	3	15,63	14,06	21,88	25,00	15,63	3,13	0,00
poniżej 15 tys. mieszkańców	1	34,41	7,53	8,60	34,41	4,30	0,00	1,08
	2	26,88	17,20	17,20	26,88	5,38	2,15	0,00
	3	17,05	17,05	31,82	20,45	4,55	0,00	1,14

Źródło: opracowanie własne.

uznało ten powód za najważniejszy, a 13,02% za istotny, choć nie pierwszorzędny. Warto także odnotować, iż decydenci z 3 powiatów (4,76% jednostek tego rodzaju, z których uzyskano poprawne odpowiedzi) wskazali, że powodem zaciągania długu jest brak środków na spłatę zapadających zobowiązań. W przypadku powiatów daje się także zauważyć spory odsetek odpowiedzi wskazujących na znaczenie zaciągania długu w skracaniu cykli realizacji inwestycji, a przez to w obniżaniu ich łącznych kosztów – 4,76% respondentów uznało to za najważniejszy powód zaciągania długu, a łącznie ponad 50% ankietowanych wskazało, iż przesłanka ta stanowi drugi lub trzeci co do znaczenia powód zadłużania się ich wspólnoty samorządowej.

W przypadku gmin daje się zauważyć wyraźne zróżnicowanie przesłanek zaciągania długu komunalnego w zależności od typu oraz wielkości wspólnot samorządowych. W dużych gminach miejskich (powyżej 25 tys. mieszkańców) aż 51,72% respondentów wskazuje, iż najważniejszym powodem sięgania po zwrotne źródła przychodów jest chęć samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców. Odsetek ankietowanych udzielających takiej odpowiedzi jest w tej grupie gmin największy spośród wszystkich grup jednostek samorządu terytorialnego wyróżnionych w niniejszym badaniu. Na chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych wskazało jedynie 20,69% decydentów z dużych gmin miejskich.

W przypadku małych gmin miejskich odsetek odpowiedzi, że zasadniczą przesłanką zaciągania długu komunalnego stanowi chęć samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców, jest istotnie mniejszy i wynosi 31,43%. Na chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych, a także pragnienie skorzystania z preferencyjnie oprocentowanych pożyczek oraz kredytów wskazało odpowiednio 28,57 oraz 20,00% ankietowanych z małych gmin miejskich. W przypadku trzech małych gmin miejskich (8,57% jednostek tego rodzaju, z których uzyskano poprawne odpowiedzi) wskazano, iż zasadniczą przesłanką zadłużania się tych wspólnot lokalnych jest brak środków na ponoszenie absolutnie niezbędnych wydatków bieżących.

W dużych gminach wiejskich jako główny powód zaciągania zobowiązań dłużnych wskazuje się chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych (36,56%) i chęć samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców (30,84%). Kolejność tych przesłanek jest odwrotna w przypadku małych gmin wiejskich. Na chęć samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców jako zasadniczą przesłankę zaciągania długu komunalnego wskazuje w tym przypadku 39,83%

respondentów, a na dążenie do pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych wskazuje 27,12% ankietowanych.

Duże gminy miejsko-wiejskie należą, oprócz dużych gmin miejskich, do czołówek w zakresie dążenia do samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców w oparciu o środki zwrotne. Przesłankę tę jako najważniejszy powód zaciągania długu komunalnego wskazało 45,07% decydentów dużych gmin miejsko-wiejskich. Znacznie mniejszy odsetek (21,13%) respondentów z terenu gmin tego rodzaju jako podstawową przesłankę zaciągania zobowiązań dłużnych wskazało chęć pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych. W małych gminach miejsko-wiejskich po 34,41% ankietowanych za podstawowy powód zaciągania długu komunalnego uznało obie wskazane powyżej przesłanki.

Przesłanką zaciągania długu przez gminy bywa dążenie do obniżenia kosztów realizowanych inwestycji przez skrócenie cykli ich realizacji dzięki pozyskanym środkom zwrotnym. Przesłanka ta jest wskazywana jako podstawowa przez 6,90% dużych gmin miejskich i 11,27% dużych gmin wiejskich. Jest też stosunkowo często uznawana za istotną, choć nie podstawową przyczynę zaciągania zobowiązań dłużnych.

Za niepokojące należy uznać istnienie znacznej grupy gmin miejsko-wiejskich i powiatów, a także małych gmin wiejskich oraz miejskich, w których zasadniczą przesłanką zaciągania długu jest brak środków koniecznych do dokonywania absolutnie niezbędnych wydatków bieżących. Jednostki takie wykazują niedobory operacyjne i znajdują się w sytuacji poważnego zagrożenia wpadnięciem w pułapkę zadłużenia. Należy zauważyć, że badania przeprowadzono w okresie bardzo dobrej koniunktury, wynik ten nie może zatem być przypisany trudnościom wynikającym z niekorzystnej fazy cyklu koniunkturalnego. W tym kontekście warto wspomnieć, iż przedstawiane w ostatnich latach przez Ministerstwo Finansów projekty nowej ustawy o finansach publicznych zawierały zakaz zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego nie wykazujące nadwyżek operacyjnych wystarczających do obsługi długu [20]. W przypadku wejścia w życie proponowanych regulacji istotna grupa wspólnot samorządowych utraci zatem dostęp do rynku finansowego, jednakże dalsze kontynuowanie zadłużania się w celu pokrywania niezbędnych wydatków bieżących stawia pod znakiem zapytania przyszłą wypłacalność wspomnianych jednostek. Powyższe konstatacje odnoszą się również do grupy ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego wskazujących, iż zaciąganie nowych długów jest uwarunkowane brakiem środków na spłatę zapadających starych zobowiązań. Jest ona znaczna zwłaszcza wśród powiatów, małych gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich.

Można także zauważyć niewielkie zainteresowanie wspólnot samorządowych aktywnym zarządzaniem swoim zadłużeniem przez realizowanie operacji wcześniejszej spłaty istniejącego zadłużenia i zastąpienia go nowymi zobowiązaniami obciążonymi mniejszym kosztem obsługi długu. Popularność tego rodzaju operacji ogranicza formuła określania oprocentowania dominująca na rynku kredytów i pożyczek dla samorządów terytorialnych oraz na rynku obligacji komunalnych – oprocentowanie zmienne ustalane w oparciu o stopę WIBOR. Zapewnia to regularne dostosowywanie oprocentowania zobowiązań dłużnych jednostek samorządu terytorialnego do aktualnych warunków rynkowych [16]. W tej sytuacji do zastępowania starego długu nowymi zobowiązaniami dłużnymi skłaniać może m.in. perspektywa uzyskania niższej marży ponad stopę bazową (WIBOR) od nowego kredytodawcy lub nowych obligatariuszy. Należy przypuszczać, że w przypadku upowszechnienia się kredytów i pożyczek oraz obligacji o oprocentowaniu stałym może istotnie wzrosnąć znaczenie operacji wcześniejszego wykupu komponentów istniejącego zadłużenia, jak to jest w przypadku długu Skarbu Państwa [5].

5. Podsumowanie

Przychody zwrotne jednostek samorządu terytorialnego w postaci skumulowanych zobowiązań tworzą dług komunalny. Zasadność jego zaciągania na cele inwestycyjne nie budzi większych kontrowersji. W pewnych sytuacjach można także uznać za słusze sięganie po przychody zwrotne w celu finansowania wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone badania wykazały, iż polskie jednostki samorządu terytorialnego sięgały po przychody zwrotne najczęściej z chęci samodzielnej realizacji inwestycji dynamizujących rozwój lokalny oraz poprawiających jakość życia mieszkańców i chęci pozyskania udziału własnego niezbędnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych. Za niepokojące należy jednak uznać istnienie znacznej grupy gmin miejsko-wiejskich i powiatów, a także małych gmin wiejskich oraz miejskich, w których zasadniczą przesłanką zaciągania długu jest brak środków koniecznych do dokonywania absolutnie niezbędnych wydatków bieżących. Zważywszy na to, iż prezentowane badania zostały przeprowadzone w okresie dobrej koniunktury, może to świadczyć o występowaniu poważnych strukturalnych problemów finansowych tych jednostek. W przyszłości może to stanowić zagrożenie dla ich wypłacalności oraz zdolności wykonywania zadań publicznych.

Literatura

- [1] Ahmad J., *Decentralizing borrowing powers*, [w:] *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, Washington DC 1999.

- [2] Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Część I. Zagadnienia teoretyczne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3, s. 5-15.
- [3] Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Przypadek brazylijskich stanów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4, s. 69-79.
- [4] Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe polskich jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008, s. 11-20.
- [5] Babczuk A., *Procedury przetargowe w zarządzaniu długiem publicznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- [6] Barro R., *On the determination of the public debt*, „Journal of Political Economy” 1979, Vol. 87, No. 5, s. 940-971.
- [7] Cai H., Treisman D., *State corroding federalism*, „Journal of Public Economics” 2004, Vol. 88, No. 3-4, s. 819-843.
- [8] Dafflon B., *The theory of subnational balanced budget and debt control*, [w:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, red. B. Dafflon, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2002.
- [9] Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
- [10] Donahue J., *Tiebout? Or not Tiebout? The market metaphor and America's devolution debate*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, Vol. 11, No. 4, s. 73-81.
- [11] King D., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*, George & Unwin, London 1984.
- [12] Kopańska A., *Wykorzystanie instrumentów dłużnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001 [praca doktorska].
- [13] Mikesell J., *Subnational Government Bankruptcy, Default, and Fiscal Crisis in the United States*, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, Atlanta 2002.
- [14] Musgrave R., Musgrave P., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1989.
- [15] Oates W., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972.
- [16] „Rating & Rynek” 2008, nr 22.
- [17] Schwarcz S., *Global decentralization and the subnational debt problem*, „Duke Law Journal” 2000, Vol. 51, No. 4, s. 1179-1250.
- [18] Swianiewicz P., *Zróźnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996.
- [19] Swianiewicz P., *The theory of local borrowing and the West-European experience*, [w:] *Local Government Borrowing: Risk and Rewards. A Report on Central and Eastern Europe*, red. P. Swianiewicz, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2004.
- [20] *Uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych*, Sejm RP, Druk nr 1181, Warszawa 2008.

ECONOMIC REASONS OF CREATION MUNICIPAL DEBT IN POLAND**Summary**

In the article the author describes why municipalities sometimes should run up public debt. After a short theoretical literature review, results of empirical research are presented. Polish municipal debt is first of all connected with own municipal investment and willingness to acquire European funds. Some municipalities run up public debt to finance current spending. The matter is becoming to look alarming.