

Dorota Agnieszka Hałaburda

Katedra Finansów i Rachunkowości

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Ryzyko związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego, prowadząc gospodarkę finansową, wykorzystują instrumenty dłużne, ze względu na niewystarczające dochody własne. Zaciągają zobowiązania zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. Zadłużenie na cele inwestycyjne służy do realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Konieczność sięgania po instrumenty dłużne na cele bieżące wynika z nieadekwatnych środków do realizowanych zadań i konieczności sfinansowania deficytu. Samorządy przez kredytodawców zaliczane są do bezpiecznych dłużników, lecz wzrost ich zadłużenia powoduje konieczność zarządzania długiem i jego planowanie. Ograniczy to ryzyko nadmiernego zadłużenia, utraty płynności finansowej i nieprzekraczania limitów określonych w istniejących przepisach prawnych.

Cel i metody badań

Celem artykułu jest wskazanie na zwiększającą się rolę ryzyka wynikającą z zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego do finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej. Niewystarczające środki własne powodują wzrost znaczenia instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej samorządów. Pojawia się wówczas ryzyko: planowania deficytu budżetowego, zadłużenia oraz przekroczenia wyznaczonych w ustawie o finansach publicznych wskaźników długu publicznego.

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Deficyt budżetowy jest konsekwencją nadwyżki wydatków budżetowych nad dochodami. Planowanie deficytu przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga zachowania tzw. złotej reguły budżetowej obligującej jednostki samorządu terytorialnego do równoważenia działalności bieżącej. Wobec nieadekwatności dochodów do wykonywanych zadań powstaje konieczność wykorzystania instrumentów dłużnych w celu sfinansowania deficytu.

Ryzyko zadłużenia wiąże się przede wszystkim z nadmiernym zadłużeniem się jednostek samorządu terytorialnego. Zaciąganie długu musi zostać zatem

każdorazowo poprzedzone rachunkiem ekonomicznym pozwalającym zdefiniować finansowe i pozafinansowe koszty i korzyści związane z określoną formą finansowania zewnętrznego.

Ryzyko przekroczenia wyznaczonych maksymalnych wskaźników wynika z tego, że dług samorządów jest elementem państwowego długu publicznego. W związku z tym maksymalne limity dotyczące zadłużenia oraz progi ostrożnościowe państwowego długu publicznego zostały określone w przepisach prawnych.

W opracowaniu przeprowadzono kwerendę literatury i szczegółową analizę obowiązujących przepisów prawnych z dziedziny finansów publicznych, które regulują działalność samorządów w zakresie zadłużenia. W opracowaniu wykorzystano informacje z raportów rocznych o długu publicznym w latach 2007–2011 dostępne w opracowaniach Ministerstwa Finansów, przytaczane dane za prezentowano w formie tabel.

Istota zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego zostały powołane do wykonywania zadań publicznych. Realizacja tych zadań wymaga odpowiednich środków finansowych. Wobec niewystarczających dochodów własnych, w szczególności do sfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, korzystają ze zwrotnych źródeł finansowania, jak kredyty, pożyczki czy emisja papierów wartościowych.

Wykorzystanie instrumentów dłużnych powoduje powstanie zobowiązań. Zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego oznacza sumę nominalnej wartości środków finansowych postawionych na określonych warunkach i na określony czas. Jest ono najczęściej skutkiem zobowiązań zaciągniętych w wyniku [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska- Koczkodaj 2004, s. 177]:

- pożyczek i kredytów,
- emisji samorządowych papierów wartościowych,
- nieuregulowania zobowiązań wymagalnych,
- zapewnienia płynności finansowej,
- pokrycia planowanego deficytu budżetowego,
- realizacji zadań inwestycyjnych.

Podjęcie decyzji o zaciągnięciu długu powinno być poprzedzone wieloma analizami wykazującymi prawną i ekonomiczną zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego. Należy przez to rozumieć zdolność do spłaty całości zobowiązań wraz z należnymi odsetkami, przy jednoczesnym wywiązaniu się ze wszystkich zobowiązań pieniężnych, wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych.

Planowanie zobowiązań jest niezwykle istotne ze względu na to, że dług samorządów jest elementem państwowego długu publicznego, który został zdefiniowany w art. 73 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku finansach publicznych jako wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora [Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240]. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Szczegółowa definicja zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego została określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [Dz.U. z 2011 r. nr 298, poz. 1767]. Rozporządzenie to obowiązuje od 2012 roku i rozszerza definicję kredytów i pożyczek do których zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Do zadłużenia jednostek samorządowych zalicza się więc wszelkiego rodzaju zobowiązania, w tym również z tytułu umów nienazwanych.

Ryzyko planowania deficytu i długu jednostek samorządu terytorialnego

W literaturze istnieje wiele definicji ryzyka. Ryzyko może być definiowane jako „zagrożenie osiągnięcia zamierzonych celów” [Zawadzka 1995, s. 9]. Samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne określone ustawowo. Realizacji tych zadań może towarzyszyć ryzyko związane z ich wykonaniem. Czynniki, które mogą wpłynąć na pojawienie się ryzyka w wykonaniu zadań przez jednostki samorządowe mogą mieć charakter endogeniczny, np. nieprzewidziany

przebieg procesów gospodarczych i politycznych, wzrost stopy inflacji, stopy bezrobocia, stopy procentowej, zdarzeń o charakterze losowym. Czynnikiem o charakterze egzogenicznym są: niewłaściwe zarządzanie finansami, brak doświadczonej i wysoko wykwalifikowanej kadry itp. [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 128].

W działalności samorządu oprócz ryzyka niewykonania lub nienależytego wykonania zadań publicznych może się pojawić ryzyko finansowe, związane z finansowaniem realizowanych zadań, czyli dokonywaniem wydatków. Ryzyko finansowe może pojawić się, kiedy ustawowo przyznano nieadekwatne środki finansowe w porównaniu do realizowanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ryzyko finansowe jednostek samorządowych wiąże się również z wykorzystywaniem zwrotnych środków finansowych. Korzystanie z instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga odpowiedniego zarządzania długiem. W zakresie zarządzania deficytem i długiem publicznym przez jednostki samorządu terytorialnego można wyróżnić ryzyko [Berezowska 2005]:

- planowania deficytu budżetowego,
- zadłużenia,
- przekroczenia wyznaczonych maksymalnych wskaźników długu publicznego.

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Deficyt budżetowy jest konsekwencją nadwyżki wydatków budżetowych nad dochodami. Planowanie deficytu przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga zachowania tzw. złotej reguły budżetowej obligującej jednostki samorządu terytorialnego do równoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Konsekwencją tego jest wykorzystanie obcych źródeł finansowych do pokrycia przejściowego i planowanego deficytu, zwłaszcza w małych jednostkach, finansowo słabszych, w których dochody własne nie wystarczają do realizacji obligatoryjnych zadań publicznych. Potrzeby pożyczkowe tych jednostek dotyczą też finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Problematyka ta jest istotna dla jednostek o słabych możliwościach w zakresie dochodów własnych, gdyż mogą one zostać pozbawione wykorzystania finansowania zewnętrznego (zwrotnego) działalności inwestycyjnej, wpływając negatywnie na wypełnianie funkcji publicznych.

Z zadłużaniem się samorządów wiążą się zagrożenia zarówno o charakterze mikro- i makroekonomicznym. Zagrożenia mikroekonomiczne odnoszą się do możliwości nadmiernie wysokiego zadłużenia, które może prowadzić do trudności finansowych i podważyć podstawy dostarczania usług publicznych dla społeczności lokalnych, do czego samorządy lokalne zostały powołane. Zagrożenie

makroekonomiczne polega na tym, że samorzady partycypują w ogólnym poziomie długu publicznego, który z kolei może negatywnie oddziaływać na inflację i inne istotne parametry gospodarki narodowej [Swianiewicz 2004, s. 133]. W związku z tym w ustawodawstwie wprowadza się ograniczenia w zaciąganiu długów przez jednostki samorządowe.

Ryzyko zadłużenia wiąże się przede wszystkim z nadmiernym zadłużeniem się jednostek samorządu terytorialnego. Zaciąganie długu musi zostać zatem każdorazowo poprzedzone rachunkiem ekonomicznym pozwalającym zdefiniować finansowe i pozafinansowe koszty i korzyści związane z określoną formą finansowania zewnętrznego. Pozwoli to, uwzględniając zarówno obecną, jak i prognozowaną kondycję finansową, w tym możliwości generowania dochodów, bez zbędnych ograniczeń realizować zadania przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia. Jest to o tyle istotne, że w Polsce zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku prawo upadłościowe i naprawcze [Dz.U. z 2003 r. nr 60, poz. 535] nie można ogłosić upadłości jednostki samorządu terytorialnego, jak również podmiotów z nią powiązanych. Samorzady terytorialne powinny więc działać niezależnie od ich kondycji finansowej. Nie jest możliwa likwidacja jednostki samorządu terytorialnego, gdyż nie można skreślić z mapy danego obszaru geograficznego i zamieszkałych go osób [Kopańska 2003, s. 78].

Znaczenia nabierają przy tym procedury pomiaru długu pozwalające precyzyjnie zaplanować jego wielkość, czas wystąpienia i skutek dla budżetu jednostki samorządowej. W przypadku powiatów i województw wiarygodna ocena jest szczególnie istotna, gdyż zostały one pozbawione rzeczywistego władztwa podatkowego. Żadne z ich dochodów nie mają charakteru lokalnych obciążeń podatkowych, co powoduje, że organ stanowiący nie ma bezpośredniego wpływu na kształt, charakter i wysokość dochodów budżetowych. Rzeczywiste władztwo podatkowe dotyczy zatem jedynie gmin, natomiast możliwości finansowe powiatu i województwa zostały zdeterminowane środkami (dochodami), których wysokość w większości jest ustalana centralnie [Jastrzębska 2010].

Ryzyko przekroczenia wyznaczonych maksymalnych wskaźników wynika z tego, że dług samorządów jest elementem państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 74 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem publicznym w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ponadto ustawa o finansach publicznych określa limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 169 ustawy, łączna kwota przypadających spłat długu wraz z odsetkami w danym roku budżetowym nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Łączna kwota długu na koniec roku budżetowego nie może natomiast przekroczyć 60% wykonanych dochodów

ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Ograniczenia te obowiązywać będą do końca 2013 roku.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadziła koncepcję indywidualnych wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, opartych o nadwyżkę operacyjną, które będą obowiązywać od 2014 roku [Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240]. Zmiana ta była spowodowana wadami obecnie obowiązujących wskaźników, takimi jak: ograniczenie możliwości zadłużania się jednostek o dobrej kondycji finansowej, a zarazem możliwość nadmiernego zadłużania się jednostek o niskiej kondycji finansowej, nieuwzględnienie wielkości i potencjału dochodowego jednostki, stosowanie przez instytucje finansowe i ratingowe innych metod oceny zdolności kredytowej samorządów [Hałaburda (red.) 2010, s. 119].

Oprócz limitu długu ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek równoważenia działalności bieżącej, który wymusza zachowanie szczególnej ostrożności również przy zaciąganiu długu. Niewypełnienie warunku równowagi budżetowej stanowi podstawę nieuchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Prawne ograniczenia zadłużenia władze samorządowe powinny uwzględnić w swoich strategiach zarządzania długiem i planować zadłużenie tak, aby nie przekroczyć ustawowych limitów,

Od 2011 roku samorządy mają też obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych. W ten sposób rozszerzeniu uległ dotychczasowy zakres publikowanych prognoz zadłużenia i kosztów jego obsługi. Dlatego ważnym aspektem planowania budżetów lokalnych i zadłużenia stało się wykorzystanie odpowiedniej metodologii w tym zakresie.

Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego określa się jako działania mające na celu pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługę oraz spłatę zobowiązań [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006, s. 177]. Jest to wąskie ujęcie, które sprowadza się do bieżącej obsługi długu. Zarządzanie długiem samorządowym można definiować również w szerszym kontekście jako proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych przez nie usług publicznych na rzecz zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej [Poniatowicz 2005, s. 251].

Głównym celem zarządzania długiem samorządowym jest zaspokojenie popytu na pieniądź zgłaszanego przez jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe cele to [Jastrzębska 2010]:

- finansowanie zadań, na które brak jest pokrycia w dochodach jednostki samorządu terytorialnego,
- minimalizacja ryzyka finansowego,
- minimalizacja kosztów związanych z wykorzystaniem długu przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- minimalizacja ryzyka utraty płynności oraz niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego,
- koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów.

Podejście do realizacji celu minimalizacji kosztów obsługi długu oznacza możliwość elastycznego kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty oraz typu instrumentów. Wybór struktury finansowania powinien być rezultatem oceny sytuacji rynkowej (poziomu stóp procentowych i kształtu krzywej dochodowości na poszczególnych rynkach oraz oczekiwanych poziomów kursów walutowych) i wynikać z porównania kosztów pozyskania środków w długim horyzoncie, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przyjętych poziomów ryzyka uznanych za akceptowalne [Jastrzębska 2009, s. 29]. Oprócz planowania kosztów długu oraz możliwości spłaty samorządu powinny planować zadłużenie z uwzględnieniem ustawowych limitów. Ponadto prawo regulujące zadłużenie samorządów powinno być stabilne gdyż częste zmiany utrudniają zarządzanie długiem i opracowanie strategii zarządzania długiem.

Zarządzanie długiem polega na kształtowaniu jego struktury tak, by z istnieniem długu jednostki samorządowej wiązały się jak najmniejsze koszty w długim horyzoncie czasowym przy akceptowalnym poziomie ryzyka oraz przy zachowaniu obowiązujących ograniczeń budżetowych. Odbywa się ono na dwóch poziomach:

- w szerszym znaczeniu stanowi element polityki fiskalnej i obejmuje decyzje, jaka część wydatków jednostki samorządu terytorialnego ma być finansowana poprzez zaciąganie długu, a zatem jaka będzie wielkość długu jednostki samorządu terytorialnego,
- w węższym znaczeniu oznacza sposób finansowania potrzeb pożyczkowych jednostki samorządu terytorialnego oraz kształtowanie struktury długu, a więc wybór rynków, instrumentów i terminów emisji [Jastrzębska 2010].

Zarządzanie zadłużeniem dotyczy także struktury długu. Wybór rodzaju zadłużenia zależy m.in. od:

- planowanej wielkości długu,
- struktury zadłużenia w odniesieniu do wieloletniej prognozy zadłużenia,

- charakter zadłużenia (długoterminowe, krótkoterminowe),
- kosztów obsługi finansowania zewnętrznego i możliwości spłaty w kolejnych latach budżetowych.

Konieczność finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych jednostek samorządu wymaga zarządzania zadłużeniem, nie tylko w ujęciu krótkoterminowym, ale też wieloletnim. Wynika to z ustawowego obowiązku równoważenia działalności bieżącej od 2011 roku oraz sporządzania wieloletnich prognoz finansowych. Od 2014 roku będzie obowiązywać system indywidualnych limitów zaciągania długu.

Analiza zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2011 wzrastało. Tendencja ta dotyczyła wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, przy czym największy wzrost zadłużenia w 2010 roku zanotowały gminy, a w 2011 roku gminy i miasta na prawach powiatu (tab. 1). W 2009 roku w wyniku kryzysu finansowego po raz pierwszy w samorządach wpływy, głównie z podatków dochodowych, były mniejsze niż planowano. Spowodowało to wykorzystanie w większym stopniu zwrotnych źródeł finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 1

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego latach 2007–2011 [mln. zł]

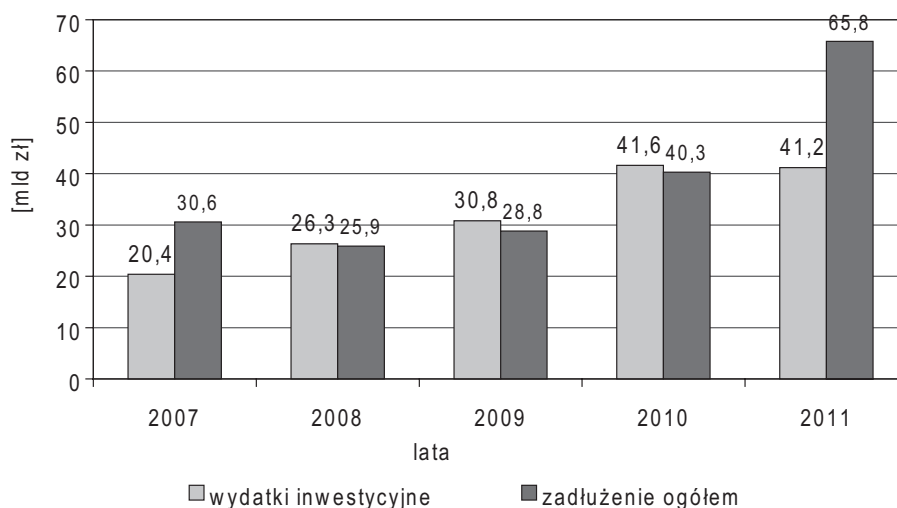
| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Gminy | 9 958 | 10 821 | 14 611 | 21 930 | 25 990 |
| Miasta na prawach powiatu | 11 258 | 12 775 | 18 730 | 23 438 | 28 075 |
| Powiaty | 2 639 | 2 889 | 3 907 | 5 436 | 6 137 |
| Województwa | 2 019 | 2 289 | 3 046 | 4 291 | 5 555 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

W ostatnich latach zauważalny jest kryzys finansów samorządowych związany z niewystarczającą ilością własnych środków na realizację zadań publicznych. Wynika to m.in. z rozszerzania zakresu zadań wykonywanych przez jednostki samorządowe, przy braku poszerzenia ich bazy dochodowej. Ponadto zmiany stawki podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowały mniejsze wpływy z tego źródła dochodów. Brak ten jednostki samorządu terytorialnego próbują zrekomensować coraz powszechniejszym sięganiem po zwrotne źródła finansowe.

W latach 2007–2010 zwiększyły się wydatki inwestycyjne samorządów i zadłużały się one głównie na cele inwestycyjne. W 2010 roku jednostki samorządowe wydatkowały 41,6 mld zł na inwestycje, a w 2011 roku wydatki te po raz pierwszy od 2007 roku zmniejszyły się i wynosiły 41,2 mld zł (rys. 1). Ponadto od 2010 roku zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego rośnie szybciej niż wydatki inwestycyjne. Wskazuje to na coraz częstsze wykorzystywanie instrumentów dłużnych do finansowania działalności bieżącej. Potwierdza to kryzys w finansach samorządowych i brak środków na realizację zadań publicznych, co w związku z koniecznością równoważenia budżetu bieżącego może spowodować rezygnację z przedsięwzięć rozwojowych w celu ograniczenia ryzyka przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia.

Kredyty i pożyczki są najczęściej wykorzystywaną formą zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (tab. 2). W 2007 roku, pomimo że w strukturze zadłużenia dominowały kredyty i pożyczki, udział papierów wartościowych w zobowiązaniach ogółem wyniósł 15,7%. Władze samorządowe emitowały obligacje komunalne na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, głównie z zakresu infrastruktury. W 2008 roku udział papierów wartościowych w zadłużeniu zmniejszył się i wynosił już tylko 9,8%, a kredytów i pożyczek 89,6%. Kredyty i pożyczki były więc głównym zwrotnym źródłem finansowania zadań publicz-



Rysunek 1

Wydatki inwestycyjne i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

Tabela 2

Struktura zobowiązań samorządów według tytułów dłużnych w latach 2009–2011 [%]

| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Zobowiązania ogółem | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Papiery wartościowe | 15,7 | 9,8 | 12,9 | 8 | 7,6 |
| Kredyty i pożyczki | 83,9 | 89,6 | 86,7 | 91,5 | 92 |
| Wymagalne zobowiązania | 0,9 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

nych. W 2009 roku nastąpił wzrost udziału papierów wartościowych w strukturze zadłużenia, co wynikało m.in. z ograniczenia działalności kredytowej banków w wyniku kryzysu finansowego.

W latach 2007–2009 większość gmin znajdowała się w przedziale o zadłużeniu stanowiącym mniej niż 10% dochodów ogółem i była odległa od ustawowego limitu łącznego zadłużenia. W latach 2010–2011 większość gmin znajdowała się w przedziale 10–20% (tab. 3). W 2007 roku 26 gmin zbliżyło się do ustawowego limitu zadłużenia, a 5 go przekroczyło, w 2009 roku 55 gmin zbliżyło się do ustawowego wskaźnika, a 7 go przekroczyło. W 2010 roku już 139 gmin zbliżyło się do obowiązującego limitu, a 17 go przekroczyło. W 2011 roku 210 gmin zbliżyło się do ustawowego limitu i 31 go przekroczyło.

Należy zauważyć, że wzrost zadłużenia gmin w ostatnich latach spowodował przekroczenie przez niektóre jednostki maksymalnych wskaźników. Wskazuje to na nieprawidłowe planowanie zadłużenia i nieodpowiednie zarządzanie długiem przez te jednostki. Powoduje to zwiększenie ryzyka przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia, zwłaszcza w małych gminach wiejskich, o niewielkich bu-

Tabela 3

Liczba zadłużonych gmin według wskaźnika zadłużenia (relacja zadłużenia do wykonanych dochodów) w latach 2007–2011

| Lata | Liczba gmin | | | | | | | | |
|------|-------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| | ogółem | zadłużonych | poniżej 10% | 10–20% | 20–30% | 30–40% | 40–50% | 50–60% | powyżej 60% |
| 2007 | 2413 | 2285 | 749 | 762 | 444 | 211 | 88 | 26 | 5 |
| 2008 | 2413 | 2273 | 832 | 683 | 426 | 214 | 92 | 24 | 2 |
| 2009 | 2413 | 2245 | 624 | 607 | 473 | 333 | 146 | 55 | 7 |
| 2010 | 2414 | 2276 | 406 | 467 | 501 | 433 | 313 | 139 | 17 |
| 2011 | 2414 | 2305 | 322 | 425 | 492 | 462 | 363 | 210 | 31 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

dżetach. W gminach tych często głównym źródłem finansowania są subwencje i dotacje, a dochody własne mają mniejsze znaczenie. Ogranicza to możliwość zwiększenia wpływów do budżetu, zwłaszcza, że nie mogą w sposób dowolny kształtować stawek podatków lokalnych (stawki maksymalne są określone ustawowo). W momencie, gdy w 2014 roku zacznie obowiązywać nowy wskaźnik zadłużenia oparty o nadwyżkę operacyjną, to może okazać się, że niektóre z tych jednostek nie będą mogły zaciągać długów, co zwiększy ryzyko niewykonania zadań ustawowych.

Jednostki, które przekroczyły w 2011 roku dopuszczalny na koniec roku poziom zadłużenia, to małe i średnie gminy, głównie wiejskie, o niewielkich dochodach. W gminie Przemków wskaźnik zadłużenia był dwukrotnie wyższy niż ten wynikający z ustawy o finansach publicznych, w gminie Nowinka wynosił 106,6% (tab. 4). Gminy te przekroczyły wskaźniki zadłużenia, zaciągając długi na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Pokazuje to, jak istotne jest planowanie i zarządzanie długiem lokalnym w celu ograniczenia ryzyka utraty płynności finansowej. Tym bardziej, że polskie prawo nie przewiduje sytuacji, aby jednostka samorządowa zbankrutowała, nie ma też możliwości, aby państwo pokryło jej zadłużenie. Jedynie w pewnych przypadkach istnieje możliwość uzyskania za pośrednictwem Ministerstwa Finansów pożyczki na realizację programu naprawczego. Ponadto na wniosek Regionalnej Izby Obrachunkowej możliwe jest wprowadzenie zarządcy komisyjnego.

Najliczniejsza grupa powiatów w latach 2007–2008 znajdowała się w przedziale o zadłużeniu stanowiącym mniej niż 10% dochodów ogółem, z kolei w latach 2009–2011 w przedziale 10–20%. Próg 60% przekroczył w 2011 roku tylko jeden powiat (tab. 5).

Powiaty i województwa samorządowe nie mają wśród swoich dochodów podatków i opłat lokalnych. Dochody własne pochodzą głównie z podatków dochodowych. Uzależnienie powiatów i województw od finansowania centralne-

Tabela 4

Najbardziej zadłużone gminy według ustawowego wskaźnika zadłużenia w 2011 roku [%]

| Wyszczególnienie | Wskaźnik zadłużenia |
|------------------|---------------------|
| Przemków | 121,6 |
| Nowinka | 106,6 |
| Pątnów | 98 |
| Sulejówek | 95,3 |
| Sejny | 91,6 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

Tabela 5

Liczba zadłużonych powiatów według wskaźnika zadłużenia w latach 2007–2011

| Lata | Liczba powiatów | | | | | | | | |
|------|-----------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| | ogółem | zadłużonych | poniżej 10% | 10–20% | 20–30% | 30–40% | 40–50% | 50–60% | powyżej 60% |
| 2007 | 314 | 304 | 99 | 96 | 57 | 40 | 7 | 5 | – |
| 2008 | 314 | 306 | 110 | 93 | 59 | 29 | 11 | 4 | – |
| 2009 | 314 | 311 | 76 | 105 | 68 | 44 | 14 | 4 | – |
| 2010 | 314 | 310 | 54 | 80 | 83 | 57 | 25 | 11 | – |
| 2011 | 314 | 314 | 48 | 71 | 88 | 62 | 29 | 12 | 1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

go ogranicza ich możliwości zwiększenia dochodów, co powoduje korzystanie z finansowania zewnętrznego. Sytuacja taka może doprowadzić do tzw. pułapki zadłużenia oraz problemów z wywiązywaniem się nie tylko z zadań inwestycyjnych, ale również bieżących. W konsekwencji może doprowadzić do nierównowagi w działalności bieżącej oraz utraty płynności. Tymczasem instrumenty dłużne powinny spełniać funkcję efektywnych narzędzi w procesie rozwoju i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

W latach 2007–2008 zadłużone były wszystkie województwa. Najliczniejsza grupa województw znajdowała się w 2007 roku w przedziale o zadłużeniu poniżej 20% dochodów ogółem, a w 2008 roku poniżej 10% dochodów ogółem (tab. 6) Zadłużenie większości samorządów województwa było dalekie od ustawowego limitu zadłużenia. W 2010 roku jedno województwo zbliżyło się do ustawowego limitu zadłużenia, a w 2011 roku były to 2 województwa.

Tabela 6

Liczba zadłużonych województw według wskaźnika w latach 2007–2011

| Lata | Liczba województw samorządowych | | | | | | | | |
|------|---------------------------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| | ogółem | zadłużonych | poniżej 10% | 10–20% | 20–30% | 30–40% | 40–50% | 50–60% | powyżej 60% |
| 2007 | 16 | 16 | 2 | 7 | 3 | 1 | 2 | 1 | – |
| 2008 | 16 | 16 | 8 | 1 | 2 | 4 | 1 | – | – |
| 2009 | 16 | 15 | 6 | 5 | 3 | – | 1 | – | – |
| 2010 | 16 | 16 | 3 | 2 | 3 | 6 | 1 | 1 | – |
| 2011 | 16 | 16 | 3 | 1 | 2 | 3 | 5 | 2 | – |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [Data dostępu: 20.07.2012 r.].

W latach 2007–2010 zobowiązania wystąpiły we wszystkich miastach na prawach powiatu (tab. 7). W 2007 roku najliczniejsza grupa miast na prawach powiatu znajdowała się w przedziale o zadłużeniu do 20% dochodów ogółem, w 2008 roku do 30% dochodów ogółem, a w 2010 roku do 40% dochodów. Od 2007 roku żadne miasto na prawach powiatu nie znalazło się w grupie o zobowiązaniach powyżej 60% dochodów ogółem, przy czym w 2010 roku 6 miast na prawach powiatu zbliżyło się do progu 60% dochodów, a w 2011 roku 14.

Z danych przedstawionych w tabelach wynika, że przekroczenia limitów dotyczących zadłużenia występowały głównie w gminach. Jednostki, które przekroczyły dopuszczalny na koniec roku poziom zadłużenia – 60% dochodów – to małe i średnie gminy, głównie wiejskie o niewielkich dochodach. Zwiększa się więc ryzyko przekroczenia limitów zadłużenia wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Największy wskaźnik zadłużenia w latach 2007–2011 miały miasta na prawach powiatu. W latach 2008–2011 zauważa się wzrost wskaźnika zadłużenia na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego z wyjątkiem województw (tab. 8). Wskaźnik zadłużenia województw w 2009 roku zmniejszył się i wynosił 15,4, co było spowodowane wzrostem dochodów, w tym głównie dotacji. W 2009 roku przekazano samorządom województw dotacje rozwojowe na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013, w wyniku tego w ujęciu wartościowym dotacje były o 250,3 % większe niż w poprzednim roku budżetowym. W 2010 roku nastąpił znaczny wzrost wskaźnika zadłużenia województw.

W związku ze stałym wzrostem zobowiązań, jednostki samorządu terytorialnego powinny każdą decyzję dotyczącą zaciągnięcia długu poprzedzić rachunkiem ekonomicznym pozwalającym zdefiniować finansowe i pozafinanso-

Tabela 7

Liczba zadłużonych miast na prawach powiatu według wskaźnika zadłużenia w latach 2007–2011

| Lata | Liczba miast na prawach powiatu | | | | | | | | |
|------|---------------------------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| | ogółem | zadłużonych | poniżej 10% | 10–20% | 20–30% | 30–40% | 40–50% | 50–60% | powyżej 60% |
| 2007 | 65 | 65 | 6 | 25 | 12 | 17 | 3 | 2 | – |
| 2008 | 65 | 65 | 8 | 15 | 21 | 17 | 3 | 1 | – |
| 2009 | 65 | 65 | 5 | 13 | 15 | 14 | 15 | 3 | – |
| 2010 | 65 | 65 | 4 | 8 | 15 | 17 | 15 | 6 | – |
| 2011 | 65 | 64 | 2 | 7 | 11 | 14 | 16 | 14 | – |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

Tabela 8

Wskaźnik zadłużenia (udział zobowiązań w wykonanych dochodach) jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2011 [%]

| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|---------------------------|------|------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Gminy | 17,5 | 17,4 | 21,1 | 26,9 | 30,1 |
| Miasta na prawach powiatu | 24 | 25,8 | 34,7 | 39,7 | 43,9 |
| Powiaty | 16,3 | 15,9 | 18,7 | 23,1 | 24,7 |
| Województwa | 17,8 | 18,1 | 15,4 | 39,7 | 34,5 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, www.mf.gov.pl [data dostępu: 20.07.2012 r.].

we koszty i korzyści związane z określoną formą finansowania zewnętrznego. Pozwoli to, uwzględniając zarówno obecną, jak i prognozowaną kondycję finansową, w tym możliwości generowania dochodów, bez zbędnych ograniczeń realizować zadania przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia.

Wnioski

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego rośnie, zwłaszcza w ostatnich latach zauważalny jest kryzys finansów samorządowych, który wynika z nieadekwatności środków finansowych do realizowanych zadań. Źródłem takiego stanu rzeczy jest m.in. rozszerzenie zakresu zadań wykonywanych przez jednostki samorządowe, przy braku poszerzenia ich bazy dochodowej. Mniejsze wpływy z tego źródła dochodów spowodowały zmiany stawki podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływa to na coraz częstsze wykorzystywanie instrumentów dłużnych do finansowania działalności bieżącej, co zwiększa ryzyko utraty płynności finansowej. Tymczasem instrumenty dłużne powinny spełniać funkcję efektywnych narzędzi w procesie rozwoju i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

W obowiązującym ustawodawstwie istnieją prawne ograniczenia dotyczące zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, które mają zapobiec nadmiernemu zadłużeniu się poszczególnych jednostek oraz zmniejszyć ryzyko utraty płynności finansowej i niewypłacalności. Spowodowane jest to tym, że w polskim prawie nie ma rozwiązań dotyczących upadłości jednostki samorządowej. Została natomiast wprowadzona możliwość pożyczki z budżetu państwa dla jednostek w trudnej sytuacji finansowej.

Pomimo istniejących limitów zauważalny jest wzrost w latach 2007–2011 wskaźnika zadłużenia na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

W 2011 roku aż 37 gmin przekroczyło wskaźnik wynikający z ustawy o finansach publicznych. Oznacza to nieprawidłowe planowanie zadłużenia i nieodpowiednie zarządzanie długiem przez te jednostki. Wskazuje to też na zwiększenie się ryzyka przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia, zwłaszcza w małych gminach wiejskich, o niewielkich budżetach, w których głównym źródłem finansowania są subwencje i dotacje, a dochody własne mają mniejsze znaczenie. W momencie gdy w 2014 roku zaczną obowiązywać nowy wskaźnik zadłużenia oparty o nadwyżkę operacyjną, to może okazać się, że niektóre z tych jednostek nie będą mogły zaciągać długów, co zwiększy ryzyko niewykonania zadań ustawowych.

W latach 2007–2011 nastąpił wzrost roli instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej samorządów. Analiza stanu i struktury zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na wzrost ryzyka zadłużeniowego. Powoduje to konieczność zwiększenia roli zarządzania długiem w działalności tych jednostek.

Literatura

- BEREZOWSKA E., *Zarządzanie ryzykiem finansowym przez samorząd województwa*, „Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie”, Wydawnictwo Naukowe US, Zeszyty Naukowe nr 401, 2005.
- DYLEWSKI M., FILIPIAK B., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004, s. 177.
- DYLEWSKI M., FILIPIAK B., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M., *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- FILIPIAK B. (red.): *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- HAŁABURDA D.A. (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSE, Białystok.
- KOSEK-WOJNAR M., SURÓWKA K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- JASTRZĘBSKA M., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 2010.
- JASTRZĘBSKA M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- KOPAŃSKA A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003.
- PONIATOWICZ M., *Dług publiczny w systemie jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
- SWIANIEWICZ P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- www.mf.gov.pl
- ZAWADZKA Z., *Ryzyko bankowe*, Poltex, Warszawa 1995.

Risk of the incur liabilities by local government units

Abstract

The paper presents definitions of liabilities, risk, deficit of risk and areas of financial risk a management provided by local government unit. Indebtedness of local governments has systematically increasing. Local governments resort to debt to implement investment projects and on current activity, therefore local governments should planning indebtedness in short and long periods. Local government units should managing of debt and public debt and consideration risk of planning debts, indebtedness and indebtedness limits, because local government public debt is an element of national public debt.