

ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W LATACH 2005-2009 ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM GMIN WIEJSKICH

Alina Daniłowska

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

Kierownik: dr hab. Alina Daniłowska

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, zadłużenie, kredyt, obligacja komunalna, inwestycja infrastrukturalna

Key words: local government, debt, credit, municipal bond, infrastructural investment

S y n o p s i s. Celem opracowania jest określenie poziomu, struktury i przyczyn oraz źródeł zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem tego problemu w gminach wiejskich. Z przeprowadzonej analizy wynika, że poziom zadłużenia gmin wiejskich, podobnie jak ogółu JST, rośnie systematycznie. Szczególnie wysoki wzrost odnotowano w 2009 r., co należy wiązać z finalizacją wielu umów na realizację inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych. Gminy wiejskie w mniejszym stopniu niż pozostałe JST korzystają z pozyskania środków za pomocą emisji papierów wartościowych, chociaż obserwuje się systematyczną poprawę w tym zakresie. Cechą charakterystyczną zadłużenia gmin wiejskich na tle pozostałych gmin i JST ogółem jest znikomy udział w zadłużeniu wobec instytucji zagranicznych.

WPROWADZENIE

Zapewnienie społecznościom lokalnym warunków do pracy, nauki, dostępu do podstawowych usług infrastrukturalnych niezbędnych do codziennego funkcjonowania oraz polepszenie bądź stworzenie warunków do rozwoju działalności gospodarczej są podstawowymi celami działania władz samorządowych różnych szczebli. Działania te wymagają środków finansowych. Jednak często dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST) nie są wystarczające, aby zabezpieczyć sprawne realizowanie bieżących zadań i sfinansować konieczne, z reguły bardzo kosztowne, inwestycje infrastrukturalne. Źródłem finansowania mogą być dochody własne, dotacje i subwencje oraz przychody, takie jak: emisja obligacji, kredyty bankowe, kredyty udzielane przez instytucje multilateralne¹, leasing bądź pomoc unijna. JST stoją przed koniecznością dokonania wyboru tych źródeł i poziomu finansowania zewnętrznego, co w praktyce oznacza powstanie długu.

¹ Instytucje multilateralne to np. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), Norweski Bank Inwestycyjny (NIB), Bank Światowy.

Celem opracowania jest określenie poziomu, struktury i przyczyn oraz źródeł zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem tego problemu w gminach wiejskich. Podstawowe pytania badawcze w opracowaniu to: (i) jaki jest poziom i dynamika zadłużenia JST, w tym gmin wiejskich, (ii) jaka jest struktura zadłużenia JST, (iii) jaka jest rola poszczególnych źródeł w finansowaniu JST.

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE I METODA BADAŃ

Podstawowy zakres czasowy badań to lata 2005-2009. Tego okresu dotyczą analizy problemu zadłużenia gmin wiejskich. Analiza poziomu i struktury zadłużenia na bardziej ogólnym szczeblu jest przeprowadzona dla okresu od wprowadzenia reformy administracyjnej w 1999 r. do 2009 roku.

Materiały wykorzystane w opracowaniu obejmują naukową i popularną literaturę przedmiotu dotyczącą teoretycznych, prawnych i praktycznych aspektów finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, a także dane empiryczne ilustrujące te zagadnienia, publikowane przez Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski.

W opracowaniu wykorzystano metodę opisową i porównawczą oraz podstawowe metody statystyczne (statystyka opisowa).

SKALA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Cele korzystania przez JST z finansowania zewnętrznego o charakterze zwrotnym podlegają regulacjom prawnym. Rozwiązania w tym zakresie stosowane przez kraje europejskie są różnorodne. W wielu krajach (np. Austrii, Grecji, Irlandii, Wielkiej Brytanii, Włoszech) zobowiązania mogą być zaciągane wyłącznie na cele inwestycyjne, w niektórych (np. na Węgrzech, w Czechach) – bez żadnych zastrzeżeń zarówno na cele inwestycyjne, jak i na działalność bieżącą, a jeszcze w innych (np. Francji, Hiszpanii) – na cele inwestycyjne i pod pewnymi warunkami na cele bieżące [Wiewióra 2009]. W Polsce z ustawy *o finansach publicznych* wynika, że JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki na pokrycie planowanego oraz przejściowego deficytu budżetowego, na spłatę zobowiązań z tytułu z emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, a także na wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej². W praktyce oznacza to, że ze źródeł zewnętrznych mogą być finansowane zarówno wydatki bieżące, jak i inwestycyjne.

Stanisław Owsiak [2002] zauważa, że zaciąganie pożyczek komercyjnych na warunkach konkurencyjnych zmniejsza możliwość wydatkowania środków pieniężnych na statutową działalność władz samorządowych, gdyż część dochodów budżetowych musi być przeznaczona na koszt zaciągania pożyczek, co w połączeniu z obawą o nadmierne zadłużenie JST z tego tytułu może spowodować ograniczenie poziomu zaciągania pożyczek w skali roku fiskalnego. Obawa o niewypłacalność z powodu pożyczek i kredytów inwestycyjnych skłania też państwo do wprowadzenia ograniczeń również w ich przypadku. W związku z tym pojawia się problem regulacji – jej zakresu i poziomu. Zakres dotyczy określenia przedmiotu

² Art. 89 ustawy *o finansach publicznych* z dnia 27 sierpnia 2009 r. (art. 82 ustawy *o finansach publicznych* z 2005 r. obowiązujący do 2010 r. nie ujmował wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej).

regulacji, a więc zadłużenia, obsługi czy sankcji za nieprzestrzeganie limitów wyrażonych jako maksymalne dopuszczalne poziomy zadłużenia lub jego obsługi. W Europie można zaobserwować różne rozwiązania. Np. w Czechach, na Węgrzech i Słowacji nie ma limitu zadłużenia, w związku z tym nie ma też sankcji, natomiast w Rumunii limit zadłużenia wynosi 20% dochodów, w Rosji 100% i aż 110% w Hiszpanii. W Danii i Wielkiej Brytanii przyznaje się indywidualne limity zadłużenia. W Rumunii, Słowacji i Czechach nie ma też limitów obciążenia spłatą zadłużenia, ale już na Węgrzech sięga on 100% dochodów własnych pomniejszonych o zobowiązania krótkoterminowe. W Polsce w badanym okresie stosowano zarówno limit zadłużenia, który wynosił 60% dochodów ogółem, jak i limit wielkości spłaty zadłużenia – 15% dochodów ogółem³. Nie ma co prawda konkretnych sankcji za nieprzestrzeganie limitów zadłużenia, ale za formę takich sankcji można przyjąć kontrolę Regionalnych Izb Rachunkowych, a w przypadku zagrożenia dla sytuacji finansowej JST zarząd komisaryczny [Informacja 2004].

W okresie od wprowadzenia w życie w 1999 r. reformy administracyjnej do 2009 r. bezwzględny poziom zadłużenia JST w Polsce systematycznie wzrastał, aczkolwiek w bardzo zróżnicowanym tempie (tab. 1.).

Z danych w tabeli 1. wynika, że dynamika wzrostu zadłużenia w okresie 1999-2009 znacznie wahała się. Wskaźnik ten wynosił od 151,6 w 2000 r. do 103,7 w 2007 r. W pierwszych latach obowiązywania nowego podziału administracyjnego dynamika ta była bardzo

Tabela 1. Zadłużenie JST i jego struktura według rodzaju JST w latach 1999-2009

Lata	Zadłużenie ogółem [tys. zł]	Dynamika zadłużenia (rok poprzedni=100)	Udział poszczególnych grup JST w zobowiązaniach JST ogółem [%]			
			Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
1999	6 187 177	-	60,18	0,89	38,55	0,38
2000	9 377 074	151,6	54,74	4,03	40,12	1,11
2001	12 266 372	130,8	50,94	4,33	42,47	2,26
2002	15 358 392	125,2	39,32	5,80	52,06	2,82
2003	17 276 843	112,5	38,31	7,09	50,88	3,72
2004	19 104 730	110,6	39,52	7,75	49,79	2,94
2005	21 180 976	110,9	38,09	8,57	49,17	4,17
2006	24 949 122	117,8	38,42	9,99	45,28	6,31
2007	25 876 097	103,7	38,49	10,20	43,51	7,80
2008	28 774 694	111,2	37,61	10,04	44,40	7,95
2009	40 294 344	140,0	36,26	9,70	46,48	7,56

Źródło: obliczenia własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa z lat 1999-2009, [Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2000-2010].

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych art. 243 zastąpiła 15% górną granicę wskaźnika obsługi zadłużenia relacją wyliczoną według określonego wzoru biorącego pod uwagę dochody i wydatki bieżące, dochody ze sprzedaży majątku i dochody ogółem z trzech lat poprzedzających rok budżetowy. Nowy wskaźnik wchodzi w życie w 2014 r., ale regionalne izby obrachunkowe (RIO) już go respektują, np. RIO wydała negatywną opinię o uchwale Rady Miasta w Rybniku o emisji obligacji komunalnych w sytuacji, gdy ani bieżąca sytuacja finansowa ani poziom zadłużenia tej JST nie budziły wedle niej zastrzeżeń [Markiewicz 2010].

Tabela 2. Zadłużenie gmin i jego dynamika według rodzaju gmin w latach 2005-2009

Lata	Zadłużenie gmin [tys. zł]			Dynamika zadłużenia gmin (rok poprzedni = 100)			Udział zadłużenia gmin wiejskich w zadłużeniu gmin ogółem [%]
	ogółem	wiejskie	pozostałe	ogółem	wiejskie	pozostałe	
2005	8 067 277	2 910 530	5 156 747	106,8	100,9	110,5	36,1
2006	9 586 249	3 485 262	6 100 987	118,8	120,0	118,3	36,4
2007	9 958 558	3 626 204	6 332 354	103,9	104,0	103,8	36,4
2008	10 821 046	3 919 404	6 901 642	108,7	108,0	109,0	36,2
2009	14 611 051	5 197 831	9 413 220	135,0	132,6	136,4	35,6

Źródło: jak w tabeli 1.

wysoka, ale do 2004 r. o wyraźniej tendencji spadkowej. W następnych dwóch latach ponownie wzrosła, jednak w 2007 r. obniżyła się do najniższego poziomu w rozpatrywanym okresie. Od 2008 r. znów nastąpił wyraźny wzrost, szczególnie wysoki w 2009 r. Zmiany te wynikały ze zmiennej sytuacji finansowej JST, będącej rezultatem wahań koniunktury gospodarczej, zmian prawa oraz możliwości realizowania inwestycji ze wsparciem środków z UE. Znaczenie realizowania inwestycji ze wsparciem środków z UE było szczególnie widoczne właśnie w 2009 r., w którym liczba zawartych przez samorzady umów na realizację inwestycji ze wsparciem unijnym wzrosła w stosunku do 2008 r. o ponad 20 tys. (łącznie do 27,2 tys.), a ich wartość – o 65 mld zł (do 72,8 mld zł). Do końca 2009 r. JST udało się zakontraktować około 30% z 67,3 mld euro funduszy UE na lata 2007-2013, podczas gdy na koniec 2008 r. było to 3,3 % [Cieślak 2010].

Największy udział w zadłużeniu JST ogółem miały miasta na prawach powiatu, co świadczy o ich aktywności inwestycyjnej i wykorzystywaniu możliwości wsparcia ze środków unijnych. Ich udział w zobowiązaniach JST zmieniał się i wahał w granicach 40-52%. Na drugim miejscu w rankingu aktywności inwestycyjnej uplasowały się gminy z udziałem od 2002 r. na poziomie 36-40%. Należy nadmienić, że udział ten powoli, ale systematycznie maleje. Na trzecim miejscu znalazły się powiaty, a ich udział systematycznie wzrastał i w 2007 r. przekroczył 10%. Na czwartym miejscu są województwa, których udział w zadłużeniu również wzrasta.

Zadłużenie gmin zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym w latach 2005-2009 rosło, podobnie jak ogółu JST, a jego dynamika charakteryzowała się znacznymi wahaniami od 3,9% w 2005 r. do 35% w 2009 r. Udział gmin wiejskich w zadłużeniu gmin ogółem był dość stabilny – oscylował około 36%, w zadłużeniu ogółem JST kształtował się na poziomie 13-15%, natomiast dynamika zadłużenia tych gmin, podobnie jak dynamika zadłużenia ogółem gmin, ulegała znacznym wahaniom i oprócz 2005 r. nie odbiegała istotnie od dynamiki zadłużenia gmin ogółem i gmin pozostałych.

Poziom zadłużenia JST oceniany w relacjach względnych do dochodów ogółem (tab. 3.) nie budził znacznych zastrzeżeń, bo kształtował się na poziomie kilkukrotnie niższym od górnej granicy zadłużenia określonej prawem (60%). Nie oznacza to, że niektóre JST nie przekroczyły tego wskaźnika. Jednak skala tego zjawiska w całym badanym okresie nie była znaczna – dotyczyła ułamka procenta JST.

W latach 2005-2009 przeciętne dla JST wskaźniki zadłużenia oscylowały około 20%, dla gmin ogółem były o 2-3 pp. niższe. Gminy wiejskie zadłużały się w znacznie mniejszym stopniu niż pozostałe, gdyż ich zadłużenie względem dochodów kształtowało się na poziomie o około 3 pp. niższym od gmin ogółem. Na podkreślenie zasługuje stabilność poziomu

zadłużenia w czasie z wyjątkiem wspomnianego już 2009 r. Poziom zadłużenia wszystkich rozpatrywanych grup JST był niski i wskazuje na znaczne możliwości zaciągania zobowiązań przez JST. Należy zaznaczyć, że wskaźniki zadłużenia bez zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych były niższe o około 1-1,5 pp.

Tabela 3. Wskaźnik zadłużenia jako relacja zobowiązań do dochodów wykonanych JST ogółem, gmin i gmin wiejskich [%]

Lata	JST ogółem	Gminy	Gminy wiejskie
2005	20,6	17,6	14,6
2006	21,3	18,5	15,4
2007	19,7	17,5	14,7
2008	20,2	17,4	14,5
2009	26,0	22,5	18,3

Źródło: jak w tabeli 1.

STRUKTURA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Struktura zadłużenia według terminów zapadalności zobowiązań jest głównie efektem celów zaciągania zobowiązań, gdyż zadłużenie wynikające z realizacji kosztownych inwestycji infrastrukturalnych ma z reguły charakter długoterminowy.

Dane w tabeli 4. pokazują dominującą rolę zadłużenia długoterminowego w zadłużeniu JST niezależnie od szczebla analizy: JST ogółem, gmin czy gmin wiejskich. Udział zadłużenia długoterminowego w zadłużeniu JST ogółem systematycznie rósł – w ciągu 5 lat o 9 pp. W gminach wskaźnik ten był w kolejnych latach niższy o 0,5-2 pp., ale tendencja kształtowania się była podobna i w badanym okresie wskaźnik ten wzrósł o 11 pp. Dla gmin wiejskich był on nieznacznie niższy od przeciętnego dla wszystkich gmin z wyjątkiem 2009 r., gdy rozpiętość wzrosła do prawie 5 pp., a sam wskaźnik spadł do poziomu sprzed trzech lat. Tak wysoki i rosnący udział zadłużenia długoterminowego wskazuje na inwestycyjne podłoże zadłużenia. Lata 2004-2009 to okres członkostwa w Unii Europejskiej wraz z ogromnymi możliwościami realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, finansowanych z wykorzystaniem funduszy unijnych. JST pozostają pod presją swoich mieszkańców, którzy mają świadomość tych możliwości i pragną szybkiej i realnej poprawy warunków życia i działalności gospodarczej. Wzrasta też stopniowo doświadczenie i sprawność JST w aplikowaniu o te środki i ich wykorzystaniu.

Kolejnym kryterium brany pod uwagę przy analizie zadłużenia, jest jego struktura według tytułów dłużnych. W zobowiązaniach wyróżnia się papiery wartościowe, kredyty i pożyczki, przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania. Kryterium to może być wykorzystane do oceny aktywności JST w pozyskiwaniu środków na rynku kapitałowym w węższym ujęciu⁴. Pokazuje ono, czy JST sięgają po tradycyjne kredyty i pożyczki, czy też starają się pozyskać środki za pomocą możliwości, jakie daje emisja papierów wartościowych, przede wszystkim obligacji komunalnych. Obligacje komunalne swoimi zaletami przewyż-

Tabela 4. Udział zadłużenia długoterminowego w zadłużeniu JST ogółem, gmin i gmin wiejskich [%]

Lata	JST ogółem	Gminy	Gminy wiejskie
2005	94,67	92,84	92,24
2006	94,51	93,61	93,17
2007	95,65	95,09	94,87
2008	97,19	98,76	98,31
2009	98,85	98,37	93,77

Źródło: jak w tabeli 1.

⁴ Rynek kapitałowy w węższym ujęciu obejmuje rynki akcji i obligacji.

Tabela 5. Struktura zadłużenia JST ogółem, gmin i gmin wiejskich według tytułów dłużnych* [%]

Lata	JST ogółem			Gminy			Gminy wiejskie		
	papiery wartościowe	kredyty i pożyczki	wymagalne zobowiązania	papiery wartościowe	kredyty i pożyczki	wymagalne zobowiązania	papiery wartościowe	kredyty i pożyczki	wymagalne zobowiązania
2005	15,5	83,3	1,2	10,8	86,9	2,4	2,3	95,4	2,3
2006	15,1	83,9	0,9	11,9	86,3	1,7	3,6	94,8	1,6
2007	15,7	83,6	0,7	13,0	85,8	1,2	4,6	94,4	1,0
2008	9,8	89,6	0,6	10,8	88,2	1,1	5,1	94,1	0,8
2009	12,9	86,7	0,5	10,7	88,4	0,9	5,3	93,9	0,8

* Z uwagi na niewystępowanie lub nieznaczną wartość kategoria "przyjęte depozyty" została pominięta.
Źródło: jak w tabeli 1.

szają kredyty i pożyczki, głównie bankowe. Jako zalety wymienia się krótką i prostą procedurę przeprowadzenia emisji z uwagi na to, że wybór organizatora emisji nie podlega przepisom ustawy o zamówieniach publicznych, a także takie cechy jak: brak konieczności ustanawiania zabezpieczenia, dłuższa karencja spłaty oraz dotarcie do większej liczby pożyczkodawców, co umożliwi sfinansowanie dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, dłuższy horyzont finansowania umożliwiający pozyskanie środków na bardzo długi okres znacznie przekraczający czas, na jaki mogłyby JST uzyskać bankowe kredyty inwestycyjne [Rozwój 2008, Główska 2009, Pawłowicz i inni 2010]. Ponadto, Wiesław Dębski [2005] zwraca uwagę na marketingową zaletę emisji obligacji. Polega ona na przyciągnięciu uwagi mediów regionalnych i ogólnokrajowych, co daje okazję do kreowania odpowiedniego wizerunku JST, pokazania w korzystnym świetle jej kadry i zasygnalizowania sprzyjającego klimatu do inwestowania. Główną wadą tego sposobu pozyskiwania środków jest niepewność co do ulokowania całej emisji na rynku i zgromadzenia w ten sposób zaplanowanej kwoty, a w przypadku emisji publicznych bardziej skomplikowana procedura.

Analiza danych (tab. 5.) wskazuje, że według kryterium tytułów dłużnych struktury zadłużenia gmin i JST ogółem są dość zbliżone, natomiast struktura zadłużenia gmin wiejskich jest co do ogólnej charakterystyki podobna, ale występują dość znaczne różnice w wartości udziałów. W strukturze zadłużenia JST ogółem, a także gmin i gmin wiejskich dominują kredyty i pożyczki. Jest to w znacznej mierze rezultat łatwego dostępu gmin do kredytów bankowych [Ankieta 2009]. Udział zadłużenia z tego tytułu był dość stabilny z wyjątkiem 2008 r. Dla gmin wahał się od 85,8 do 88,4 % i był nieznacznie (około 2-3 pp.) wyższy niż dla JST ogółem. Zadłużenie gmin wiejskich z tego tytułu było o około 8 pp. niższe od przeciętnego dla gmin. Z uwagi na to, że udział wymagalnych zobowiązań jest stosunkowo mało znaczący, bo sięga około 1%, i jest najniższy dla JST ogółem a najwyższy dla gmin ogółem, różnice między badanymi grupami w udziale kredytu bankowego wynikają z różnicy w zadłużaniu się w formie emisji papierów wartościowych. O ile udziały papierów wartościowych w zadłużeniu JST ogółem sięgały kilkunastu procent (z wyjątkiem 2008 r.), o tyle w przypadku gmin ogółem były one niższe o kilka pp., a dla gmin wiejskich nawet kilkanaście. Rozpiętość w wielkości tego wskaźnika między gminami wiejskimi i gminami pozostałymi oraz JST ogółem w kolejnych latach badanego okresu zmniejszała się stale. W 2005 r. wynosiła 13,2 pp., natomiast w 2009 r. już tylko 7,6 pp.

Tabela 6. Struktura zadłużenia JST według wierzycieli [%]

Lata	JST ogółem		Gminy				Gminy wiejskie			
	zadłużenie									
	krajowe	zagraniczne	krajowe w bankach*	krajowe	zagraniczne	krajowe w bankach*	krajowe	zagraniczne	krajowe w bankach*	
2005	15,5	83,3	1,2	10,8	86,9	2,4	2,3	95,4	2,3	
2006	15,1	83,9	0,9	11,9	86,3	1,7	3,6	94,8	1,6	
2007	15,7	83,6	0,7	13,0	85,8	1,2	4,6	94,4	1,0	
2008	9,8	89,6	0,6	10,8	88,2	1,1	5,1	94,1	0,8	
2009	12,9	86,7	0,5	10,7	88,4	0,9	5,3	93,9	0,8	

* w bankach komercyjnych i spółdzielczych

Źródło: jak w tabeli 1.

WIERZYCIELE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

JST są zadłużone u wielu podmiotów. Najprostszy podział wierzycieli obejmuje wierzycieli krajowych i zagranicznych. Do tych pierwszych zalicza się podmioty sektora finansów publicznych, banki⁵, pozostałe instytucje finansowe, przedsiębiorstwa niefinansowe, gospodarstwa domowe i instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych. Wierzycieli zagranicznych do 2008 r. dzielono na rządy i agendy rządowe oraz międzynarodowe instytucje finansowe, zaś od 2008 r. stosuje się klasyfikację na należących do strefy euro i pozostałe podmioty zagraniczne.

W zadłużeniu JST dominuje zadłużenie krajowe, aczkolwiek występują tu znaczne różnice między rozpatrywanymi grupami. W przypadku JST ogółem udział zadłużenia zagranicznego rósł stale i na koniec 2009 r. sięgnął około 18%. W tym samym okresie wskaźnik ten dla gmin był stabilny, ale na znikomym poziomie, co oznacza, że inne JST niż gminy korzystały w znacznym stopniu ze środków instytucji zagranicznych. Należy tu podkreślić szczególną rolę instytucji multilateralnych, takich jak: Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), Norweski Bank Inwestycyjny (NIB), Bank Światowy, w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych. Instytucje te są relatywnie tanim źródłem kapitału, jednak możliwości jego wykorzystania są obwarowane licznymi wymaganiami, a szanse na uzyskanie kapitału mają inwestycje o dużym znaczeniu dla regionu lub kraju, wymagające zaawansowanego montażu finansowego i zaangażowania w projekt kilku instytucji. Często instytucje multilateralne wymagają finansowania hybrydowego oraz zabezpieczenia środków gwarancją Skarbu Państwa. Niejednokrotnie są one jednak jedynymi instytucjami mogącymi sfinansować duże projekty infrastrukturalne [Pawłowicz i inni 2009]. Z tego względu środki z tych instytucji były niedostępne dla wielu gmin, a szczególnie gmin wiejskich.

W zadłużeniu krajowym dominowały banki (komercyjne i spółdzielcze). Najwyższe ich zaangażowanie wystąpiło w grupie JST ogółem, najniższe w grupie gmin wiejskich. Udział banków w zadłużeniu w ciągu 5 lat wzrósł w każdej rozpatrywanej grupie JST – o kilkanaście pp. w przypadku JST ogółem i o około 25 pp. w gminach i gminach wiejskich. Dzięki temu różnica w wielkości tego wskaźnika między poziomem dla ogółu JST i poziomem dla gmin, również gmin wiejskich, zmniejszyła się znacznie. Można przypuszczać, że rola banków w zadłużeniu, szczególnie gmin wiejskich, będzie nadal rosła, ale stosunkowo wolno, bo jak

⁵ Od 2006 r. nie występuje zadłużenie wobec banku centralnego.

zauważają autorzy raportu o wykorzystaniu narzędzi finansowych w absorpcji funduszy unijnych, z jednej strony wzrostowi kredytowania przez banki projektów unijnych [i tym samym zadłużeniu – przypis autora] sprzyja ogromna skala funduszy strukturalnych dostępnych w nowej perspektywie finansowej oraz brak wolnych środków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw, z drugiej zaś – popyt na kredyt będzie ograniczany poprzez system zaliczkowania, który wpłynie na ograniczenie skali kredytów pomostowych [Pawłowicz i inni 2009].

WNIOSKI

Przeprowadzone badania skłaniają do wyciągnięcia kilku wniosków.

1. W badanym okresie zadłużenie JST systematycznie wzrastało w ujęciu nominalnym oraz realnym. Poziom zadłużenia nie stanowił problemu, był kilkukrotnie niższy od ustalonej prawnie górnej jego granicy. Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia odnotowano w 2009 r., co należy wiązać z finalizacją wielu umów na realizację inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych. Zadłużenie gmin wiejskich również rosło, a jego tempo było zbliżone do tempa ogółu JST.
2. W strukturze terminowej zadłużenia gmin wiejskich dominowało, tak jak w przypadku innych JST, zadłużenie długoterminowe, co sugeruje, że przyczyną sięgania do zewnętrznych źródeł finansowania była chęć realizacji inwestycji, a bodźcem do nich (ważnym, ale nie jedynym) była możliwość korzystania z pomocy ze środków unijnych.
3. Gminy wiejskie w mniejszym stopniu niż pozostałe JST korzystały z możliwości pozyskania środków za pomocą emisji papierów wartościowych, chociaż obserwuje się systematyczną poprawę w tym zakresie. Przyczyn tego zjawiska jest wiele. Wydaje się, że nie bez znaczenia jest stosunkowo mała skala potrzeb finansowych pojedynczej gminy wiejskiej względem kosztów związanych z emisją i obsługą papierów wartościowych wyemitowanych w formie np. obligacji komunalnych. To narzędzie pozyskiwania środków może ujawnić swoje zalety w przypadku wspólnych emisji realizowanych przez kilka lub kilkanaście gmin.
4. Cechą charakterystyczną zadłużenia gmin wiejskich na tle pozostałych gmin i JST ogółem jest znikomy udział w strukturze zadłużenia zobowiązań wobec instytucji zagranicznych. Podobnie jak w przypadku obligacji komunalnych, przyczyn należy upatrywać w stosunkowo niewielkich rozmiarach inwestycji pojedynczej gminy wiejskiej. Można przypuszczać, że podstawową rolę w finansowaniu inwestycji gmin wiejskich nadal będą odgrywać banki krajowe.

LITERATURA

- Ankieta przeprowadzona przez serwis prasowy PAP oraz Twigger, Obligacje komunalne - szanse i bariery finansowania inwestycji*, Invest Finance Sp. z. o.o., 2009: [za:] *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r.*, NBP.
- Cieślak A. 2010: *Gminni mistrzowie dotacji*, artykuł z dnia 3.03.2010. www.rp.pl
- Główka G. 2010: *Obligacje jako instrument finansowania projektów inwestycyjnych polskich samorządów*, „Scientarum Polonorum Acta Oeconomia”, nr 9(2).
- Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz stanie należności za lata 2001-2003 jednostek samorządu terytorialnego*, 2004: Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Markiewicz T. 2010: *Samorządowy wzór na kłopoty*, „Puls Biznesu”, nr 140.

- Owsiak S. 2002: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pawłowicz L., Lepczyński B., Penczar M., Wiecka H. 2009: *Wykorzystanie narzędzi finansowych w absorpcji funduszy unijnych i realizacji celów krajowej polityki regionalnej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2002-2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*, Narodowy Bank Polski 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU. 2005.249.2104.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU. 2009.157.1240.
- Wiewióra M. 2009: *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 239.

Alina Daniłowska

LOCAL SELF-GOVERNMENT ENTITIES DEBT WITH THE FOCUS ON RURAL COMMUNES

Summary

The aim of the paper is to evaluate the scope, structure, causes and sources of local self-government entities debt in Poland with especial focus on debt of rural communes. The analysis showed that scope of rural communes debt increased noticeably during examined period as well the debt of other local self-government entities. Extremely high increase was observed in the year 2009. It resulted from the realization infrastructural investments co financed with the EU funds. Rural communes used the communal bonds as a source of financing much more rarely than other kinds of local self-government entities. The low share of foreign debt is the other remarkable feature of rural communes debt.

Adres do korespondencji:

dr hab. Alina Daniłowska

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

tel. (22) 593 40 39

e-mail: alina_danilowska@sggw.pl