

Beata Filipiak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

POMIAR STRUKTURY ZADŁUŻENIA – UJĘCIE TEORETYCZNE A SKUTKI ZADŁUŻENIA W PRAKTYCE SAMORZĄDOWEJ

Streszczenie: W artykule przedstawiono zasady i podejście metodyczne do pomiaru poziomu zadłużenia. Dokonano analizy poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2008. Analizie poddano salda zadłużenia w podziale na instrumenty oraz na poszczególne grupy jednostek samorządowych. W części końcowej autorka wskazała na zagrożenia związane z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: JST, struktura zadłużenia, instrumenty dłużne

1. Wstęp

Wpływ długu samorządowego na gospodarkę, poziom życia oraz rozwój społeczności lokalnych jest niekwestionowany i wieloaspektowy. Może on wywierać zarówno pozytywny jak i negatywny wpływ na rozwój społeczności lokalnej.

Organy samorządowe kreując rozwój, zaciągają dług, tworzą politykę długu i zarządzania nim. Zarządzanie długiem jest procesem złożonym, gdyż obejmuje: planowanie poziomu zadłużenia, weryfikację realiów pozyskania finansowania, racjonalizację istniejącego zadłużenia, monitorowanie poziomu i struktury zadłużenia. Prawidłowe podejście do zarządzania długiem wymusza określenie przyczyn korzystania z zewnętrznego finansowania, zdefiniowanie korzystania z instrumentów dłużnych, określenie skutków i ryzyka związanego z długiem, określenie instrumentów zabezpieczenia przed ryzykiem, wyznaczenie granic prawnych i rzeczywistych w zakresie zadłużenia, wybór instrumentów dłużnych, często restrukturyzację zadłużenia, utrzymanie płynności finansowej.

W procesie zarządzania długiem istotnym elementem jest pomiar struktury i poziomu zadłużenia. Celem artykułu jest wskazanie na zasady i podejście metodyczne do pomiaru poziomu zadłużenia.

2. Struktura samorządowego długu publicznego – zasady kształtowania

Struktura samorządowego długu publicznego jest wyznaczana prawem zarówno krajowym, jak i Unii Europejskiej. Minister właściwy do spraw finansów wydał dwa akty prawne dotyczące szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych¹, czyli rodzajów długu dopuszczalnego do zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego. W świetle prawa regulującego sposób klasyfikacji tytułów dłużnych samorządowym długiem publicznym są:

1) papiery wartościowe, inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, z uwzględnieniem podziału na:

a) krótkoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu nie dłuższym niż rok (bony skarbowe, obligacje, bony komercyjne, pozostałe papiery wartościowe),

b) długoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu dłuższym niż rok (obligacje, obligacje skarbowe, pozostałe papiery wartościowe);

2) pożyczki, w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, z uwzględnieniem podziału na:

a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,

b) długoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok;

3) kredyty, z uwzględnieniem podziału na:

a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok,

b) długoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok;

4) przyjęte depozyty, w tym:

a) depozyty zbywalne – natychmiast wymienialne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela,

b) inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela;

5) zobowiązania wymagalne, w tym:

a) wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

b) uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będąca dłużnikiem.

¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 112, poz. 758).

Polskie prawo wskazuje również na ograniczenia dotyczące zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego niektórych zobowiązań finansowych², których maksymalna wartość nominalna, wyrażona w złotych, nie jest ustalona w dniu zawierania transakcji. Wskazanego ograniczenia nie stosuje się w przypadku zobowiązań finansowych, nominowanych w walutach obcych, zaciąganych:

- 1) w formie kredytów i pożyczek:
 - a) w międzynarodowych instytucjach finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy,
 - b) w bankach, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez wskazane powyżej instytucje finansowe,
 - c) od osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez instytucje wskazane powyżej,
 - d) od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową;
- 2) w formie obligacji o terminie wykupu powyżej roku, emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych,
- 3) w celu ustanowienia zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, w związku z udzielanymi przez Skarb Państwa poręczeniami lub gwarancjami,
- 4) ograniczeń nie stosuje się również w przypadku:
 - a) zobowiązań finansowych objętych poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa lub międzynarodowych instytucjach finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy oraz od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową,
 - b) zobowiązań finansowych zaciągniętych w celu współfinansowania przedsięwzięcia, którego jednym ze źródeł finansowania są środki uzyskane w wyniku zaciągnięcia zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, lub międzynarodowych instytucjach finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy oraz od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową,
 - c) zobowiązań finansowych, które mogą powstać w wyniku otrzymania środków bezzwrotnych podlegających zwrotowi w przypadku niewypełnienia warunków zawartych w umowie, na podstawie której są otrzymane od międzynarodowych instytucji finansowych, których Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy oraz od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy

²Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz.U. nr 112, poz. 757).

porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową, oraz instytucji, których organem założycielskim jest Unia Europejska, w szczególności ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zobowiązania finansowe, które są zwolnione z ograniczeń, mogą być zaciągane jedynie na finansowanie wydatków inwestycyjnych nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego lub innych podmiotów sektora finansów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania finansowe, opierające się na wskazanych powyżej rodzajach poręczeń, jedynie w przypadku, gdy uzyskały ocenę wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym, wydaną przez jedną spośród agencji oceniających wiarygodność kredytową (agencje ratingowe), które wraz z odpowiadającymi im przedziałami ocen wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym wskaże minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Prawo również wskazuje na sposoby finansowania, które są dostępne dla jednostek sektora finansów publicznych; np. dotyczy to odrębnych uregulowań prawnych w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, czy emisji innych papierów wartościowych.

Należy wskazać, że w klasyfikowaniu tytułów dłużnych powinno mieć zastosowanie rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96, które precyzyjnie odnosi się do kwalifikowania tytułów dłużnych. Ta regulacja jest nadrzędna w stosunku do omawianych powyżej regulacji. Na takie stanowisko wskazuje pismo Ministerstwa Finansów³. Praktyka raportowania JST zwraca uwagę na następującą klasyfikację tytułów dłużnych⁴: kredyty, pożyczki, obligacje i papiery wartościowe, przyjęte depozyty, zobowiązania wymagalne. W tych grupach prowadzone są analizy i na podstawie wskazanych grup analizowane są wielkości zaciąganych zobowiązań dłużnych w ujęciu wartościowym.

3. Pomiar zadłużenia

Analizę zadłużenia przeprowadzono dla okresu od 2001 do 2008 r. Wybrane dane ujęte zostały jako saldo zadłużenia i obrazują jego kształtowanie przed i po zmianie ustawy regulującej dochody JST (2003 r.) oraz po dacie, kiedy nastąpiła zmiana ustawy o finansach publicznych (2005 r.). Wprowadzone zmiany nie wpłynęły na porównywalność danych we wskazanym okresie badawczym. Układ danych jest tożsamy z wskazaną powyżej klasyfikacją przyjętą rozporządzeniem Rady Ministrów z 4 marca 2010 r.

³ Pismo Ministerstwa Finansów (Departamentu Długu Publicznego) nr DP14/657/90/MKT/2009/3032.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. nr 43, poz. 247).

Tabela 1 prezentuje saldo zadłużenia w analizowanym okresie od 2001 do 2008 r. Z zaprezentowanych danych wynika, że we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego rośnie zadłużenie. W gminach obserwuje się wzrost salda zaangażowania w papiery dłużne oraz kredyty i pożyczki w całym analizowanym okresie. Wykorzystanie depozytów spadło do zera w 2005, 2007 i 2008 r. Saldo zobowiązań wymagalnych również systematycznie spada.

Dla miast na prawach powiatu w 2005 r. następuje załamanie trendu wzrostowego salda wykorzystania papierów wartościowych. W 2006 r. obserwowany jest nieznaczny wzrost, ale już kolejne lata charakteryzują spadek wykorzystania tego instrumentu dłużnego w ujęciu wartościowym. Dominującym instrumentem dłużnym w miastach na prawach powiatu są kredyty i pożyczki. Wykorzystanie tego instrumentu w analizowanym okresie systematycznie wzrasta. Od 2005 r. miasta na prawach powiatu nie wykorzystują depozytów jako źródła finansowania. Do 2002 r. rośnie saldo zobowiązań wymagalnych, ale już w 2004 r. jego poziom zostaje mocno ograniczony.

W powiatach rok 2007 jest rokiem przełomowym dla wykorzystania papierów wartościowych, gdyż ich wykorzystanie systematycznie wzrastało, aby w 2008 r. odnotować spadek. Saldo kredytów i pożyczek tak jak w przypadku miast na prawach powiatu i gmin systematycznie rośnie w ujęciu wartościowym. Tak jak w przypadku miast na prawach powiatu depozyty wykorzystywane są do 2005 r. włącznie. Nieco odmienna tendencja jest w przypadku salda zobowiązań wymagalnych. Poziom tych zobowiązań spada do 2005 r., w 2006 r. odnotowuje się wzrost, ale nie jest on trwały, gdyż od 2007 r. wykazywany jest dalszy spadek.

W województwach samorządowych saldo zobowiązań dłużnych z tytułu papierów dłużnych wykazuje wahania w analizowanym okresie. Po okresie wzrostu do 2003 r. następuje załamanie tendencji. W latach 2006 i 2007 notowany jest wzrost, ale już w kolejnym roku spadek. Rok 2004 jest okresem spadku w ujęciu wartościowym poziomu kredytów i pożyczek, ale od 2005 r. znów obserwowana jest tendencja wzrostowa. Udział depozytów maleje do zera w 2005 r., a saldo zobowiązań wymagalnych spada systematycznie w całym analizowanym okresie.

Tabela 2 prezentuje analizę struktury zadłużenia instrumentów dłużnych w gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach samorządowych w analizowanym okresie lat 2001–2008. W analizie tej wykorzystano następujące podejście do obliczeń⁵:

$$U_1 = \frac{u_1}{u} \times 100 \quad U_2 = \frac{u_2}{u} \times 100 \quad \dots \quad U_n = \frac{u_n}{u} \times 100 \quad \dots \quad U_1 + U_2 + \dots + U_n = \sum_{x=1}^n U_x, \quad (1)$$

⁵M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w JST*, Municipium, Warszawa 2004, s. 34–36; M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

gdzie:

- u_1 – czynnik 1 z okresu badanego wpływający na dane zjawisko,
- u_2 – czynnik 2 z okresu badanego wpływający na dane zjawisko,
- u_x – czynnik n z okresu badanego wpływający na dane zjawisko,
- $1 \dots x$ – numery kolejnych czynników wpływających na dane zjawisko,
- U_1 – udział procentowy zjawiska o numerze 1 w badanym zjawisku,
- U_2 – udział procentowy zjawiska o numerze 2 w badanym zjawisku,
- U_n – udział procentowy zjawiska o numerze n w badanym zjawisku,
- U – suma wszystkich czynników wpływających na dane zjawisko.

Podstawą analizy są dane z tabeli 1, które wyrażono procentowo. Każdy z czynników określonych jako instrument dłużny odniesiono do jego udziału w sumie ogólnego zadłużenia danego typu jednostki samorządowej.

W gminach, tak jak i pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego, największe znaczenie przypada emisjom papierów wartościowych oraz kredytom i pożyczkom. Dominujący udział w strukturze zadłużenia posiadają kredyty i pożyczki. Należy wskazać, że zarówno udział emisji papierów wartościowych, jak i kredytów i pożyczek wykazuje wahania. Do 2003 r. systematycznie rośnie udział emisji papierów wartościowych w strukturze zadłużenia. W 2004 r. następuje spadek, a od 2005 r. ponowny wzrost. W 2008 r. notowany jest spadek udziału emisji papierów wartościowych w strukturze zadłużenia. Udział kredytów i pożyczek w strukturze zadłużenia gmin rośnie do 2004 r. W okresie 2005–2007 udział w strukturze zadłużenia spada, by w 2008 r. osiągnąć najwyższy poziom w analizowanym okresie.

W miastach na prawach powiatu również dominujący udział w strukturze zadłużenia mają dwa instrumenty: kredyty i pożyczki oraz emisja papierów wartościowych. Do 2004 r. udział emisji papierów wartościowych w zadłużeniu ogółem miast na prawach powiatu rośnie, a następnie systematycznie spada i na koniec analizowanego okresu maleje niemal o połowę w stosunku do 2001 r. Kredyty i pożyczki w okresie do 2005 r. wykazują tendencję spadkową, po czym notowany jest systematyczny wzrost udziału w strukturze zadłużenia.

Udział w strukturze zadłużenia emisji papierów wartościowych w powiatach wykazuje wahania. Trudno ustalić tutaj jednoznaczny trend, ale można wskazać, że udział ten waha się w przedziale od 22 do 18% w okresie 2001–2007, w 2008 r. następuje obniżenie udziału tego instrumentu do poziomu 16–18%. Należy wskazać, że pożyczki i kredyty posiadają wartość dominującą w strukturze zadłużenia powiatów, z wyjątkiem 2007 r., w którym obserwowany jest nieznaczny spadek udziału, systematycznie rośnie udział tego instrumentu.

W województwach samorządowych widoczny jest spadek udziału emisji papierów wartościowych w analizowanym okresie, a wzrost, i to znaczący, udziału kredytów i pożyczek w strukturze zadłużenia. Należy podkreślić że tendencja spadkowa emisji papierów wartościowych wykazuje wahania, co oznacza, że po okresie spadku, następuje nieznaczny wzrost, po czym kolejny spadek. Udział kredytów i pożyczek w strukturze zadłużenia województwa samorządowego wykazuje nieznaczny spadek w latach 2004, 2006 oraz 2007 i osiąga 94,84% w 2008 r.

Tabela 1. Zadłużenie JS T w latach 2001–2008 w tys. zł w podziale na tytuły dłużne i grupy jednostek

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gminy								
Zobowiązania ogółem, z tego:	5 505 347	6 039 342	6 617 791	7 551 936	8 067 277	9 586 249	9 958 402	10 821 046
- emisja papierów wartościowych	459 958	603 889	664 327	731 767	867 234	1 141 656	1 291 959	1 166 160
- kredyty i pożyczki	4 576 268	5 028 680	5 607 996	6 572 239	7 010 353	8 276 697	8 543 945	9 540 365
- przyjęte depozyty	35 797	15 176	16 143	15 189	0	3 143	0	0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	433 324	391 597	329 325	232 740	189 690	164 753	122 498	114 522
- z tytułu dostaw towarów i usług	3 13 772	270 324	224 228	156 912	134 073	117 793	87 661	77 135
Miasta na prawach powiatu								
Zobowiązania ogółem, z tego:	5 209 380	6 367 344	6 981 627	7 315 728	7 643 931	8 744 632	8 982 969	10 514 617
- emisja papierów wartościowych	1 058 381	1 430 025	1 765 704	1 964 428	1 925 800	1 937 150	1 915 250	1 066 100
- kredyty i pożyczki	3 938 430	4 679 499	4 986 287	5 250 658	5 658 220	6 755 871	7 019 428	9 400 560
- przyjęte depozyty	17 788	5 649	1 853	2 659	0	0	0	0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	194 781	252 170	227 783	97 983	59 910	51 610	48 291	47 957
- z tytułu dostaw towarów i usług	156 093	200 303	191 927	83 169	51 716	44 698	42 240	40 154
Powiaty								
Zobowiązania ogółem, z tego:	494 818	890 564	1 225 226	1 480 003	1 815 593	2 492 694	2 639 529	2 888 909
- emisja papierów wartościowych	102 800	199 650	240 350	295 550	350 460	449 720	486 130	467 560
- kredyty i pożyczki	326 356	644 643	925 098	1 171 463	1 456 641	2 031 094	2 147 389	2 417 205
- przyjęte depozyty	5 916	2 660	2 225	715	0	0	0	14
- zobowiązania wymagalne, w tym:	59 746	43 611	57 553	12 275	8 491	11 880	6 010	4 130
- z tytułu dostaw towarów i usług	33 844	12 971	16 457	8 172	6 035	7 273	4 017	958
Województwa samorządowe								
Zobowiązania ogółem, z tego:	293 188	433 583	642 518	561 451	882 621	1 573 979	2 019 320	2 289 451
- emisja papierów wartościowych	69 400	124 700	124 700	120 000	116 500	226 600	351 000	116 000
- kredyty i pożyczki	193 566	285 856	498 740	424 198	760 204	1 341 615	1 665 181	2 171 387
- przyjęte depozyty	730	1	7	7	0	0	0	0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	29 492	23 026	19 072	17 245	5 917	5 764	3 139	2 064
- z tytułu dostaw towarów i usług	22 454	15 299	13 477	9 671	2 456	3 077	1 126	409

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu za lata 2001–2008.

Tabela 2. Struktura zadłużenia JST w latach 2001–2008 w tys. zł w podziale na tytuły dłużne i grupy jednostek

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gminy								
Zobowiązania ogółem, z tego:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
- emisja papierów wartościowych	8,36%	10,00%	10,04%	9,69%	10,75%	11,91%	12,97%	10,78%
- kredyty i pożyczki	83,12%	83,27%	84,74%	87,03%	86,90%	86,34%	85,80%	88,16%
- przyjęte depozyty	0,65%	0,25%	0,24%	0,20%	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%
- zobowiązania wymagalne, w tym:	7,87%	6,48%	4,98%	3,08%	2,35%	1,72%	1,23%	1,06%
- z tytułu dostaw towarów i usług	5,70%	4,48%	3,39%	2,08%	1,66%	1,23%	0,88%	0,71%
Miasta na prawach powiatu								
Zobowiązania ogółem, z tego:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
- emisja papierów wartościowych	20,32%	22,46%	25,29%	26,85%	25,20%	22,15%	21,32%	10,14%
- kredyty i pożyczki	75,60%	73,49%	71,42%	71,77%	74,02%	77,26%	78,14%	89,40%
- przyjęte depozyty	0,34%	0,09%	0,03%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
- zobowiązania wymagalne, w tym:	3,74%	3,96%	3,26%	1,34%	0,78%	0,59%	0,54%	0,46%
- z tytułu dostaw towarów i usług	3,00%	3,15%	2,75%	1,14%	0,68%	0,51%	0,47%	0,38%
Powiaty								
Zobowiązania ogółem, z tego:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
- emisja papierów wartościowych	20,78%	22,42%	19,62%	19,97%	19,30%	18,04%	18,42%	16,18%
- kredyty i pożyczki	65,95%	72,38%	75,50%	79,15%	80,23%	81,48%	81,35%	83,68%
- przyjęte depozyty	1,20%	0,30%	0,18%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
- zobowiązania wymagalne, w tym:	12,07%	4,90%	4,70%	0,83%	0,47%	0,48%	0,23%	0,14%
- z tytułu dostaw towarów i usług	6,84%	1,46%	1,34%	0,55%	0,33%	0,29%	0,15%	0,03%
Województwa samorządowe								
Zobowiązania ogółem, z tego:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
- emisja papierów wartościowych	23,67%	28,76%	19,41%	21,37%	13,20%	14,40%	17,38%	5,07%
- kredyty i pożyczki	66,02%	65,93%	77,62%	75,56%	86,13%	85,24%	82,46%	94,84%
- przyjęte depozyty	0,25%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
- zobowiązania wymagalne, w tym:	10,06%	5,31%	2,97%	3,07%	0,67%	0,36%	0,16%	0,09%
- z tytułu dostaw towarów i usług	7,66%	3,53%	2,10%	1,72%	0,28%	0,20%	0,06%	0,02%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu za lata 2001–2008.

Należy podkreślić, że udział w strukturze pozostałych instrumentów we wszystkich typach jednostek na trzech podstawowych szczeblach jest nieznaczący. Zarówno przyjęte depozyty, jak i udział zobowiązań wymagalnych, systematycznie spada i w ostatnim okresie analizy nieznacznie przekracza 1% w gminach, w miastach na prawach powiatu nie osiąga 0,5%, w powiatach przekracza 0,01%, a w województwie samorządowym oscyluje na poziomie 0,09%.

4. Skutki zaciągania zobowiązań dłużnych

Zaciąganie zobowiązań dłużnych pociąga za sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Oczywiście nie można negować roli długu jako czynnika przyspieszającego rozwój społeczno-gospodarczy. Dług o charakterze długoterminowym znacząco przyczynia się do rozwoju jakości świadczonych usług i rozwoju infrastruktury. Mamy tutaj do czynienia nie tylko z odnową, ale przede wszystkim modernizacją infrastruktury. Większość jednostek wykorzystuje zadłużenie do zmian ilościowych oraz w standardzie świadczonych usług. Jest to ważny argument przemawiający za zaciąganiem długu, gdyż każda modernizacja infrastruktury niesie potencjalne możliwości uzyskania obniżki kosztów eksploatacyjnych związanych z wykorzystaniem majątku w realizacji zadań.

Dyskusyjny jest argument wskazujący na negatywne skutki spłaty długu dla przyszłych pokoleń. Wskazuje się na korelację spłaty zadłużenia w trakcie życia zadania, co oznacza tym samym, że pokolenia, które będą korzystać z danego dobra w okresie eksploatacji zadania, powinny przez płacone daniny partycypować w kosztach spłaty zadłużenia⁶. Jest to niewątpliwie słuszny postulat, ale również w literaturze przedmiotu występują poglądy wskazujące, że nie zawsze bieżące decyzje o zaciąganiu długu, towarzyszące np. polityce finansowej oraz strategii finansowej, wpłyną negatywnie na przyszłe pokolenia⁷.

Negatywne aspekty zadłużenia wynikają w szczególności z niedoszacowania ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentów dłużnych⁸, braku umiejętności pomiaru wpływu zadłużenia na zdolność do wywiązywania się z zobowiązań⁹ oraz

⁶K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997, s. 48; M. Trojak, *Zewnętrzne źródła finansowania gmin i ich wpływ na rozwój społeczności lokalnych*, w: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydaw. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 256.

⁷B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.

⁸B. Filipiak, *Kierunki zarządzania ryzykiem dotyczącym państwowego długu publicznego*, w: *Ryzyko w finansach i bankowości*, red. B. Filipiak, M. Dylewski, Difin, Warszawa 2010.

⁹B. Filipiak, *Ryzyko decyzji finansowych podejmowanych przez organy samorządowe w świetle ustawy o finansach publicznych*, w: *Podmioty sektora finansów publicznych w warunkach ryzyka i niepewności*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe WSB”, nr 26, WSB, Poznań 2010.

z przekroczenia przez państwowy dług publiczny poziomu 3/5 wartości rocznego PKB¹⁰ lub też przekroczenia relacji zadłużenia publicznego do PKB ponad 60%¹¹.

W kontekście prowadzonych rozważań należy zwrócić szczególną uwagę na problem związany z występowaniem ryzyka związanego z instrumentami dłużnymi. Przeprowadzona wyżej analiza zwraca uwagę na ten problem, gdyż dominującymi instrumentami są instrumenty narażone na ryzyko transakcyjne, refinansowania, kursowe, walutowe, stopy procentowej, czy też kredytowe¹². Przy ustalaniu dominującej grupy instrumentów dłużnych w strukturze zadłużenia konieczne staje się pogłębienie analizy. Powinna ona zmierzać do zbadania szczegółowego wpływu znajdujących się w danej grupie instrumentów dłużnych na poziom ryzyka. Dzięki takiemu podjęciu istnieje możliwość złagodzenia skutków wskazanych ryzyk oraz zabezpieczenia się przed ich wystąpieniem.

5. Podsumowanie

Niewątpliwie pomiar i ustalenie struktury zadłużenia nie tylko w ujęciu *ex post*, ale jej planowanie, czy wręcz programowanie, ma decydujące znaczenie z punktu widzenia prawidłowości zarządzania finansami samorządowymi, kreowania zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, zabezpieczenia się przed ryzykiem oraz zarządzania zdolnością do wywiązywania się z bieżących zobowiązań. Programowanie struktury zadłużenia pozwala na eliminowanie ryzyka refinansowania, jak również na kształtowanie pożądanej z punktu widzenia kosztowego struktury wykorzystania instrumentów dłużnych.

Istniejące rozwiązania prawne dopuszczające jedynie wskazaną grupę instrumentów dłużnych z jednej strony ograniczają dostęp do wszystkich oferowanych instrumentów na rynku, ale z drugiej pozwalają na ograniczenie ryzyka zwłaszcza operacyjnego i transakcyjnego.

Mimo wzrostu udziału dwóch grup instrumentów dłużnych i ich dominacji w strukturze zadłużenia oraz systematycznego wzrostu jego poziomu w jednostkach samorządu terytorialnego, instrumenty te będą nadal dominować. Ich wykorzystanie wiąże się z elastycznością konstrukcji (w wielu przypadkach zgodnie z potrzebami JST), ale również wynika z faktu, że coraz więcej jednostek umie zarządzać ryzykiem i chce nim zarządzać, aby wykorzystać istniejące zadłużenie w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 216, ust. 5.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

¹² B. Filipiak, *Kierunki zarządzania ryzykiem...*, dz. cyt.

Literatura

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w JST*, Municipium, Warszawa 2004.
2. Filipiak B., *Kierunki zarządzania ryzykiem dotyczącym państwowego długu publicznego*, w: *Ryzyko w finansach i bankowości*, red. B. Filipiak, M. Dylewski, Difin, Warszawa 2010.
3. Filipiak B., *Ryzyko decyzji finansowych podejmowanych przez organy samorządowe w świetle ustawy o finansach publicznych*, w: *Podmioty sektora finansów publicznych w warunkach ryzyka i niepewności*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe WSB”, nr 26, WSB, Poznań 2010.
4. Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
6. Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997.
7. Pismo Ministerstwa Finansów (Departamentu Długu Publicznego) nr DP14/657/90/MKT/2009/3032.
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 112, poz. 758).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz.U. nr 112, poz. 757).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. nr 43, poz. 247).
11. Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
12. Sprawozdania roczne z działalności RIO za okres 2001–2008.
13. Trojak M., *Zewnętrzne źródła finansowania gmin i ich wpływ na rozwój społeczności lokalnych*. w: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydaw. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

THE MEASUREMENT OF THE DEBT STRUCTURES – THEORETICAL APPROACH VS. INDEBTEDNESS EFFECTS IN LOCAL GOVERNMENT PRACTICE

Summary: The article presents the rules and methodical approach to the level of debt measurement. The analysis of the debt level measurement of the territorial government units in the years 2001-2008 was made. The analysis covered debt balances in allocation for instruments and different local government units. In the end the author points to the danger linked with excessive indebtedness of territorial government units.