

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 437

**Finanse na rzecz
zrównoważonego rozwoju.
Gospodarka – etyka – środowisko**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Magorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach:
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-592-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Jacek Adamek: Ubóstwo w perspektywie islamu – wybrane zagadnienia / Poverty in the perspective of Islam – selected problems.....	11
Agnieszka Alińska: Shadow banking jako element zrównoważonego rozwoju systemu finansowego / Shadow banking as an element of sustainable development financial system.....	22
Kamil Borowski: Finansowanie ochrony środowiska w Polsce przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej / Financing of environmental protection in Poland by the National Fund for Environmental Protection and Water Management.....	32
Grażyna Borys: Opłata eksploatacyjna jako kategoria finansowa / Service charge as a financial category.....	42
Krystyna Brzozowska: Multilateralne instytucje finansowe w Europie wobec wymagań zrównoważonego rozwoju / Multilateral financial institutions in Europe towards sustainable development requirements.....	51
Dorota Burzyńska: Inicjatywy klastrowe elementem zielonej gospodarki / Cluster initiatives as an element of green economy.....	63
Michał Buszko, Dorota Krupa: Fundusze sekurytyzacyjne a zrównoważony rozwój rynku finansowego w Polsce / Securitisation funds and sustainable development of financial market in Poland.....	75
Michał Buszko, Dorota Krupa, Damian Walczak: Rynek finansowy wobec starzejącego się społeczeństwa / Financial market towards an ageing society.....	87
Zuzanna Czekaj: Opłata za emisję spalin jako źródło finansowania ochrony środowiska / Fee for issue of exhaust as a source of financing of environmental protection.....	96
Ewa Dziawgo: Zastosowanie opcji forward start w ocenie strategicznych przedsięwzięć proekologicznych / Applying forward start options in the assessment of strategic pro-ecological projects.....	106
Leszek Dziawgo: Ekologiczne fundusze inwestycyjne banków szwajcarskich / Ecological investment funds of Swiss banks.....	115
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Bankowość alternatywna. Społeczna ewolucja biznesu finansowego – wybrane aspekty ekologiczne / Alternative banking. Social evolution of financial business – selected ecological aspects.....	124

Joanna Fila: Zielone mikrofinanse jako element zrównoważonego rozwoju / The green microfinance as an element of the sustainable development.....	132
Magdalena Frasyniuk-Pietrzyk, Magdalena Walczak-Gańko: Świadomość potrzeby planowania emerytalnego / Awareness of the necessity of retirement planning.....	143
Juliusz Giżyński: Europejska Rada Budżetowa jako organ uzupełniający narodowe rady fiskalne w krajach strefy euro / The European Fiscal Board as a body complementing national fiscal councils in the euro area countries.	156
Agata Ibron: Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce / The support systems for renewable energy sources in Poland.....	167
Bogna Janik: Dochód–ryzyko w inwestycjach społecznie odpowiedzialnych na podstawie portfeli pasywnych spółek z krajów Europy Środkowo-Wschodniej / Income-risk in value-based investing in Central and Eastern European countries (CEECs) – based on the companies reflected in socially responsible indices	177
Klaudia Jarno: Zaangażowanie Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju w <i>carbon finance</i> w świetle tworzonych przez niego funduszy węglowych i mechanizmów finansowych / Involvement of the International Bank for Reconstruction and Development in carbon finance in the light of its carbon funds and financial mechanisms.....	187
Dariusz Klimek: Fundusz Muncypalny jako instrument finansowania zrównoważonego rozwoju lokalnego / Municipal Fund as the instrument the sustainable local development financing	199
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc <i>de minimis</i> i jej szczególna rola w systemie pomocy publicznej w Polsce / <i>De minimis</i> aid and its particular role in the system of state aid in Poland	208
Jan Koleśnik: Współczesny bank centralny jako organizacja społecznie odpowiedzialna / Contemporary central bank as a socially responsible organization	222
Dorota Korenik: Spór o odpowiedzialność zewnętrzną współczesnego banku / The dispute on external responsibility of a contemporary bank.....	230
Jolanta Korkosz-Gębska: Rola innowacji ekologicznych w budowaniu przewagi konkurencyjnej województwa świętokrzyskiego / The impact of environmental innovations in a formation of the competitive advantage of the Świętokrzyskie Voivodeship.....	244
Katarzyna Kowalska: Kontrowersje wokół CSR w handlu detalicznym branży FMCG / Controversy over CSR in FMCG retail trade industry.....	252
Danuta Król: Istota zarządzania długiem samorządowym w procesie zrównoważonego rozwoju lokalnego / Essence of local government debt management	261
Dorota Krupa: Wspieranie inwestowania długoterminowego z wykorzystaniem funduszy inwestycyjnych na poziomie UE / Supporting long-term investments with the use of investment funds at the EU level	270

Iwona Lubimow-Burzyńska: Znaczenie edukacji dla wzrostu gospodarczego – przegląd badań / Importance of education for economic growth – a review of research	280
Piotr P. Malecki: Europejski model sprawozdawczości statystycznej w zakresie wydatków na ochronę środowiska i jego zastosowanie w Polsce / European statistical reporting model for environmental protection expenditure and its use in Poland	288
Katarzyna Mamcarz: Dźwignia ceny złota / Gold price leverage.....	299
Teresa Mikulska, Grażyna Michalczuk: Komunikacja w obszarze działań przy wykorzystaniu modelu LBG / Communication within the area of socially responsible activities using the LBG model	309
Katarzyna Olejniczak: Innowacyjne podejście do CSR – ujęcie Vissera / Innovative approach to the CSR – Visser approach	320
Jarosław Pawłowski: Ecorating hoteli odpowiedzią na wymagania konsumentów / Eco-rating of hotels as a response to customers' requirements ..	328
Dariusz Piotrowski: Potencjał wykorzystania sukuk w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa / The potential for using sukuk in the scope of managing state treasury debt	338
Piotr Podsiadło: Finansowanie pomocy publicznej na ochronę środowiska w Unii Europejskiej – zagadnienia interpretacyjne / Granting of state aid for environmental protection in the European Union – the interpretation problems	348
Tomasz Potocki: Poziom wiedzy finansowej wśród mieszkańców terenów peryferyjnych, zagrożonych ubóstwem / The level of financial literacy among population of rural regions threatened by poverty.....	360
Wiesława Przybylska-Kapuścińska, Magdalena Szyszko: Zrównoważona polityka pieniężna? Ewolucja celów banku centralnego wobec współczesnych wyzwań / Balanced monetary policy? Modern challenges as the central bank's goals	373
Dominik Sadlakowski: Państwowe fundusze majątkowe jako element międzynarodowej strategii gospodarczej na przykładzie Chin / Sovereign Wealth Funds as part of international economic strategy on the example of China.....	383
Beata Sadowska: Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe a zrównoważony rozwój / Strategy of National Forests Holding vs. sustainable development	393
Małgorzata Solarz: Altruizm a odporność finansowa gospodarstw domowych / Altruism vs. financial resilience of households.....	402
Michał Soliwoda: Zmiany klimatu jako wyzwanie dla zarządzania ryzykiem w polskim rolnictwie / Climate change as a challenge for risk management in Polish agriculture.....	411

Joanna Stawska: Zadłużenie sektora <i>general government</i> a wzrost gospodarczy w kontekście zrównoważonych finansów publicznych / General government sector debt and economic growth in the context of sustainable public finances	426
Dawid Szutowski, Piotr Ratajczak: Emisja komunikatów o działaniach w zakresie społecznej odpowiedzialności a wartość dla akcjonariuszy / The relation between corporate social responsibility activities' announcements and shareholder value.....	436
Paulina Szyja: Kształtowanie gospodarki niskoemisyjnej na poziomie samorządu terytorialnego / Transition to a low carbon economy at the level of local government	447
Magdalena Ślebocka: Rola i znaczenie PPP w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych / Role and importance of PPP in revitalization projects financing	464
Jerzy Węclawski: Determinanty kształtowania bankowości relacyjnej w odniesieniu do średnich przedsiębiorstw w Polsce / Determinants of relationship banking creation in relation to medium-sized enterprises in Poland ..	473
Stanisław Wieteska: Pozostałości pestycydów w płodach rolnych w Polsce w świetle założeń zrównoważonego rozwoju rolnictwa / Pesticide residues in agricultural crops in Poland in the light of the principles of sustainable development of agriculture	482
Aneta Wszelaki: Znaczenie prawnych zabezpieczeń kredytów w tworzeniu rezerw celowych w bankach / Importance of legal collateral credits in the creation of specific provisions in banks	494
Justyna Zabawa: Rozwój i finansowanie odnawialnych źródeł energii. Przypadek gospodarki Niemiec / Development and financing of renewable energy sources. The case of German economy	503
Agnieszka Żołądkiewicz: Ocena poziomu zrównoważonego rozwoju gmin miejskich województwa warmińsko-mazurskiego / Assessment of level of sustainable development of municipalities of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship	513

Wstęp

Zadaniem nauki jest poszukiwanie racjonalnych rozwiązań dla cywilizacyjnych wyzwań współczesnego świata. Jednym z takich kluczowych wyzwań jest także rozwój zrównoważony. Idea zrównoważonego rozwoju jest niezwykle obiecująca, ale z całą pewnością wymaga ogromnego zaangażowania ekonomistów. Nauki ekonomiczne, a w tym dyscyplina nauki „finanse”, podejmują to wyzwanie. Wiele badań, spotkań, konferencji i publikacji służy naukowej analizie oraz praktycznej implementacji zasad zrównoważonego rozwoju we współczesnej gospodarce w zakresie finansów i rachunkowości.

Proces naukowego opracowywania problemu trwa, a społeczna ewolucja biznesu dostarcza ambitnych tematów badawczych. Po latach pracy możemy wskazać zarówno na konkretne sukcesy, jak też i na wiele wątpliwości w zakresie koncepcji zrównoważonych finansów. Materialnym dowodem naukowego wkładu w poszerzanie wiedzy są publikacje. Znaczna część aktualnego dorobku naukowej dyscypliny „finanse” dotycząca zrównoważonego rozwoju jest już od lat regularnie prezentowana w Pracach Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Kontynuujemy ten cykl opracowań.

W niniejszym tomie zebraliśmy wyselekcjonowane artykuły autorów z wielu uznanych ośrodków naukowych w Polsce. Ich tematyka skoncentrowana jest na zagadnieniach finansów i zrównoważonego rozwoju. Przedstawiono w nich doskonale rozważania teoretyczne oraz konkretne przykłady z praktyki gospodarczej. Każdy artykuł stanowi inspirujący materiał naukowy.

Szczególne podziękowania należą się nie tylko Autorom, ale także Recenzentom, którzy podjęli trud oceny nadesłanych materiałów. Jako redaktorzy tomu wraz z Autorami i Recenzentami mamy nadzieję, że poprzez publikację naszego wspólnego dzieła wnosimy istotny wkład w naukowe opracowanie problematyki finansowania zrównoważonego rozwoju.

Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek

Danuta Król

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: depozyt1@wp.pl

ISTOTA ZARZĄDZANIA DŁUGIEM SAMORZĄDOWYM W PROCESIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU LOKALNEGO

ESSENCE OF LOCAL GOVERNMENT DEBT MANAGEMENT IN THE PROCESS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

DOI: 10.15611/pn.2016.437.25

JEL Classification: H6, H63, H68, H69

Streszczenie: Problematyka zadłużenia należy do najważniejszych aspektów gospodarki budżetowej i polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Podejmowanie decyzji dotyczących zaangażowania środków dłużnych w finansowaniu zadań jednostek samorządu ma bowiem bezpośredni wpływ na ich bieżącą i przyszłą sytuację finansową. Realizacja zadań przy wykorzystaniu środków dłużnych może dać wiele korzyści, zwłaszcza szybszego osiągnięcia oczekiwanych społecznie efektów niwelowania luki infrastrukturalnej. Następstwa sięgania po kredyty czy pożyczki mogą być jednak bardzo dotkliwe dla tych samorządów, które nie przygotowały właściwych strategii zarządzania długiem. Nowoczesne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego wiąże się bowiem ze stosowaniem różnych instrumentów wspomagających proces zarządzania. Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia roli i znaczenia umiejętnego zarządzania długiem w procesie realizacji zadań samorządowych.

Słowa kluczowe: dług publiczny, zarządzanie długiem samorządowym, zrównoważony rozwój lokalny.

Summary: The issue of debt is one of the most important aspects of the economy, budget and financial policies of local governments. Deciding on the commitment of funds of debt in financing the tasks of local government has a direct impact on their current and future financial situation. Implementation of tasks with the use of debt can give many benefits, especially socially accelerate the achievement of the expected effects of eliminating gaps in infrastructure. Consequences of recourse to loans or loan may be very severe for those local governments that have not prepare proper debt management strategy. Modern management of local government units is closely connected with the use of different instruments to support the process of management. The purpose of this article is an attempt to present the role and importance of skillful debt management in the process of local government tasks.

Keywords: public debt, local government debt management, sustainable local development.

1. Wstęp

Podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest podejmowanie racjonalnych i skutecznych działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Potrzeby społeczeństwa w zakresie dóbr publicznych są jednak nieograniczone, a możliwości ich zaspokajania napotykają liczne bariery. Na samorządzie lokalnym spoczywa również obowiązek związany z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju, ponieważ jako główny gospodarz na danym terenie ponosi odpowiedzialność za sytuację gospodarczą i środowisko naturalne. Wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju może następować przede wszystkim poprzez realizację inwestycji wspierających rozwój ekonomiczny, społeczny oraz ekologiczny. Wymaga to jednak znacznych nakładów finansowych. Samorzady często więc posilkują się zewnętrznymi źródłami finansowania. Przy ograniczonych środkach finansowych efektywne zarządzanie długiem staje się jednym z najistotniejszych zadań umożliwiających realizację zamierzonych celów. Od stopnia efektywności tego zarządzania zależy nie tylko rzeczywisty koszt obsługi zadłużenia, ale także możliwość pozyskania środków finansowych w odpowiedniej wielkości i w odpowiednim czasie.

Zasadniczą przyczyną podjęcia problematyki w zakresie zarządzania długiem był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu jednostek samorządowych, stanowiącego część składową państwowego długu publicznego. Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia roli i znaczenia umiejętnego zarządzania długiem w procesie realizacji zadań samorządowych. Realizując ten cel, posłużono się metodą analizy źródeł prawnych i literatury przedmiotu, a także metodą analizy opisowej oraz metodą dedukcji.

2. Pojęcie długu samorządowego i przyczyny jego powstawania

Zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i przepisy konstytucyjne nie definiują pojęcia „dług samorządowy”. Ustawa o finansach publicznych reguluje jedynie formy prawne zaciągania długu publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego. Państwowy dług publiczny tworzy zadłużenie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych określonych w art. 9 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Zatem ujęcie zadłużenia samorządu lokalnego jako części państwowego długu publicznego uważa się za słuszne z powodu przynależności tych jednostek do sektora finansów publicznych i uzasadnione ekonomicznie [Gilowska 2000, s. 53, 54]. Finanse samorządowe są bowiem integralną częścią systemu finansów publicznych. Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań, określa minister finansów w drodze rozporządzenia, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności. Obecnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [Rozporządzenie

Ministra Finansów z 28 grudnia 2011]. Dług samorządowy to finansowe zobowiązanie władz publicznych z tytułu zaciągniętych bezpośrednio pożyczek oraz kredytów, emisji papierów wartościowych i nieregulowania przez jednostki samorządowe wymagalnych zobowiązań. Zatem dług samorządowy można zdefiniować jako zwrotne środki finansowe pozyskane przez jednostki samorządu terytorialnego na określonych warunkach i po określonych kosztach.

Analizując przyczyny powstania długu samorządowego, należy zaznaczyć, że zazwyczaj jest on skutkiem narastających deficytów budżetowych. Te z kolei powstają w wyniku nadwyżki wydatków nad osiąganymi dochodami. Taka sytuacja w praktyce występuje bardzo często; może być spowodowana polityką władz samorządowych, strategią realizowaną w danym okresie lub nieprzewidywalnymi zmianami, które wpływają na kształt budżetu. Głównym powodem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego jest więc nierównowaga budżetowa. Nierównowaga budżetowa to konsekwencja braku adekwatności pomiędzy zakresem wykonywanych przez samorządy zadań wynikających z obowiązującego ustawodawstwa a środkami finansowymi będącymi w ich dyspozycji. Przekazywanie także przez państwo do realizacji kolejnych zadań jednostkom samorządu bez zapewnienia środków finansowych powoduje pogorszenie się ich sytuacji finansowej, przy rosnących kosztach wykonywania zadań publicznych.

Drugą istotną przyczyną nierównowagi budżetowej jest zwiększona aktywność inwestycyjna samorządów, związana zwłaszcza z wykorzystywaniem środków z Unii Europejskiej [Sierak 2010, s. 150]. Znaczący wpływ na wzrost poziomu zadłużenia miała absorpcja przez samorząd terytorialny środków zagranicznych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Poziom zadłużenia prezentuje tab. 1.

Tabela 1. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mln zł						
Zadłużenie ogółem	25 876	28 775	40 294	55 094	65 756	67 835	69 159
Zadłużenie na programy i projekty unijne	2 375	2 055	2 422	4 951	6 958	6 435	10 214
Udział w zadłużeniu na programy i projekty unijne w zadłużeniu ogółem	9,2%	7,1%	6,0%	9,0%	10,6%	9,5%	14,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raporty roczne... 2007-2013].

Niezaspokojone potrzeby w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej powodowały, że jednostki samorządowe poszukiwały zewnętrznych źródeł finansowania, w szczególności ze środków budżetu UE, przy czym wymóg wkładu krajowego determinował decyzje o zaciągnięciu zobowiązań dłużnych. Ze środków europejskich,

jako źródeł finansowania podejmowanych przedsięwzięć, korzystały wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Skala pozyskiwanych środków prowadziła często do sytuacji, że jednostki samorządowe zdobywały się w przeciągu dwóch, trzech lat na wysiłek inwestycyjny, który – mając na względzie ich potencjał ekonomiczny i finansowy – powinien być rozłożony na okres dwu- lub trzykrotnie dłuższy.

W literaturze podkreśla się, że istnieje także przyczyna zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, która związana jest często z nieumiejętnym zarządzaniem własnym budżetem [Gonet 2006, s. 75]. Brak analizy własnych możliwości finansowych i złe zarządzanie finansami doprowadziły do nadmiernego i nieplanowanego obciążenia wielu samorządowych budżetów [Pbor 2014]. Zadłużenie powstające w wyniku zaciągania kredytów i pożyczek na realizację zadań inwestycyjnych nie musi być jednak utożsamiane z trudną sytuacją finansową tych jednostek. Doktryna prawa finansowego uznaje, że zadłużenie, które umożliwia realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, może być źródłem dodatkowych dochodów pozwalających na spłatę zadłużenia (rat i odsetek) w przyszłości [Borodo 2006]. Ponadto wykorzystanie zwrotnego finansowania pozwala jednostkom samorządowym funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie [Krzemińska 2011, s. 174].

3. Strategia zarządzania długiem samorządowym

Ustawa o finansach publicznych nie wprowadziła dla jednostek samorządu terytorialnego obowiązku sporządzania dokumentu, jaki sporządza minister finansów, czyli opracowania strategii zarządzania długiem. Jednostki samorządowe, które chcą jednak odpowiedzialnie zarządzać swoim długiem, powinny taki dokument opracować. Strategia zarządzania długiem samorządowym powinna określać w szczególności źródła finansowania inwestycji i zobowiązań z tytułu korzystania z instrumentów zwrotnych oraz zdolność kredytową, to jest poziom obciążenia budżetu obsługą długu w latach spłaty długu. Częściowo informacje te są zawarte w wieloletniej prognozie finansowej. Zakres i sposób prezentacji danych w prognozie jest jednak niewystarczający, aby uznać, że jest on dokumentem określającym zamierzenia jednostki samorządowej w zakresie strategii zarządzania długiem.

Nowoczesne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego wiąże się ze stosowaniem różnych instrumentów wspomagających proces zarządzania. Zmieniona w roku 2009 ustawa o finansach publicznych wprowadziła instrumenty i narzędzia wspomagania zarządzania, które w założeniu miały usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej, a przede wszystkim wprowadzić wieloletniość planowania zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Mimo że już wcześniejsze regulacje prawne obligowały samorzady do wieloletniego planowania, to jednak planowanie to ograniczało się do wydatków majątkowych i prognozy kwot długu. Obecne regulacje odnośnie do konstrukcji budżetu w układzie wieloletnim w sposób znaczący zmieniają filozofię wydatkowania środków publicznych.

Do głównych celów zarządzania długiem można zaliczyć planowanie poziomu zadłużenia, organizowanie procesu zadłużenia (decyzje finansowe), kierowanie i bieżące monitorowanie poziomu i struktury zadłużenia, analiza obciążenia oraz dopasowanie poziomu zadłużenia do obowiązujących wskaźników. Jednak nadrzędnym celem jest zapewnienie płynności finansowej. Czynnikiem mającym największy wpływ na efektywność jej realizacji są decyzje dotyczące: kosztów, okresów zapadalności i ich dywersyfikacji, źródeł finansowania i ich form czy występującego ryzyka finansowego. Z jednej strony, świadczą o gospodarności i efektywności, ale z drugiej przyczyniają się do budowania zaufania i wiarygodności wobec partnerów zewnętrznych, instytucji finansowych czy też społeczeństwa.

Opracowanie odpowiednich limitów dopuszczalnego zadłużenia samorządu jest niezbędne z punktu widzenia ich prawidłowego funkcjonowania. Z jednej strony, limity te muszą być na tyle restrykcyjne, by zagwarantować utrzymanie dyscypliny budżetowej, z drugiej zaś zbyt radykalne rozwiązania mogą doprowadzić nie tylko do zaprzestania rozwoju poszczególnych gmin, ale także do wstrzymania już rozpoczętych inwestycji.

Efektywne i racjonalne zarządzanie długiem staje się koniecznością w obliczu stale występującego deficytu podsektora samorządowego. Jednak rozwiązania systemowe, nakładające na samorząd obowiązek sporządzania różnych dokumentów planistycznych, nie zawsze przynoszą spodziewany skutek. Być może określenie wskaźników dopuszczalnych odpowiednie limity zadłużeń (w formie zmodyfikowanej w stosunku do wcześniejszych limitów długu) będzie na tyle wystarczające, aby samorządy zwróciły baczniejszą uwagę na zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, co nie zmniejszałoby ich skuteczności działania.

4. Standardy zarządzania długiem jednostek samorządowych

Efektywnemu zarządzaniu długiem samorządowym sprzyjają standardy, które są efektem zarówno dorobku literatury finansowej, praktyk stosowanych w innych krajach, jak i wieloletnich doświadczeń władz samorządowych. Generalnie standardy koncentrują się wokół takich zagadnień, jak przygotowanie wieloletnich planów finansowych, stosowanie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych oraz narzędzi technicznych. Efektywne zarządzanie długiem samorządowym powinno wynikać z dobrych praktyk, które tworzą proces polegający na ciągłym i wieloletnim utrzymywaniu określonych standardów. Stosowanie standardów może wpłynąć na poprawę efektywności zarządzania długiem i finansami jednostek samorządowych, zmniejszając ryzyko związane z zaciąganiem długu, oraz zwiększyć przejrzystość samorządowego systemu finansowego; wpływa także na wizerunek jednostek samorządu terytorialnego jako wiarygodnego partnera na rynku kapitałowym.

Standardy zarządzania długiem można zidentyfikować w trzech zasadniczych obszarach: w obszarze wieloletniego planowania finansowego (w szczególności w odniesieniu do zadłużenia), w obszarze organizacyjnych metod sprzyjających

efektywności zarządzania i w obszarze doboru narzędzi o charakterze technicznym wspierających efektywne zarządzanie długiem [Bitner, Cichocki, s. 50-68]. Osiągnięcie celu, jakim jest długoterminowe obniżanie kosztów zaciągania i obsługi zadłużenia, zależy od świadomości istnienia ryzyk oraz ich oceny i monitorowania. Postulat ten jest spełniony przede wszystkim poprzez wyraźne formułowanie celów i metod zarządzania ryzykami związanymi z istnieniem długu w dokumencie zwanym powszechnie strategią zarządzania długiem [Bitner i in. 2013, s. 295, 296].

Jednostki samorządu terytorialnego, dokonując wyboru źródła zasilania zewnętrznego, powinny kierować się różnymi kryteriami, wśród których możemy wyróżnić m.in.: kryterium finansowe, społeczne i formalnoprawne. Kryterium finansowe określa, które źródło pozyskania kapitału zwrotnego będzie wymagało najmniejszych nakładów finansowych związanych z obsługą zadłużenia. Kryterium społeczne może być związane z mobilizacją swoich obywateli nie tylko do współfinansowania, ale również do współdziałania na wielu płaszczyznach, co sprzyja rozwijaniu poczucia wspólnoty i utożsamianiu się z lokalnymi inicjatywami ekonomicznymi [Bogacz-Kine 2003]. Natomiast kryterium formalnoprawne jest związane z samym procesem uzyskania kredytu lub pożyczki.

5. Rzetelność planowania i prognozowania parametrów finansowych mających znaczenie dla długu i jego spłaty

Ocena przestrzegania ustalonych w przepisach wskaźników ograniczających poziom zadłużenia, a w szczególności jej wiarygodność, uzależniona jest od rzetelności danych prezentowanych przez jednostki samorządowe w uchwale budżetowej, a także w wieloletniej prognozie finansowej. Kwota ujętych w powołanych dokumentach rozchodów (spłata rat kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych) i wydatków (na obsługę długu i z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń) miała znaczenie dla stwierdzenia zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań, natomiast dane dotyczące łącznej kwoty zadłużenia (podawane w wieloletniej prognozie finansowej) dla stwierdzenia zachowania wskaźnika poziomu długu.

Obowiązująca, poczynając od budżetów uchwalanych na rok 2014, nowa konstrukcja wskaźnika spłaty zobowiązań zakłada jego ustalenie w oparciu o szereg parametrów finansowych objętych omawianą prognozą. Zaliczyć do nich należy: dochody ogółem, dochody bieżące, wydatki bieżące i dochody ze sprzedaży majątku. Rzetelna ocena zachowania przez jednostki samorządowe relacji wyznaczonej przez ustawodawcę w art. 243 ustawy o finansach publicznych (czyli nowa konstrukcja wskaźnika spłaty zobowiązań) uzależniona jest w znaczącym stopniu od realistyczności prognozy w zakresie podstawowych parametrów finansowych, kształtujących przyszłe budżety. Realistyczne prognozowanie umożliwia bowiem podjęcie odpowiednich działań, mających na celu skorygowanie określonych decyzji finansowych, w celu zapewnienia przestrzegania wprowadzonych przez ustawodawcę warunków prowadzenia gospodarki finansowej w oparciu o uchwałę budżetową.

Rosnące znaczenie problematyki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, perspektywa „układania” w dłuższym okresie spłaty zobowiązań dłużnych w celu spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także konieczność zachowania bieżącej płynności finansowej w sytuacji spiętrzenia płatności o różnym charakterze sprawia, że niezwykle doniosłe staje się ustalenie właściwych procedur i mechanizmów kontroli zarządczej. Mechanizmy te powinny funkcjonować zarówno w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, jak również w ramach struktur całej jednostki samorządowej, a więc z uwzględnieniem wszystkich jednostek organizacyjnych.

6. Dług samorządowy w warunkach nowej perspektywy finansowej UE

O możliwości wykorzystania instrumentów dłużnych w nowej perspektywie finansowej decydować będą przede wszystkim te rodzaje zadłużenia, które zaliczane są do państwowego długu publicznego. Z tego powodu istotnym elementem systemu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest klasyfikacja tytułów dłużnych. Do końca 2010 r. system ograniczenia zadłużenia obejmował tylko te tytuły dłużne, które były związane z rzeczywistymi przepływami pieniężnymi, czyli głównie te, które pokrywały deficyt danej jednostki samorządowej. Od 2011 r. katalog ten został znacznie rozszerzony. Rozszerzenie katalogu instrumentów finansowych, które są zaliczane do długu publicznego, w sposób znaczący może ograniczyć możliwości zadłużenia się samorządu [Dylewski 2015, s. 132]. Ponadto, z uwagi na znaczenie problematyki długu jednostek samorządu terytorialnego jako komponentu długu państwowego, ustawodawca uwzględnił w systemie prawnym szereg mechanizmów służących monitorowaniu i ograniczaniu zadłużenia samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie od początku 2014 r. nowych limitów zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego oznacza konieczność uwzględnienia w procesie zarządzania finansami takich kategorii finansowych, jak wynik operacyjny, rentowność działalności, zadłużenie i koszty jego obsługi, a także ocena kondycji finansowej przez pryzmat rekomendowanych przez Ministerstwo Finansów wskaźników analizy finansowej [Rutkowski 2015, s. 277]. Nastąpiło więc całkowite odejście od systemu limitacji zadłużenia opartego na tzw. wskaźnikach 60 i 15% i przejście do limitacji zadłużenia opierającego się na indywidualnym wskaźniku zadłużenia. Nowy wskaźnik jest obliczany dla każdej jednostki samorządowej indywidualnie, niezależnie od jej rodzaju i wielkości. Zgodnie z nim, o dopuszczalnym poziomie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego decydować ma kształtowanie się relacji wielkości obsługi długu do środków, które w ocenie ustawodawcy można przeznaczyć na jego spłatę, tj. przede wszystkim do nadwyżki operacyjnej z trzech minionych lat. Nowe limity mają zdyscyplinować te samorządy, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych zobowiązań.

O rzeczywistych możliwościach angażowania się w przedsięwzięcia finansowe ze środków UE w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 będzie decydować zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz możliwości uzyskania dochodów majątkowych. Należy zaznaczyć jednak, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej jest dużo mniej znacząca niż wielkość dochodów majątkowych. Niestety, dochody majątkowe są jednak zwykle źródłem finansowania ograniczonym. Ponadto w nowym okresie programowania mogą wystąpić także problemy interpretacyjne w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych.

7. Zakończenie

Wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego oznacza świadczenie określonych usług na rzecz społeczności lokalnej. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności realizacja zadań określonych w ustawie o samorządzie terytorialnym wymaga znacznych nakładów finansowych. Gwarantowane w ustawach dochody jednostek samorządu terytorialnego pochodzące w głównej mierze z podatków, majątku oraz subwencji czy dotacji często są niewystarczające. Tymczasem racjonalne zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a także oczekiwania społeczne wymagają niejednokrotnie zaangażowania środków finansowych przekraczających możliwości finansowe jednostek samorządu terytorialnego osiągnięte w jednym roku budżetowym. Powstaje pytanie, skąd czerpać środki finansowe na realizację inwestycji rozłożonych w czasie i kapitałochłonnych.

Problematyka zadłużenia należy do najważniejszych aspektów gospodarki budżetowej i polityki finansowej samorządu terytorialnego. Podejmowanie decyzji dotyczących zaangażowania środków dłużnych w finansowaniu zadań ma bezpośredni wpływ na ich bieżącą i przyszłą sytuację finansową. Następstwa sięgania po kredyty czy pożyczki są częstokroć bardzo dotkliwe dla samorządów, zwłaszcza gdy nie przygotowały one właściwej strategii zarządzania długiem. Realizacja zadań przy wykorzystaniu środków dłużnych może dać wiele korzyści, zwłaszcza szybszego osiągnięcia oczekiwanych społecznie efektów niwelowania luki infrastrukturalnej. Rozważając wybór źródła finansowania deficytu budżetowego, należy zatem ocenić sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, uwzględnić niezależne od nich czynniki zewnętrzne, czynniki wewnętrzne, na podstawie których funkcjonują, oraz ocenić zalety i wady poszczególnych instrumentów finansowania.

Literatura

- Bitner M., Cichoński K.S., 2009, *Standardy zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8.
- Bitner M., Cichoński K.S., Sierak J., 2013, *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Polska Akademia Nauk, Instytut Badań Systemowych, Warszawa.

- Bogacz-Kine E., 2003, *Kredyt bankowy i obligacje komunalne jako instrumenty zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, www.ae.krakow.pl/~ekte/konf/boga.doc (26.01.2016).
- Borodo A., 2006, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Dylewski M., 2015, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gilowska Z., 2000, *Formułowanie i finansowanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] Mikosz R. (red.), *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, nr 1871.
- Gonet W., 2006, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce* [w:] Gołębiowski G., Szpringer Z. (red.), *Zadłużenie Polski*, Studia BAS, nr 4 (28).
- Krzemińska A., 2011, *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia*, [w:] Denek E., Filipiak B. (red.), *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, nr 36.
- Pbor, 2014, *Samorzady toną w długach. Rekordzista ma zadłużenie 2,5-krotnie większe niż roczny dochód [RANKING]*, http://next.gazeta.pl/pieniadz/1,136200,16701493,Samorzady_tona_w_dlugach_Rekordzista_ma_zadluzenie.html (26.01.2016).
- Poniatowicz M., 2005, *Dług publiczny w systemie jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Raporty roczne. Dług publiczny w latach 2007-2013, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl (26.01.2016).
- Rozporządzenie z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. 2011, nr 298, poz. 1767.
- Rutkowski J., 2015, *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenie makroekonomiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 873.
- Sierak J., 2010, *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, SGH – Oficyna wydawnicza, Warszawa.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.