

**Dług publiczny  
w systemie finansowym  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
(na przykładzie miast  
na prawach powiatu)**

Marzanna Poniatowicz

---

**Dług publiczny  
w systemie finansowym  
jednostek samorządu  
terytorialnego  
(na przykładzie miast  
na prawach powiatu)**



Białystok 2005

*Recenzenci*  
Wojciech Bińkowski  
Leszek Patrzalek

Copyright © Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2005

**ISBN 83-7431-054-5**

*Opracowanie typograficzne*  
Dariusz Perło

*Korekta językowa*  
Ewa Brajczewska-Rębowska

*Projekt okładki*  
Marek Owieczko

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku  
15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14, tel. +85 745 70 59

Druk i oprawa:  
MZGraf. s.c. e-mail: drukarnia@mzgraf.pl

## SPIS TREŚCI

---

WSTĘP .....	9
-------------	---

### ROZDZIAŁ I

<b>DEFICYT BUDŻETOWY I DŁUG PUBLICZNY – ZAKRES POJĘĆ I ICH INTERPRETACJA .....</b>	<b>17</b>
--	-----------

1.1. Deficyt budżetowy jako kategoria finansów publicznych – problemy interpretacyjne i obliczeniowe .....	17
1.2. Dług publiczny – przyczyny powstawania, kategorie oraz metodologia liczenia .....	27
1.3. Przegląd wybranych teorii ekonomicznych dotyczących deficytu budżetowego i długu publicznego .....	39
1.3.1. Pierwsze próby uwzględnienia problematyki deficytu i długu publicznego w teorii ekonomii (merkantyliści, kameraliści) ..	39
1.3.2. Liberalne teorie ekonomiczne .....	41
1.3.3. Ortodoksyjna teoria finansów publicznych .....	45
1.3.4. Koncepcje interwencjonizmu fiskalnego .....	47
1.3.5. Doktryny neoliberalne – monetaryzm, ekonomia podaźowa i teoria wyboru społecznego .....	54
1.4. Ekonomiczne konsekwencje występowania deficytu i długu publicznego w gospodarce .....	57
1.5. Problematyka równowagi budżetowej w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego .....	61
1.6. Istota i rodzaje samorządowego długu publicznego .....	64

### ROZDZIAŁ II

<b>SYSTEM FINANSOWY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ANALIZA PORÓWNAWCZA POLSKI NA TLE INNYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ .....</b>	<b>71</b>
--	-----------

2.1. Zakres podmiotowy sektora finansów samorządowych .....	71
---	----

2.1.1.	Samorząd terytorialny jako podmiot finansów lokalnych ...	71
2.1.2.	Przegląd struktur lokalnych władz samorządowych w krajach członkowskich UE .....	75
2.2.	Zasady oraz procedury gromadzenia i wydatkowania lokalnych środków finansowych .....	85
2.3.	Znaczenie ekonomiczne samorządów terytorialnych w systemie finansów publicznych .....	89
2.3.1.	Dochody samorządów terytorialnych .....	89
2.3.2.	Wydatki samorządów terytorialnych .....	99
2.4.	Analiza rozmiarów zadłużenie sektora samorządowego .....	109

### ROZDZIAŁ III

#### GRANICE ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU

#### TERYTORIALNEGO ..... 117

3.1.	Klasyfikacja form ograniczania wysokości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego .....	117
3.2.	Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego a problem długu publicznego w krajach Unii Europejskiej w świetle kryteriów konwergencji .....	119
3.3.	Zasady zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej .....	131
3.4.	Problemy ograniczania długu jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach akcesji do Unii Europejskiej .....	146
3.4.1.	Limity związane z ogólnym stanem finansów publicznych ...	146
3.4.2.	Limity nawiązujące do sytuacji finansowej JST .....	149
3.4.3.	Liberalizacja barier zadłużeniowych w związku z absorpcją środków strukturalnych Unii Europejskiej .....	155
3.4.4.	Analiza faktycznych rozmiarów zadłużenia polskich JST w kontekście obowiązujących limitów .....	157

### ROZDZIAŁ IV

#### FORMY ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU

#### TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE MIAST

#### NA PRAWACH POWIATU ..... 165

4.1.	Czynniki wyboru instrumentów dłużnych przez organy samorządu terytorialnego .....	165
4.2.	Kredyty i pożyczki w systemie finansowym miast na prawach powiatu .....	171
4.2.1.	Kredyty i pożyczki na zasadach komercyjnych .....	174
4.2.2.	Kredyty i pożyczki na zasadach preferencyjnych .....	177

4.2.3.	Wykorzystanie kredytów i pożyczek przez miasta na prawach powiatu .....	183
4.3.	Obligacje komunalne .....	190
4.3.1.	Istota, funkcje i charakterystyka prawno – ekonomiczna obligacji komunalnych .....	190
4.3.2.	Typologia obligacji komunalnych .....	193
4.3.3.	Tryb i procedury emisyjne .....	196
4.3.4.	Cele emisji, formy zabezpieczenia, rentowność i nabywcy obligacji komunalnych .....	204
4.3.5.	Obligacje przychodowe i sekurytyzacyjne jako innowacyjne instrumenty dłużne w sektorze samorządowym .....	209
4.3.6.	Rozwój polskiego rynku obligacji komunalnych ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu .....	219
4.4.	Bony komunalne oraz weksle inwestycyjne publiczne .....	235
4.5.	Leasing komunalny .....	237
4.6.	Poręczenia i gwarancje jako instrumenty kreowania potencjalnego długu jednostki samorządu terytorialnego .....	239

## ROZDZIAŁ V

### ZDOLNOŚĆ KREDYTOWA JAKO INTEGRALNY ELEMENT ZARZĄDZANIA DŁUGIEM JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO .....

		<b>245</b>
5.1.	Specyfika zarządzania w sektorze finansów publicznych .....	245
5.2.	Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego jako proces decyzyjny .....	251
5.3.	Ryzyko związane z kredytowaniem JST .....	253
5.4.	Ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego .....	259
5.4.1.	Specyfika i metodyka określania zdolności kredytowej .....	259
5.4.2.	Wskaźniki wykorzystywane w procesie badania zdolności kredytowej .....	272
5.5.	Niewypłacalność i bankructwo jednostki samorządowej .....	280
5.6.	Rating komunalny .....	285
5.6.1.	Rola ratingu na rynku kapitałowym .....	285
5.6.2.	Skale ocen ratingowych i ich interpretacja .....	288
5.6.3.	Specyfika i metodyka ratingu komunalnego oraz korzyści z nim związane .....	293
5.6.4.	Ratingi jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w porównaniu z innymi jednostkami samorządowymi w krajach członkowskich UE .....	298

---

<b>ROZDZIAŁ VI</b>	
<b>ZNACZENIE DŁUGU JEDNOSTEK SAMORZĄDU</b>	
<b>TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE FINANSOWYM MIAST</b>	
<b>NA PRAWACH POWIATU W ŚWIETLE BADAŃ</b>	
<b>Z ZASTOSOWANIEM METODY</b>	
<b>MODELOWANIA MIĘKKIEGO .....</b>	
	<b>305</b>
6.1.	Modelowanie miękkie jako metoda badawcza .....
	305
6.2.	Koncepcja zastosowania modelu miękkiego w zakresie analizy roli
	długu w gospodarce finansowej miast na prawach powiatu .....
	313
6.3.	Estymacja parametrów strukturalnych modelu zobowiązań
	finansowych miast na prawach powiatu .....
	319
6.4.	Ranking miast na prawach powiatu ze szczególnym uwzględnieniem
	wartości miary syntetycznej zobowiązań finansowych .....
	328
<b>ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI .....</b>	
	<b>343</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	
	<b>347</b>
<b>SPIS TABEL I RYSUNKÓW .....</b>	
	<b>367</b>

## WSTĘP

---

*„Dług publiczny wzbudza wiele ludzkich emocji, (...). Jak seks lub religia, dług publiczny jest problemem, o którym wszyscy lubimy dyskutować. Wielu ludzi przepowiadało koniec świata, gdyby dług osiągnął jedną setną, jedną dziesiątą czy jedną piątą swego dzisiejszego poziomu; każdego roku, kiedy to okropne nie-szczęście nie nadchodziło, ponawiali swe przepowiednie na następne lata.”*

Paul Samuelson

Wpływ długu publicznego na gospodarkę oraz życie poszczególnych obywateli jest niekwestionowany i wieloaspektowy. Za bezpośrednie następstwa nadmiernego deficytu i długu publicznego uważa się przede wszystkim zwiększenie stóp procentowych (marży długu), co z kolei prowadzi do wzrostu oszczędności, obniżenia konsumpcji i wydatków inwestycyjnych, a w konsekwencji ograniczenia wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony wiadomo, że gospodarka odseparowana od instrumentów dłużnych to fikcja, a dług publiczny służący finansowaniu inwestycji publicznych jest zjawiskiem pozytywnym. Należy podkreślić, że dotychczas nie udało się określić jednego, powszechnie uznawanego w teorii ekonomii lub praktyce polityki gospodarczej państwa, bezpiecznego poziomu długu. Uwzględniając wagę problemu, w wielu krajach zarządzaniu długiem publicznym nadaje się rangę odrębnej polityki, prowadzonej niezależnie od polityk monetarnych i fiskalnych, gwarantując jej niezależność operacyjną i instytucjonalną. Dotyczy to również Unii Europejskiej, w której istnieją zabezpieczenia rangi traktatowej, ograniczające państwa członkowskie w możliwościach finansowania wydatków publicznych z deficytów budżetowych lub poprzez wzrost długu publicznego. Zaliczamy do nich kryteria konwergencji, ustanowione przez Traktat z Maastricht, w oparciu o które Rada Europejska stwierdza, czy dane państwo członkowskie może przyjąć wspólną walutę euro, a także ustalenia wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu (*Stability and Growth Pact – SGP*). Zadłużenie sektora publicznego ma charakter dychotomiczny. Z jednej strony składają się na nie zobowiązania budżetu państwa oraz różnego rodzaju agencji i funduszy centralnych, z drugiej – dług sektora samorządowego. Autorkę niniejszej pracy interesuje przede wszystkim drugi z wymienionych kom-



ponentów, jednak ma ona świadomość, że obydwą mają wiele wspólnych cech i pozostają we wzajemnych relacjach. W związku z powyższym dług jednostek samorządu terytorialnego jest analizowany w szerszym kontekście, z uwzględnieniem problematyki ogólnego zadłużenia sektora publicznego. Trzeba od razu zaznaczyć, że w polskich warunkach dług jednostek samorządu terytorialnego jako integralna część państwowego długu publicznego, jak dotychczas nie ma znaczącego wpływu na jego wysokość. Podkreślenia wymaga jednak znacznie wyższa dynamika wzrostu zadłużenia sektora samorządowego w porównaniu do sektora rządowego. Celem teoretycznym pracy jest ukazanie roli lokalnego długu publicznego w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, celem empirycznym – wskazanie sposobów racjonalizacji zadłużenia w tych jednostkach. W pracy zbadano przyczyny i mechanizmy powstawania długu samorządowego, dokonano identyfikacji jego podstawowych cech jakościowych i ilościowych, a także określono najważniejsze determinanty, zarówno po stronie uwarunkowań prawnych jak i ekonomicznych. Biorąc pod uwagę fakt członkostwa naszego państwa w Unii Europejskiej, analizą porównawczą objęto również inne kraje członkowskie.

Hipoteza główna pracy przedstawia się następująco: wzrasta rola instrumentów dłużnych w systemach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, ale efektywność ich wykorzystania jest wciąż zbyt niska. Istniejące w polskim systemie finansów publicznych uwarunkowania prawno-ekonomiczne, a także polityczne i organizacyjne ograniczają możliwości efektywnego wykorzystania lokalnego długu publicznego jako instrumentu polityki rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego.

Z tak sformułowaną hipotezą główną wiąże się szereg hipotez szczegółowych.

W Polsce istnieje niedopracowany system odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za dług publiczny, wymagający wyraźniejszego odseparowania długu samorządowego od długu sektora rządowego oraz wypracowania odrębnych dla jednostek samorządowych procedur ograniczania i sanacji lokalnego długu publicznego. Ponadto polskie samorządy terytorialne cierpią na chroniczny syndrom niedostosowania swoich dochodów do realizowanych zadań. Jest to efekt wciąż niedokończony w naszym kraju decentralizacji finansów publicznych. Zła sytuacja finansowa samorządów terytorialnych nie jest jednak podstawową przyczyną wysokiej dynamiki wzrostu ich zadłużenia. Występuje dodatnia korelacja między rozmiarami zadłużenia a poziomem dochodów samorządowych, z której wynika, że instrumenty dłużne odgrywają najważniejszą rolę w systemach finansowych jednostek o najwyższym potencjale finansowym. Równowaga budżetowa nie może być traktowana jako bezwzględne kryterium poprawności polityki finansowej prowadzonej przez samorząd terytorialny. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ich deficyty budżetowe, a w konsekwencji narastanie długu, są zwykle związane z wysoką aktywnością inwestycyjną władz samorządowych, a zatem stanowią swoisty impuls dla lokalnego rozwoju gospodarczego. W systemach finansowych jednostek samorządów terytorialnych następują korzystne zmiany w strukturze rodzajowej długu. Przy utrzymującej się od wielu lat dominującej pozycji kredytów i pożyczek, wzrasta rola kredytów udzielanych na zasadach komercyjnych, maleje – na zasadach

preferencyjnych. Rośnie również znaczenie obligacji komunalnych, ale rozwój tego rynku wymaga uproszczenia procedur emisyjnych, a także wprowadzenia odpowiedniego systemu ulg i zwolnień podatkowych po stronie obligatariuszy. Poważnym zagrożeniem dla finansów lokalnych jest zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organami założycielskimi. Zadłużenie publicznej służby zdrowia już wkrótce może przełożyć się na drastyczny wzrost długu jednostek samorządowych. Istotnym zagrożeniem dla efektywnego wykorzystania instrumentów dłużnych przez polskie samorządy jest nadmierny wpływ czynników politycznych. Bardzo często kryteria racjonalności ekonomicznej w zakresie lokalnej polityki zadłużenia ustępują miejsca kryteriom politycznym (chory system polityczny, a taki niewątpliwie mamy w Polsce, przekłada się na chorą, wadliwą politykę długu). Politycy i administracja poszukują poparcia wyborców poprzez zwiększanie poziomu wydatków publicznych (w konsekwencji również lokalnego zadłużenia), a podejmowane przez nich decyzje są w znacznym zakresie pochodną fazy cyklu wyborczego, konkretnych nacisków politycznych, a w mniejszym zakresie efektem rzetelnie przeprowadzonej kalkulacji ekonomicznej. Niezbędnym wymogiem racjonalnej, lokalnej polityki zadłużenia jest konieczność wypracowania (indywidualnie, przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego) metodologii szacowania poziomu bezpieczeństwa długu oraz związane z tym sprawnego systemu jego monitorowania. Wciąż niedocenianym instrumentem w polskiej praktyce finansów lokalnych jest rating komunalny, jednak postępująca złożoność decyzji finansowych podejmowanych na komunalnych rynkach kapitałowych i konieczność zapewnienia większej przejrzystości tych rynków, powodują coraz szersze wykorzystanie analizowanego instrumentu przez jednostki samorządu terytorialnego. Istnieje wyraźna korelacja między problematyką długu jednostek samorządu terytorialnego a akcesją Polski do Unii Europejskiej. Dług komunalny staje się ważnym instrumentem zwiększania zdolności absorpcyjnych polskich samorządów, w kontekście uzyskiwanych przez nich środków pomocowych. W najbliższych latach efekt akcesyjny powinien przełożyć się na istotny wzrost zadłużenia samorządów terytorialnych związany z koniecznością zapewnienia przez nie tzw. wkładów własnych, niezbędnych do uzyskania pomocy strukturalnej. W opinii autorki pracy problem ten nabierze szczególnej ostrości w latach 2007-2013, kiedy to przewidywany jest znaczący (ok. 4-krotny) wzrost wielkości pomocy strukturalnej UE. W polskich warunkach szczególna kumulacja długu ma miejsce w miastach na prawach powiatu i dlatego ta kategoria jednostek samorządu terytorialnego wymaga systematycznie prowadzonych badań dotyczących zarówno jakościowych, jak i ilościowych aspektów zadłużenia. Niniejsza praca dotyczy zasygnalizowanych powyżej kwestii i składa się z sześciu rozdziałów. W pierwszym z nich dokonano teoretycznej interpretacji pojęć deficytu oraz długu publicznego, w tym długu samorządowego. Wskazano na wzajemne relacje między tymi kategoriami ekonomicznymi, związane z nimi problemy interpretacyjne i obliczeniowe. Opisano również ekonomiczne przyczyny i konsekwencje występowania deficytu i długu publicznego w gospodarce. Dokonano także przeglądu kluczowych teorii ekonomicznych dotyczących tej problematyki. Biorąc pod uwagę fakt, że zasadni-

czym celem rozprawy jest określenie roli lokalnego długu publicznego w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego, niezbędna stała się chociażby ogólna prezentacja tego systemu. Zawarto ją w rozdziale drugim. Autorka wyszła z założenia, że na system finansowy samorządu terytorialnego składają się: po pierwsze – podmioty i instytucje, czyli sfera instytucjonalna, po drugie – prawne zasady oraz procedury gromadzenia i wydatkowania lokalnych środków finansowych, tworzące prawo finansowe samorządu terytorialnego, po trzecie – instrumenty finansowe związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych. W ramach ostatniej kategorii mieszczą się instrumenty dłużne, przy czym ich charakter i rola są bezpośrednio związane z wcześniej wymienionymi elementami. Analiza zawarta w rozdziale drugim ma charakter porównawczy. Polski system finansowy samorządu terytorialnego przedstawiono na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Intencją autorki było ukazanie zróżnicowanej pozycji ekonomicznej jednostek samorządowych w poszczególnych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem roli długu komunalnego w ich systemach finansowych. Rozdział trzeci zawiera analizę formalnoprawnych ograniczeń w zakresie możliwości finansowania przez poszczególne państwa wydatków publicznych z deficytów budżetowych lub poprzez wzrost długu publicznego. Układ rozdziału nie jest przypadkowy. Najpierw opisano ogólne ograniczenia (tj. odnoszące się do całego sektora finansów publicznych), obowiązujące w krajach członkowskich UE. Następnie porównano zróżnicowane możliwości i zasady zadłużania się przez samorządy terytorialne w tych państwach, po czym dokonano szczegółowej identyfikacji formalnoprawnych limitów długu jednostek samorządowych w Polsce. Poddano ocenie obowiązujące regulacje, z punktu widzenia ich celowości oraz skuteczności. Kolejny, czwarty rozdział pracy poświęcono już konkretnym instrumentom dłużnym. Przedstawiono w nim czynniki wyboru poszczególnych, zwrotnych instrumentów finansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego (kredytów, pożyczek, obligacji komunalnych oraz innych). Wskazano również na ich zalety i wady. Treścią rozdziału piątego jest problematyka zdolności kredytowej JST jako kluczowego elementu zarządzania długiem lokalnym. Omówiono w nim kwestie specyfiki oraz metodologii jej oceny w odniesieniu do jednostki samorządowej, scharakteryzowano podstawowe, związane z tym wskaźniki, poruszono również problem ryzyka towarzyszącego kredytowaniu samorządów, a także kwestie niewypłacalności i bankructwa JST. W rozdziale tym nie mogło zabraknąć problematyki związanej z ratingiem komunalnym, chociażby ze względu na fakt coraz większej złożoności decyzji finansowych podejmowanych na komunalnych rynkach kapitałowych i konieczności zapewnienia większej przejrzystości tych rynków. W rozdziale tym dokonano analizy ocen ratingowych uzyskanych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu do jednostek z innych krajów członkowskich UE. Ostatni, szósty rozdział pracy zawiera wielowymiarową analizę porównawczą dotyczącą zróżnicowanej roli długu komunalnego w systemach finansowych miast na prawach powiatu. O wyborze tych jednostek zadecydowało kilka powodów:

- po pierwsze, szczegółowa analiza roli długu w gospodarce finansowej we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce byłaby trudna do

przeprowadzenia, chociażby ze względu na ich znaczną liczbę (2478 gmin, 314 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu oraz 16 województw samorządowych);

- po drugie, miasta na prawach powiatu w sensie gospodarki finansowej to specyficzne, dychotomiczne organizmy, których budżety składają się z części gminnej i powiatowej; objęcie ich badaniami pozwoliło więc na jednoczesną analizę dwóch płaszczyzn sektora samorządowego – gminnego i powiatowego;
- po trzecie, w miastach na prawach powiatu od kilku lat ma miejsce kumulacja samorządowego długu publicznego, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia reprezentatywności zbioru; dla przykładu w 2004 r. na ogólną kwotę wszystkich zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, wynoszącą ponad 19,1 mld zł, aż 7,3 mld przypadało na miasta na prawach powiatu oraz 2,2 mld na miasto stołeczne Warszawa, co oznacza blisko 50-procentowy wskaźnik udziału tych jednostek w całości zadłużenia<sup>1</sup>;
- po czwarte, w analizowanych jednostkach występuje największy ciężar zadłużenia, mierzony relacją ich zobowiązań do dochodów budżetowych; przy średnim poziomie tego wskaźnika wynoszącym 20,9% w przypadku wszystkich jednostek samorządowych (dane z 2004 r.), w miastach na prawach powiatu jego wielkość kształtowała się na poziomie ok. 28,4%, natomiast w mieście stołecznym Warszawa – 36,7% (dla porównania: w powiatach – 11,9%, w województwach samorządowych – zaledwie 8,1%<sup>2</sup>;
- po piąte, miasta na prawach powiatu, w porównaniu z powiatami ziemskimi oraz województwami samorządowymi, posiadają znacznie większy zakres samodzielności finansowej, a to niewątpliwie sprzyja racjonalizacji prowadzonej przez nie polityki zadłużenia.

W rozdziale szóstym wykorzystano jedną z metod modelowania ekonometrycznego, tzw. modelowanie miękkie (ang. *soft modelling*). Zastosowana metoda badawcza pozwoliła na zobrazowanie zależności pomiędzy potencjałem finansowym 66 miast na prawach powiatu<sup>3</sup> a ich zobowiązaniem w latach 2001-2003. W celu określenia

---

<sup>1</sup> *Sprawozdanie Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.*, część II, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2005, s. 172.

<sup>2</sup> Tamże, s. 138.

<sup>3</sup> W latach 2000-2003 liczba miast na prawach powiatu ulegała niewielkim zmianom (np. w okresie 2000-2001 było ich 65, w 2002 r. – 66, a w 2003 r. – 65). W związku z powyższym, w celu zapewnienia porównywalności danych, przy obliczaniu dochodów, wydatków i zobowiązań miasta stołecznego Warszawy w roku 2001 wykorzystano dane gmin warszawskich (zlikwidowanych dnia 27 października 2002 roku, w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy) oraz Związku Komunalnego miasta stołecznego Warszawy. Z kolci w danych za rok 2003 uwzględniono Wałbrzych, mimo że od 1 stycznia 2003 r. miasto utraciło status miasta na prawach powiatu, ponieważ zostało połączone z powiatem wałbrzyskim, w wyniku czego liczba miast na prawach powiatu w Polsce zmniejszyła się z 66 do 65.

roli długu (zobowiązań) w systemach finansowych MNPP wyodrębniono cztery zmienne ukryte: *DBU* (dochody budżetowe), *WBU* (wydatki budżetowe), *PF* (potencjał finansowy) oraz *ZF* (zobowiązania finansowe), przy czym główna uwaga została poświęcona zmiennej *ZF*, stanowiącej podstawę rozważań i traktowanej jako ostateczny efekt wcześniej wymienionych zmiennych (na dług miasta na prawach powiatu składają się jego zobowiązania finansowe, będące pochodną jego potencjału finansowego, określonego z kolei w kontekście jego dochodów i wydatków budżetowych). Poszczególnym zmiennym ukrytym przyporządkowano określone wskaźniki (indykatory). Potencjał finansowy miast opisano za pomocą 6-ciu zmiennych obserwowalnych (3 indykatory dotyczyły dochodów budżetowych oraz 3 – wydatków), natomiast zobowiązania finansowe – na podstawie 3-ech zmiennych. Przy budowie modelu zrezygnowano z niektórych uzasadnionych merytorycznie zmiennych obserwowalnych, takich jak np.: zobowiązania wymagalne, poręczenia i gwarancje udzielone przez MNPP oraz przyjęte depozyty. Uwzględnienie ich powodowało znacznie słabszą weryfikację statystyczną modelu. Model zbudowano w oparciu o szczegółowe dane dotyczące gospodarki finansowej miast na prawach powiatu uzyskane w Ministerstwie Finansów, w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego, pochodzące ze sprawozdań: *RB-27S z wykonania planu dochodów budżetowych* i *RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych* (według pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej), jak również *RB-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń*. Wszystkie dane wyjściowe niezbędne do opracowania modelu miękkiego zostały przeliczone na 1 mieszkańca, natomiast obliczeń dokonano za pomocą programów Microsoft Excel 2000 oraz PLS – autorstwa J. Rogowskiego. Stosując metodę PLS otrzymano oszacowania wartości zmiennych ukrytych, a na ich podstawie, według miary syntetycznej poszczególnych zmiennych utworzono rankingi miast. Biorąc pod uwagę temat rozprawy, szczególowej analizie poddano zwłaszcza wyniki rankingu uwzględniającego wartości miary syntetycznej zobowiązań finansowych. Zasadniczą część pracy zamykają wnioski końcowe, w których zawarto weryfikację hipotezy głównej oraz hipotez szczegółowych. Przy pisaniu pracy jej autorka wykorzystała wykazane w bibliografii opracowania krajowe oraz zagraniczne dotyczące problematyki deficytu i długu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień finansów lokalnych i długu sektora samorządowego. Oprócz publikacji książkowych wykorzystano również szereg materiałów Ministerstwa Finansów (przede wszystkim Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego, ale również nie istniejącego już Departamentu Długu Publicznego, a aktualnego Departamentu Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa). Do najważniejszych należą roczne, zbiorcze sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, czy też ukazujące się cyklicznie informacje o stanie ich zobowiązań finansowych według tytułów dłużnych oraz o stanie ich należności, roczne raporty dotyczące długu publicznego oraz opracowywane co kilka lat strategie zarządzania długiem publicznym. Natomiast analizy porównawczej systemów finansów lokalnych w poszczególnych państwach członkowskich UE dokonano w oparciu o dane statystyczne Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich – Eurostatu. Wykorzystano również publikacje francuskie-

go Wydawnictwa Dexia Editions, powołanego z inicjatywy Dexia Credit Local (lokalnego banku współpracy i rozwoju, specjalizującego się w zagadnieniach dotyczących rozwoju na szczeblu lokalnym), a także raporty Komitetu ds. Demokracji Lokalnej i Regionalnej (Steering Committee on Local and Regional Democracy – CDLR)<sup>4</sup>. W tym miejscu chciałabym serdecznie podziękować wszystkim osobom, których życzliwość, pomoc i cenne wskazówki merytoryczne przyczyniły się do obecnego kształtu niniejszej pracy. Szczególne podziękowania składam moim recenzentom, tj. Panu Profesorowi Wojciechowi Bieńkowskiemu ze Szkoły Głównej Handlowej oraz Panu Profesorowi Leszkowi Patrzalkowi z Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Chciałabym również podziękować za życzliwość i wsparcie naukowe Panu Profesorowi Leszkowi Kupcowi – Kierownikowi Katedry, której jestem pracownikiem. Podziękowania kieruję również do Pana Profesora Józefa Rogowskiego oraz Pani Doktor Doroty Perło za cenne uwagi dotyczące możliwości wykorzystania metody modelowania miękkiego przy badaniu roli długu w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>4</sup> CDRL stanowi rodzaj międzyrządowego forum państw członkowskich UE, w obrębie którego podejmowane są studia związane z problematyką administracyjną i finansową władz lokalnych i regionalnych. Ranga tej instytucji przejawia się w tym, że przygotowuje ona stosowne zalecenia (również w dziedzinie finansów lokalnych) do zatwierdzenia przez Komitet Ministrów będący organem decyzyjnym Rady Europy.

# ROZDZIAŁ I

## DEFICYT BUDŻETOWY I DŁUG PUBLICZNY – ZAKRES POJĘĆ I ICH INTERPRETACJA

---

### 1.1. Deficyt budżetowy jako kategoria finansów publicznych – problemy interpretacyjne i obliczeniowe

Zarówno deficyt budżetowy, jak i dług publiczny są kategoriami ekonomicznymi ściśle ze sobą powiązаныmi, dlatego też celowa wydaje się łączna ich analiza. Należy podkreślić, że nie są one jednoznaczne, a w teorii ekonomii i finansów publicznych można spotkać różne ich interpretacje.

Ponieważ obydwie kategorie dotyczą sektora finansów publicznych (ang. *general government*) w pierwszej kolejności niezbędne staje się określenie zakresu tego sektora<sup>1</sup>. Zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95 – *European System of Accounts*<sup>2</sup>, o którym będzie mowa w dalszej części rozdziału, wprowadzono podział sektora publicznego na cztery elementy składowe: centralny (ang. *central government*), państwowy (ang. *state government*)<sup>3</sup>, samorządowy (ang. *local government*) oraz podsektor związany z systemem finansowania ubezpieczeń społecznych (ang. *social security funds*) (por. rysunek 1.1)<sup>4</sup>.

W tabeli 1.1 zawarto dane liczbowe dotyczące kształtowania się wyników finansowych poszczególnych komponentów sektora publicznego w Polsce. Wynika z nich, że największy deficyt w relacji do PKB generuje podsektor centralny, związany z budżetem państwa. Z kolei podsektor lokalny charakteryzuje się znacznie mniejszym zakresem nierównowagi i co charakterystyczne, w ostatnich latach rela-

---

<sup>1</sup> Niezwykle rzetelną, pogłębioną analizę dotyczącą sektora publicznego w Polsce, z uwzględnieniem jego rozmiarów, efektywności, ewolucji oraz specyfiki w stosunku do innych krajów europejskich można znaleźć w pracy zbiorowej pod red. J. Kleera: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL., Warszawa 2005, s. 9-120.

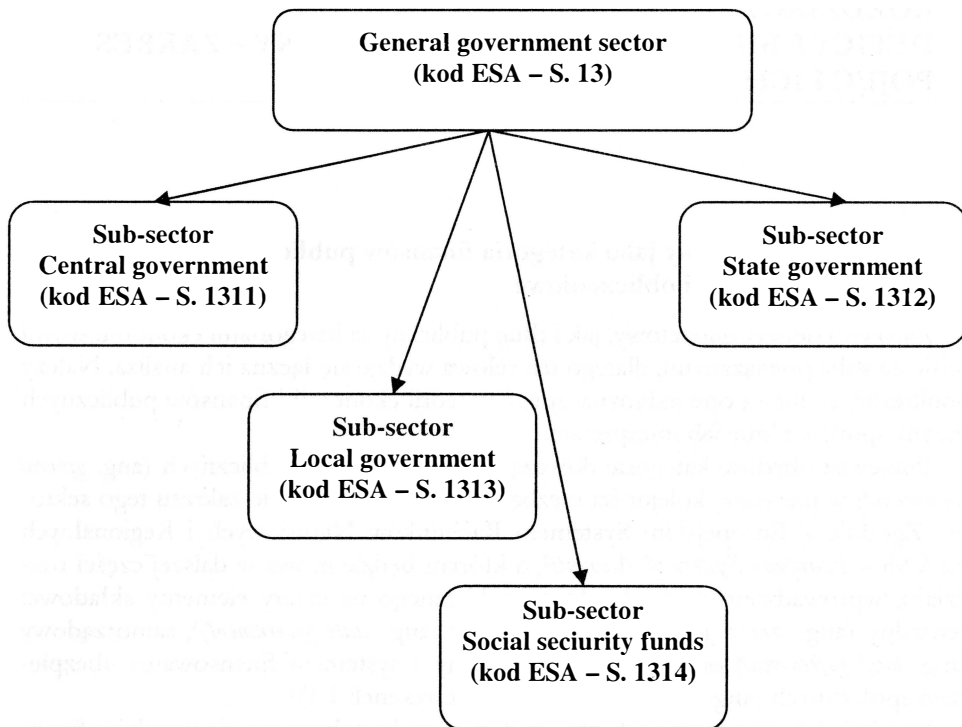
<sup>2</sup> Podstawa prawna funkcjonowania systemu ESA to: *Council Regulation (EC) No 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie*.

<sup>3</sup> Sektor *state government* występuje w państwach federalnych, a więc nie w Polsce, która jest krajem unitarnym.

<sup>4</sup> Do podziału tego nawiązuje również nowa ustawa o finansach publicznych, wchodząca w życie od 1 stycznia 2006 r. (obecna ustawa z 1998 r. jest nieczytelna, nowelizowano ją ponad czterdzieści razy). W dziale I (art. 4) nowej ustawy klasyfikację sektora finansów publicznych zbliżono do klasyfikacji stosowanej w UE – podzielono go na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Wcześniej w polskich regulacjach prawnych taki podział nie występował.

cje jego zbiorczych wyników finansowych do PKB pozostają na podobnym poziomie.

Rysunek 1.1

**Komponenty sektora *general government* według ESA 95**

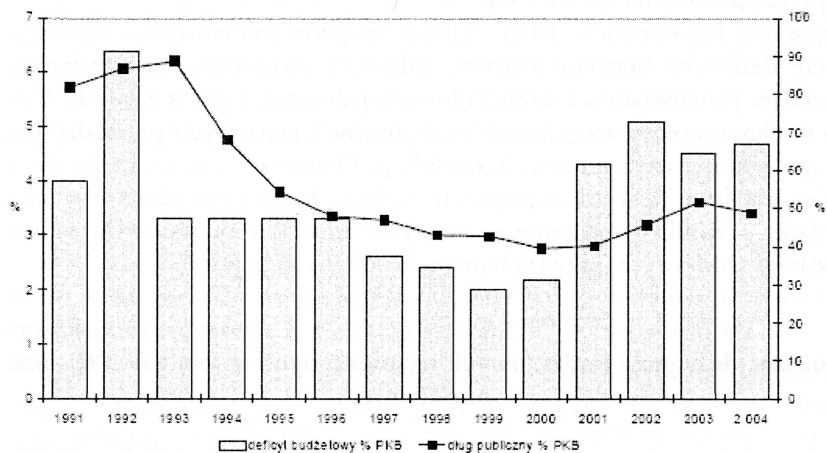
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Council Regulation (EC) No 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, Dz. U. L.310 z 30.11. 1996, z późn. zm.

Utrzymujący się od kilku lat wysoki deficyt sektora *general government* stanowi jeden z ważniejszych problemów polskiej gospodarki. Do szybkiego jego wzrostu (por. rys. 1.2) doszło w efekcie spowolnienia wzrostu gospodarczego w latach 2001-2002 oraz konieczności sfinansowania szeregu reform strukturalnych zainicjowanych w Polsce pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Wzrost wydatków sektora publicznego, a w konsekwencji wzrost deficytu, to w dużej mierze również efekt wysokiego udziału tzw. wydatków zdeterminowanych (sztywnych), o których będzie mowa w dalszej części rozdziału.



Rysunek 1.2

## Deficyt budżetowy oraz dług publiczny w Polsce (% PKB) w latach 1991-2004



Źródło: *Analiza sytuacji gospodarczej Polski w I kwartale 2005 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa, czerwiec 2005 r., s. 22.

Tabela 1.1

Salda elementów składowych sektora *general government* w Polsce jako % PKB w latach 2000-2004 (według ESA 95)

Wyszczególnienie	Lata				
	2001	2002	2003	2004*	2005**
Saldo sektora <i>general government</i> ogółem,	-3,9	-3,6	-4,5	-4,8	-4,4
w tym:					
- podsektor centralny	-4,6	-4,6	-5,5	-6,3	-5,0
- podsektor lokalny	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,4
- podsektor ubezpieczeń społecznych	1,0	1,4	1,2	1,6	1,7

\* dane wstępne

\*\* prognoza

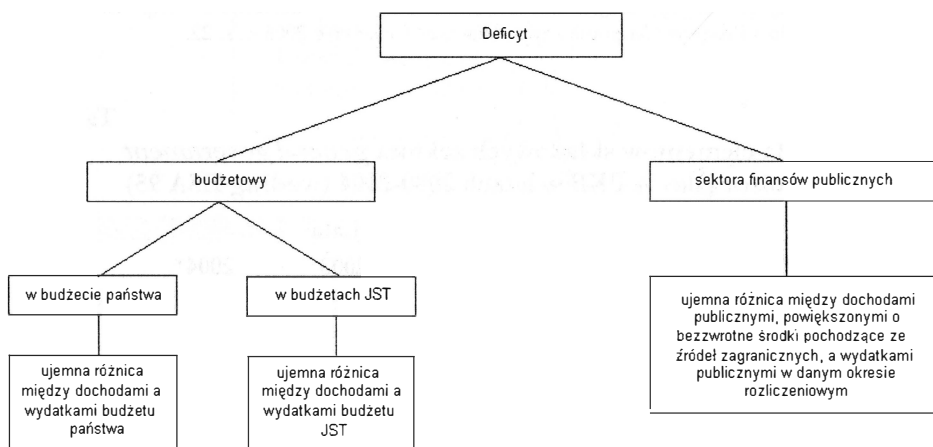
Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Reporting of government deficit/surplus and debt levels and provision of associated data*, European Commission, Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs, 15.03.2005 oraz *General Government Revenue. Expenditure, Balances and Gross Debt*, European Commission, Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs, Spring 2005, s. 141.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> definiuje dwa rodzaje deficytów – deficyt sektora finansów publicznych oraz deficyt budżetowy. Zakres tych pojęć przedstawiono na rysunku 1.3.

Najszerszą kategorią jest deficyt sektora finansów publicznych, stanowiący zsumowanie deficytów budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz szeregu państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych. Ustala się go po wyeliminowaniu wzajemnych przepływów finansowych pomiędzy podmiotami tego sektora, czyli po tzw. konsolidacji. Oznacza to, że za dochody sektora finansów publicznych uważa się tylko te wpływy, które pochodzą spoza sektora, a za wydatki – środki przekazane poza sektor finansów publicznych, głównie do gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, banków i za granicę.

Rysunek 1.3

### Rodzaje deficytów budżetowych wymienionych w *ustawie o finansach publicznych*



Źródło: S. Kańduła, I. Kijek, *Wybrane zagadnienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 53.

Z uwagi na przeprowadzoną w Polsce reformę zabezpieczenia społecznego, w projekcie do ustawy budżetowej na rok 2001 po raz pierwszy pojawiło się pojęcie deficytu ekonomicznego, które do dnia dzisiejszego nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Najogólniej rzecz biorąc oznacza ono deficyt kasowy sektora finansów publicznych, powiększony o wszystkie wypłaty nie uwzględnione w deficycie budżetu państwa, powodujące wzrost potrzeb pożyczkowych oraz po-

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz. U. 2003 r. Nr 15 poz. 148, z późn. zm.

mniejszy o środki przekazane Otwartym Funduszom Emerytalnym (OFE) oraz środki kierowane na Fundusz Ochrony Demograficznej<sup>6</sup>. Należy podkreślić, że problematyka OFE w kontekście liczenia deficytu i długu publicznego stanowiła kontrowersyjny element i źródło rozbieżności między stanowiskiem Polski a Unii Europejskiej. Będzie o tym mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

Charakterystykę wielkościową dotyczącą wyników poszczególnych segmentów sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2000-2004 przedstawiono w tabeli 1.2.

Tabela 1.2

**Wynik sektora finansów publicznych, budżetu państwa oraz sektora samorządowego w Polsce w latach 1999-2004 (w mld zł)**

Wyszczególnienie	Lata				
	2000	2001	2002	2003	2004*
Wynik sektora finansów publicznych ogółem,	-21 473,9	-38 191,6	-45 952,0	-44 611,5	-42 033,0
w tym:					
- budżet państwa	-15 391,1	-32 358,3	-39 402,6	-37 043,0	-41 417,1
- państwowe fundusze celowe	-4 457,3	-4 122,9	-2 794,0	-4 255,6	-1 016,6
- jednostki pozabudżetowe budżetu państwa	159,9	-376,3	538,5	689,6	843,3
- kasy chorych/NFZ	511,9	521,4	-1 968,8	-641,4	354,1
- budżety jednostek samorządu terytorialnego	-3 137,3	-3 138,7	-3 147,8	-1 813,9	117,1
- samorządowe fundusze celowe	722,4	405,3	172,3	209,9	-41,5
- jednostki pozabudżetowe JST	118,5	12,5	8,8	71,1	-136,8
- pozostałe jednostki sektora	bd	856,4	641,6	-1 508,2	-735,5

\* Dane wstępne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2004.

Z zawartych w niej danych wynika, że nierównowaga sektora finansów publicznych jest przede wszystkim efektem wzrostu deficytu budżetu państwa. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2002 zbiorczy deficyt budżetowy utrzymywał się na stałym poziomie, w 2003 r. jego wielkość zmniejszyła się prawie dwukrotnie, natomiast w roku 2004 wystąpił dodatni wynik sektora samorządowego. Na jego poprawę miał przede wszystkim wpływ zwiększony (w związku z akcesją Polski do UE) napływ bezzwrotnych środków UE. W pierwszym

<sup>6</sup> W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 250.

roku akcesji Polska otrzymała 2,7 mld euro. Należy pamiętać, że większość tych środków została skierowana poza sektor centralny, przyczyniając się w znacznym zakresie do decentralizacji finansów publicznych.

W literaturze ekonomicznej często pojawia się koncepcja deficytu rzeczywistego. Zgodnie z nią deficyt stanowi rachunkowy wynik działalności państwa (jednostki samorządu terytorialnego) w sferze finansów publicznych i występuje w sytuacji nadwyżki wydatków nad uzyskanymi dochodami w danym okresie (roku budżetowym). Możemy go zapisać według następującej formuły:

$$Dr_{t_0, t_1} = \sum D_{t_0, t_1} - \sum W_{t_0, t_1} \quad [1.1]$$

gdzie:

$Dr_{t_0, t_1}$  - deficyt rzeczywisty od początku okresu  $t_0$  do końca okresu  $t_1$ ,

$D_{t_0, t_1}$  - dochody budżetowe (ang. *revenues*),

$W_{t_0, t_1}$  - wydatki budżetowe (ang. *outlays*).

Jest to typowo rachunkowe ujęcie deficytu budżetowego. Nie uwzględnia ono szeregu czynników mających wpływ na wielkość deficytu, do których zaliczamy przykładowo wahania koniunktury gospodarczej lub procesy inflacyjne.

Według P.A. Samuelsona i W.D. Nordhausa jednym z najważniejszych rozróżnień w dziedzinie współczesnych finansów publicznych jest rozróżnienie deficytu strukturalnego i koniunkturalnego, w zależności od przyjętej koncepcji budżetu<sup>7</sup>. O ile budżet rzeczywisty rejestruje tylko rzeczywiste dochody, wydatki i deficyt w danym okresie, o tyle budżet strukturalny uwzględnia, jakie byłyby te wielkości, gdyby gospodarka osiągnęła produkt potencjalny<sup>8</sup>. Budżet cykliczny natomiast uwzględnia wpływ wahań koniunktury gospodarczej, określając zmiany w dochodach, wydatkach i deficycie, gdy produkcja różni się od potencjalnej z powodu ożywienia lub recesji gospodarczej. Inaczej rzecz ujmując deficyt strukturalny jest wielkością symulowaną, powstającą w warunkach, gdy dochody i wydatki są realizowane przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki. Ma on charakter trwały, niezależny od wahań koniunktury. Stanowi wielkość deficytu, jaką odnotowanoby w sytuacji pełnego zatrudnienia, tzn. w przypadku, gdyby stopa bezrobocia równała się stopie bezrobocia naturalnego<sup>9</sup>. Natomiast deficyt cykliczny to różnica między deficytem rzeczywistym i strukturalnym. Jego wielkość

<sup>7</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Economics*, McGraw-Hill Book Company, 1989, s. 383-392. Polska wersja tej publikacji to: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia, część I*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 526-541.

Wyjaśnienie pojęć deficytu strukturalnego i cyklicznego zawarto również w: R.E. Hall, J.B. Taylor, *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 348-349 oraz w książce J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 940.

<sup>8</sup> Por. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 85.

<sup>9</sup> Koncepcję deficytu przy pełnym zatrudnieniu (ang. *high-employment deficit*) wykorzystał w swoim artykule E.C. Brown, *Fiscal Policy in the Thirties: A Reappraisal*, „American Economic Review”, December 1956, s. 857-879. Autor starał się w nim udowodnić, że rzeczywiste deficyty obserwowane na początku lat trzydziestych były nadwyżkami przy pełnym zatrudnieniu.

można oszacować (także w przypadku Polski) na nie więcej niż +/- 1% PKB. Jest on rezultatem cyklu koniunkturalnego (ożywienia lub recesji), a więc powstaje, gdy gospodarka nie funkcjonuje przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych.

W literaturze przedmiotu spotyka się również typologię deficytów w zależności od przyjętego sposobu ich obliczania. Generalnie istnieją dwie podstawowe metody: GFS (*Government Finance Statistic*), opracowana w 1986 r. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz tzw. metoda brukselska (ESA 95), opracowana na początku lat dziewięćdziesiątych<sup>10</sup>.

Metoda GFS odpowiada konwencjonalnemu ujęciu deficytu budżetowego. Jest to tzw. ujęcie kasowe<sup>11</sup>. Zgodnie z nim deficyt konwencjonalny, zwany też oficjalnym (ang. *official deficit*), stanowi ujemną różnicę między dochodami a wydatkami budżetowymi, czyli inaczej jest to część wydatków nie znajdująca pokrycia w dochodach budżetowych. Jak już wcześniej wspomniano, obliczenie deficytu całego sektora finansów publicznych wymaga również konsolidacji, czyli wyeliminowania wzajemnych przepływów pomiędzy różnymi podmiotami w ramach tego sektora. Jeśli na przykład dotacje udzielane są innym jednostkom sektora finansów publicznych, to w ramach wspomnianej konsolidacji zostają one wyeliminowane z łącznego rachunku deficytu.

W systemie GFS dochody budżetowe obejmują wszystkie bezzwrotne przychody ekwiwalentne oraz nieekwiwalentne, bieżące i kapitałowe po odjęciu otrzymanych dotacji. Do wydatków budżetowych zalicza się natomiast wszystkie bieżące i kapitałowe rozchody podmiotów sektora finansów publicznych oraz dotacje udzielone jednostkom spoza tego sektora<sup>12</sup>.

Algebraicznie deficyt konwencjonalny można zapisać w następujący sposób:

$$Dk = (W + T + r \cdot D) - P \quad [1.2]$$

gdzie:

Dk - deficyt konwencjonalny,

W - wydatki publiczne na dobra i usługi,

T - transfery,

r - stopa oprocentowania długu publicznego,

D - wielkość długu publicznego,

P - podatki.

W literaturze wymienia się również deficyt podstawowy (ang. *primary deficit*), który od deficytu konwencjonalnego (oficjalnego) różni się tym, że pomija płatności odsetkowe związane z obsługą długu publicznego. Jego postać jest następująca:

<sup>10</sup> *Manual on Government Finance Statistic (GFS)*, IMF, Washington 1986.

<sup>11</sup> W ujęciu kasowym transakcje są rejestrowane w momencie faktycznego przepływu środków pieniężnych, w odróżnieniu do ujęcia memoriałowego, w którym transakcje są prezentowane w momencie ich powstawania.

<sup>12</sup> M. Gajda, *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*, „Bank i Kredyt” 2003 Nr 11-12, s. 80.

$$D_p = W + T - P \quad [1.3]$$

gdzie:

$D_p$  - deficyt pierwotny,

$W$  - wydatki publiczne na dobra i usługi,

$T$  - transfery,

$P$  - podatki.

Wysokość deficytu podstawowego odpowiada na pytanie, jak kształtowałoby się saldo budżetu, gdyby nie zachodziła konieczność finansowania kosztów związanych z obsługą długu publicznego. Poziomą tzw. salda pierwotnego jest istotną miarą nierównowagi budżetowej w sektorze publicznym. Im saldo pierwotne jest bliższe kosztom obsługi długu, w tym większym stopniu sektor publiczny jest zdolny do pokrywania kosztów zadłużenia z własnych dochodów, a nie w drodze kolejnych pożyczek zwiększających dług publiczny. Należy też zgodzić się z argumentem W. Gradoń, według którego pominięcie płatności odsetkowych związanych z obsługą zadłużenia, których wysokość w znacznej mierze zależy od kształtowania się rynkowych stóp procentowych, a nie od decyzji władz publicznych, pozwala na lepsze rozpoznanie podstawowych kierunków polityki fiskalnej pod kątem jej wpływu na rozmiary deficytu<sup>13</sup>.

W zasadzie można stwierdzić, że przyjęty w Polsce, w drodze ustawy o finansach publicznych, sposób obliczania deficytu jest zgodny z analizowanym systemem GFS. Podstawowa różnica polega na odmiennym traktowaniu przychodów z prywatyzacji. W metodzie GFS przychody z tego tytułu wpływają na zmniejszenie rozmiarów deficytu budżetowego, natomiast w warunkach polskich są traktowane jako jedno ze źródeł pokrycia deficytu budżetowego.

Jak już wcześniej wspomniano, na początku lat dziewięćdziesiątych opracowano inną metodologię liczenia deficytu i długu publicznego, znaną do 1999 r. pod nazwą Europejski System Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych (ESA 97), natomiast w późniejszym okresie – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95)<sup>14</sup>. Zgodnie z nią definicja deficytu budżetowego wyraźnie różni się od definicji przyjętej w metodologii GFS. Deficyt budżetowy według metody brukselskiej to „przyrost zadłużenia netto” (ang. *net borrowing*) całego sektora publicznego, czyli inaczej przyrost zadłużenia pomniejszony o przyrost należności.

<sup>13</sup> W. Gradoń, *Deficyt budżetowy – wybrane problemy interpretacyjne*, [w:] *Deficyt budżetów i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, pod red. E. Ruśkowskiego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2003, s. 48.

<sup>14</sup> Kwestie te zostały uregulowane w następujących regulacjach: *Council Regulation (EC) No 3605/93 z 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, *Council Regulation (EC) No 475/2000 z dnia 28 lutego 2000 r. zmieniające rozporządzenie (EC) nr 3605/93 w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, *Commission Regulation (EC) No 351/2002 z dnia 25 lutego 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EC) nr 3605/93 w sprawie odniesień do ESA 95*.

Szerzej na temat kwestii deficytu i długu publicznego w metodologii ESA w: *ESA 95 manual on government deficit and debt*, Eurostat, Luxembourg 2003.

Metoda brukselska ma charakter memoriałowy i dotyczy zmian w stanie majątku, zobowiązań i należności sektora publicznego powstałych w wyniku operacji budżetowych. Informuje ona, jak w wyniku operacji związanych z zaciąganiem pożyczek, a także innych operacji prowadzonych przez jednostki sektora finansów publicznych, zmieni się ich sytuacja majątkowa, czyli jak zmieniają się ich aktywa i pasywa<sup>15</sup>. W metodzie brukselskiej akcentuje się więc przyrost długu publicznego netto, jako mający podstawowe znaczenie dla kształtowania się wielkości salda majątkowo-kredytowego, a algebraiczny zapis deficytu budżetowego przedstawia się następująco:

$$D_n = D_b + D_n + N + S_{\text{sr}} + S \quad [1.4]$$

gdzie:

- $D_n$  - przyrost zadłużenia netto sektora budżetowego,
- $D_b$  - przyrost zadłużenia brutto sektora budżetowego,
- $N$  - przyrost należności sektora budżetowego,
- $S_{\text{sr}}$  - przyrost stanu środków na rachunkach bankowych,
- $S$  - saldo operacji majątkowych w sektorze budżetowym (wydatki – dochody ze sprzedaży składników majątkowych).

W tym miejscu należałoby zwrócić uwagę na zasadnicze różnice między metodologią obliczania deficytu sektora finansów publicznych w Polsce oraz według zasad ESA 95.

Pierwsza kategoria różnic wynika z odmiennego interpretowania zakresu podmiotowego sektora publicznego. Zakres ten, zgodnie z metodologią ESA 95 zasadniczo jest zgodny z polską ustawą o finansach publicznych, z pewnymi wyjątkami: poza sektorem klasyfikowane są jednostki badawczo-rozwojowe oraz do roku 2003 – Agencja Rynku Rolnego (od 2004 r. włączona do zakresu sektora w związku ze zmianą charakteru jej działalności po akcesji Polski do UE). Kolejna różnica dotyczy otwartych funduszy emerytalnych (OFE), które w tej postaci nie istnieją w UE. Od 2003 r. rząd polski uznawał je za część sektora finansów publicznych, co pozwalało na zaliczanie środków wpłacanych z dotacji budżetowej do OFE jako rozchodów budżetu, a nie jego wydatków oraz na traktowanie rozliczeń budżetu z OFE jako przepływów wewnątrz sektora publicznego. Oznaczało to, że kapitałowy system emerytalny był rejestrowany w ramach sektora *general government*. Jednak w marcu 2004 r. Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich Eurostat oficjalnie stwierdził, że polska metoda księgowania przelewów do Otwartych Funduszy Emerytalnych w ramach II filaru reformy emerytalnej nie jest zgodna z unijną metodologią ESA 95 i zalecił wyłączenie funduszy emerytalnych poza sektor *general government*, co skutkowało by zwiększeniem deficytu i długu publicznego. Szacunkowe skutki takiego wyłączenia zobrazowano w tabeli 1.3.

Polska uzyskała okres przejściowy do marca 2007 r. na dostosowanie się do decyzji Eurostatu i wyłączenie OFE poza sektor publiczny. Ministrowie finansów UE w mar-

<sup>15</sup> A. Wernik, *Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych*, [w:] *Finanse publiczne*, tom I, Poznań 2000, s. 99.

cu 2005 r. uznali, iż koszty reform emerytalnych powinny być brane pod uwagę przy ocenie polityki fiskalnej kraju. Według przedstawionej przez nich propozycji, koszty te mają być uwzględniane przez pięć kolejnych lat w sposób malejący, tj. 100% w pierwszym roku, 80% w drugim, 60% w trzecim, 40% w czwartym i 20% w piątym<sup>16</sup>.

Tabela 1.3

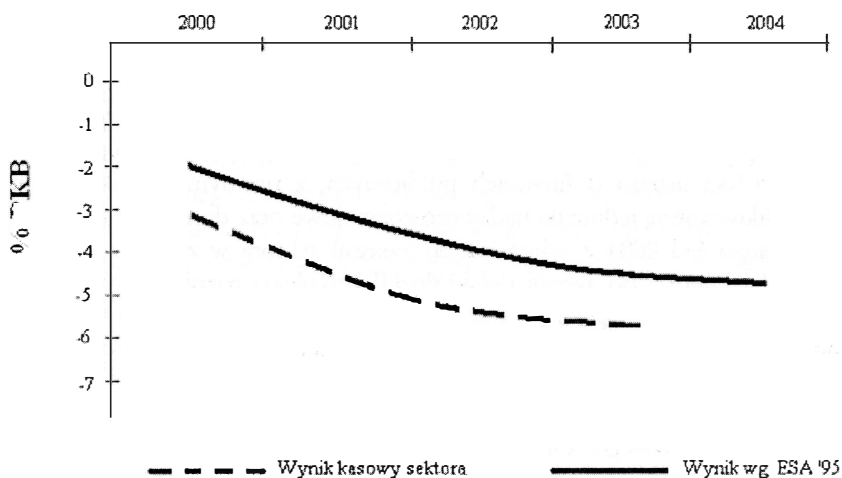
### Przewidywane skutki wyłączenia OFE poza sektor finansów publicznych w Polsce

Wzrost w punktach procentowych	Lata			
	2001	2002	2003	2004
Deficyt (% PKB)	1,5	1,9	1,7	2,0
Dług publiczny (% PKB)	1,8	2,5	3,3	4,1

Źródło: Analiza sytuacji gospodarczej Polski w I kwartale 2005 r., op. cit., s. 22.

Rysunek 1.4

### Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce jako % PKB w latach 2000-2004 według ESA 95 i polskiej metodologii



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. Omówienie*, T. I, Rada Ministrów, Warszawa 2004, s. 393 oraz *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Omówienie*, op. cit., s. 456.

<sup>16</sup> *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Omówienie*, T. I, Rada Ministrów, Warszawa 2005, s. 456.

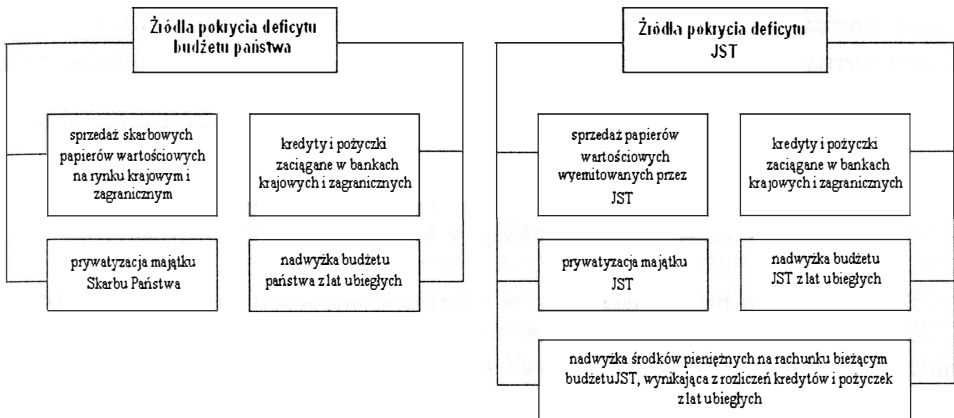


Na rysunku 1.4 zobrazowano różnice w kształtowaniu się wielkości deficytu sektora finansów publicznych według ESA 95 i polskiej metodologii liczenia.

Na zakończenie należałoby wymienić podstawowe źródła pokrywania deficytu budżetowego. Posiłkując się zapisami *ustawy o finansach publicznych*, przedstawiono je na rysunku 1.5 (w rozbiciu na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego).

Rysunek 1.5

### Źródła pokrycia deficytu budżetu państwa i budżetów JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *ustawy o finansach publicznych*.

Otóż główną formą finansowania deficytu budżetu państwa są skarbowe papiery wartościowe emitowane przez Rząd. Od 1998 r. istotną rolę w tym zakresie odgrywają również wpływy z prywatyzacji. Natomiast w przypadku JST dominującą formą finansowania deficytu są kredyty i pożyczki zaciągane w bankach krajowych.

## 1.2. Dług publiczny – przyczyny powstawania, kategorie i metodologia liczenia

Pojęciem nierozzerwalnie złączonym z deficytem budżetowym jest dług publiczny. Jeśli sektor finansów publicznych w celu pokrycia deficytu odwołuje się do źródeł pożyczkowych, to deficyt zamienia się w dług.

W nauce finansów publicznych przyjmuje się różne przyczyny powstawania długu publicznego. Przykładowo S. Owsiak zalicza do nich następujące<sup>17</sup>:

- długotrwale utrzymujący się deficyt budżetowy,
- wzmożone wydatki publiczne (np. w okresie wojen lub kryzysów gospodarczych),

<sup>17</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2004, s. 257-258.

- realizowana polityka ekonomiczna zakładająca świadome utrzymanie deficytu budżetowego i długu publicznego jako narzędzi interwencjonizmu państwowego,
- wpadnięcie władz publicznych w pułapkę zadłużenia.

Wydaje się, że nie jest to lista wyczerpująca. W warunkach polskich dodałabym do niej następujące, istotne czynniki eskalacji zadłużenia publicznego:

- wadliwa struktura wydatków publicznych (dominacja tzw. wydatków sztywnych oraz duży udział transferów socjalnych),
- osłabienie złotego w stosunku do walut obcych,
- zrealizowanie niższych od zakładanych przychodów z prywatyzacji,
- wzrost przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych,
- spiętrzenie spłat zadłużenia zagranicznego Polski wobec wierzycieli z tzw. Klubu Paryskiego,
- wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynikający z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Są to przyczyny na tyle istotne, że w mniemaniu autorki niniejszej pracy można je uznać za podstawowe siły sprawcze obserwowanego w Polsce kryzysu zadłużeniowego. W związku z powyższym celowa wydaje się chociażby najogólniejsza ich charakterystyka.

Po pierwsze, wzrost nierównowagi budżetowej, a w konsekwencji przyrost zadłużenia publicznego, jest skutkiem wadliwej struktury wydatków budżetu państwa. Obserwujemy systematyczny wzrost tzw. wydatków sztywnych (zdeterminowanych). Od kilku już lat niemal 90% wzrostu wydatków budżetowych przypada właśnie na tę kategorię wydatków, a ich udział w wydatkach ogółem wzrósł z 46% w 1998 r. do 67% w 2003 r.<sup>18</sup>. Główną ich część w warunkach polskich stanowią subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obsługa długu oraz dotacje dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego (KRUS). W październiku 2003 r. Rada Ministrów przyjęła *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*<sup>19</sup>, którego celem jest między innymi zmniejszenie ich wielkości o nie mniej niż 4% PKB oraz poprawa ich struktury<sup>20</sup>.

Po drugie, istotnym czynnikiem sprawczym wzrostu zadłużenia była (była, ponieważ w 2004 r. polska waluta umocniła się) dewaluacja złotego. Dla przykładu w

<sup>18</sup> M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Studia i Analizy CASE” 2003 Nr 249, s. 5.

<sup>19</sup> *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003.

<sup>20</sup> Doświadczenia takich państw jak Irlandia i Dania dowodzą, że dobrze przeprowadzona restrukturyzacja wydatków publicznych umożliwia utrzymanie wzrostu gospodarczego na wysokim poziomie przez wiele lat. Z nowych krajów członkowskich z pozytywnymi skutkami działania takie przeprowadzono w krajach nadbałtyckich: np. na Litwie – redukcja wydatków publicznych w latach 2000-2002 o ok. 6% PKB, Estonii (4,9% PKB) oraz Łotwie (6,6% PKB).

Por. *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, op. cit., s. 6.

samym 2003 r. (między 1 stycznia a 31 grudnia) złoty stracił w stosunku do euro 75 groszy. Skutkiem tego jest rosnąca wartość zadłużenia walutowego. Według szacunków Ministerstwa Finansów, przy zadłużeniu Polski wynoszącym na koniec roku 2003 około 378 945,1 mln zł, w tym długu krajowym – 214 000,6 mln zł i długu zewnętrznym – 164 944,5 mln zł, kurs złotego (wobec euro) niższy o 10 groszy oznaczał, że państwowy dług publiczny wzrastał o 2,8 mld zł, a koszty obsługi długu rosły o 100 mln zł. Każdy 1 proc. osłabienia złotego powodował zwiększenie relacji długu publicznego do PKB o 0,15 punktu procentowego<sup>21</sup>. Tendencja spadkowa odwróciła się w wyniku wejścia Polski do UE, w efekcie czego w ciągu całego 2004 r. złoty umocnił się o ok. 20 proc. wobec dolara i ponad 14 proc. wobec euro, co oznacza największe umocnienie naszej waluty z 38 głównych walut świata. Według raportu Rady Polityki Pieniężnej: *"w średnim horyzoncie w kierunku wzmocnienia polskiej waluty powinien oddziaływać spodziewany wysoki napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich, zwłaszcza typu greenfield projects oraz napływ netto środków z funduszy Unii Europejskiej. W długim okresie aprecjacji złotego sprzyjać powinien szybszy wzrost gospodarczy w Polsce niż w krajach głównych partnerów handlowych"*<sup>22</sup>.

Po trzecie, zwiększone potrzeby pożyczkowe sektora publicznego, a w konsekwencji narastanie długu publicznego były efektem słabego tempa i niskich rozmiarów realizacji planów prywatyzacyjnych w Polsce. W ostatnich latach najczęściej nie udawało się realizować zakładanych w ustawach budżetowych wpływów prywatyzacyjnych. Przykładowo w latach 2001-2002 prognozowane przychody z prywatyzacji szacowano na kwotę 6,6 mld zł w 2001 r. oraz 18,0 mld zł w 2002 r., natomiast zrealizowano je w wysokości ok. 8,5 mld zł, a zatem w 34,3%<sup>23</sup>. W 2003 r. plan prywatyzacyjny zakładał przychody o wielkości 7,4 mld zł, podczas gdy faktycznie uzyskano niespełna 3 mld zł. Przełomowym okazał się rok 2004, w którym wpływy z prywatyzacji wyniosły około 10,25 mld zł, wobec planowanych 8,8 mld zł. Spowodowane to było przede wszystkim prywatyzacją PKO BP SA, w wyniku której resort skarbu ze sprzedaży akcji banku uzyskał około 7,6 mld zł<sup>24</sup>.

Po czwarte, poważnym czynnikiem wzrostu wielkości zadłużenia publicznego może być obserwowane w Polsce coraz szersze wykorzystanie przez podmioty sektora publicznego (przede wszystkim dotyczy to Skarbu Państwa) instytucji poręczeń i gwarancji<sup>25</sup>. Podczas gdy wielkość przewidywanych wypłat z tego tytułu powiększa wartość długu publicznego, to faktycznie wypłacone gwarancje i poręczenia stanowią koszt obsługi długu. W opracowanej przez Ministerstwo Finansów

<sup>21</sup> Pierwszy próg przekroczony, „Rzeczpospolita” z dnia 28-29 lutego 2004 r.

<sup>22</sup> Raport o inflacji, Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej Państwa, Warszawa, listopad 2004, s. 42.

<sup>23</sup> Średniookresowa strategia finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 4.

<sup>24</sup> Bieżąca ocena sytuacji na rynkach finansowych, Departament Strategii PKO BP S.A., 11 stycznia 2005, s. 2.

<sup>25</sup> Poręczenie należy do katalogu umów cywilnoprawnych. Art. 876 § 1 Kodeksu Cywilnego określa, że przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik z zobowiązania się nie wywiązał. Na poręczycielu spoczywa więc obowiązek spłaty pożyczek lub kredytów łącznie z odsetkami w przypadku, gdyby podmiot zobowiązany do spłaty długu nie regulował swoich zobowiązań.

*Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-2006* podkreśla się, że w ostatnich latach wzrosło ryzyko związane z poręczeniami i gwarancjami udzielonymi przez Skarb Państwa. Wynika to przede wszystkim z coraz szerszego stosowania tych instrumentów wobec wymagających restrukturyzacji sektorów gospodarki. W konsekwencji zwiększyła się kwota przewidywanych wypłat z tego tytułu w relacji do PKB z 1,29% PKB w 2001 r. do 1,57% PKB w 2002 r., a zgodnie z przyjętą przez Radę Ministrów *Średniookresową strategią udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 2010 r.* wspomniana relacja nie powinna być wyższa niż 2%<sup>26</sup>.

Po piąte, w najbliższych latach istotnym czynnikiem będzie spiętrzenie się spłat zadłużenia zagranicznego Polski wobec członków Klubu Paryskiego<sup>27</sup>. Zadłużenie to stanowi spuściznę lat 70-tych. Aktualna jego wielkość wynosi ok. 12,3 mld euro, z czego ok. 2,1 mld euro przypada planowo do spłaty w roku 2005. Większość pozostałego długu ma zostać spłacona w najbliższych latach, do 2009 r. włącznie (jedynie ok. 70 mln euro – w latach 2010-2014)<sup>28</sup>.

Po szóste, ważnym czynnikiem kreującym dług publiczny może okazać się tzw. „impuls unijny”, związany z wejściem Polski do struktur europejskich. Chodzi tu przede wszystkim o wydatki budżetowe z tytułu finansowania składki do budżetu unijnego, dopłat dla rolnictwa z budżetu państwa oraz współfinansowania projektów strukturalnych.

Podobnie jak w przypadku deficytu budżetowego, również kategoria długu publicznego nie jest jednoznaczna. Istnieją różne interpretacje związane z tym zjawiskiem, dotyczące zarówno sfery definicyjnej, jak i kwestii obliczeniowych. Jak dotychczas nie udało się również zdefiniować jednego, powszechnie uznawanego w teorii ekonomii lub praktyce polityki gospodarczej państwa, bezpiecznego poziomu zadłużenia, a w literaturze przedmiotu, zarówno polskiej jak i zagranicznej, można spotkać różne definicje długu publicznego. Niektóre z nich kładą akcent na podmioty zobowiązań, inne na przyczyny ich powstawania lub formy, w jakich są one zaciągane.

---

<sup>26</sup> *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-2006*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2003 r., s. 14 i 23.

<sup>27</sup> Należy nadmienić, że Polska jest w tej chwili jedynym krajem członkowskim Unii Europejskiej i OECD posiadającym zadłużenie wobec Klubu Paryskiego.

<sup>28</sup> W Ministerstwie Finansów przygotowany jest projekt przedterminowego wykupu zobowiązań wobec członków Klubu Paryskiego. Operacja ma być przeprowadzona w 2005 r. i zostanie sfinansowana poprzez emisję obligacji zagranicznych. Będzie kolejnym przykładem realizacji strategii aktywnego zarządzania zadłużeniem zewnętrznym Skarbu Państwa. Jako wcześniejsze przykłady podobnych działań można podać: wykup przed terminem tzw. obligacji Brady'ego (wyemitowanych w 1994 r. w ramach porozumienia z tzw. Klubem Londyńskim) o wartości nominalnej ponad 6,6 mld USD, dokonanie przedterminowej spłaty zadłużenia wobec Brazylii (3,3 mld USD), a także spłata przed terminem (w 2004 r.) prawie jednej trzeciej zadłużenia z tytułu kredytów zaciągniętych przez Polskę w Banku Światowym (równowartość 0,6 mld euro). Transakcje te, oprócz zmniejszenia stanu zadłużenia, przyczyniły się również do zmniejszenia kosztów obsługi długu oraz racjonalniejszego rozłożenia terminów spłat.

Najbardziej ogólną definicję długu publicznego zawarto w Encyklopedii Britannica<sup>29</sup>. Zgodnie z nią dług publiczny to zobowiązania władz publicznych (*public debt – obligations of governments*). Należy przy tym podkreślić, że w języku angielskim można używać zamiennie terminów *dług publiczny (public debt)* oraz *dług władz publicznych (government debt)*. Podobnie interpretują to pojęcie autorzy anglojęzycznych podręczników ekonomii. Na przykład C.R. McConnel i S.L. Brue określają dług publiczny jako całość kredytów i pożyczek zaciągniętych przez podmioty władzy państwowej i samorządowej<sup>30</sup>. Z kolei według M. Parkina stanowi on sumę zaciągniętych pożyczek, którą rząd winny jest gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom oraz podmiotom zagranicznym. Według cytowanego autora dług publiczny rozumiany jest jako zasób stanowiący sumę skumulowanych w przeszłości deficytów pomniejszoną o sumę skumulowanych nadwyżek budżetowych. W takim ujęciu na zasób długu publicznego wpływają zarówno nadwyżki budżetowe (powodując jego obniżanie), jak i deficyty budżetowe (powodując jego zwiększanie), natomiast równowaga budżetowa ma neutralny wpływ na wielkość długu publicznego<sup>31</sup>.

Jeśli chodzi o polskich autorów, to w podobnej konwencji traktuje ten problem A. Wernik, który określa dług publiczny jako skumulowane zobowiązania sektora publicznego, narosłe z finansowania deficytów budżetowych<sup>32</sup>.

Definicja E. Chojny-Duch nawiązuje z kolei do definicji prawnej zawartej w ustawie o finansach publicznych. Autorka określa dług publiczny jako: „*łączne zobowiązania podmiotów sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawnofinansowych, a przede wszystkim – niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach; zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację, czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi*”<sup>33</sup>.

W polskiej literaturze bardzo często cytowana jest definicja sformułowana przez S. Owsiaka, według której dług publiczny określa się „*jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek*”<sup>34</sup>. W dalszej jej części autor dodaje, że przyczynami powstawania długu publicznego mogą być również skutki innej działalności władz publicznych, np. zobowiązania odszkodowawcze powstałe na mocy orzeczeń sądów. Należy podkreślić, że niewielu autorów dostrzega ten aspekt.

W. Misiąg i E. Malinowska dług publiczny definiują jako łączną kwotę zobowiązań podmiotów (osób prawnych) zaliczanych do sektora publicznego wobec pod-

<sup>29</sup> *Encyclopædia Britannica*. 2005. Encyclopedia Britannica Premium Service, [www.britannica.com/cb/article?tocId=9061790](http://www.britannica.com/cb/article?tocId=9061790).

<sup>30</sup> C.R. McConnel, S.L. Brue, *Economics-Principles, Problems and Policies*, McGraw-Hill, Inc., New York, 1996, s. 18.

<sup>31</sup> M. Parkin, *Economics*, Addison – Wesley Publishing Company, Inc., 1990, s. 892-893.

<sup>32</sup> A. Wernik, *Polityka finansowa, wzrost, dług publiczny*, Instytut Finansów, Warszawa 1993, s. 27.

<sup>33</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe – Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 137.

<sup>34</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 251.

miotów spoza sektora publicznego, albo inaczej jako łączną kwotę zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych<sup>35</sup>.

Dług publiczny według opisanego wcześniej Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych oznacza całościowy dług brutto według wartości nominalnej, czyli bez kosztów jego obsługi w postaci oprocentowania i odsetek, pozostałej pod koniec roku w sektorze administracji publicznej, z wyłączeniem tych pasywów, które odpowiadają aktywom finansowym, jakimi dysponuje ten sektor<sup>36</sup>. Innymi słowy dług publiczny oblicza się eliminując transfery wewnątrz sektora publicznego, a likwidacja transferów zadłużenia pozwala określić tzw. skonsolidowane zadłużenie brutto. Analogiczne ujęcie długu publicznego występuje w polskiej *ustawie o finansach publicznych*. Według jej zapisów państwowy dług publiczny obejmuje nominalne (czyli bez odsetek i bez prowizji) zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych między nimi, czyli bez ich wzajemnych zobowiązań<sup>37</sup>.

Różnice w metodologii obliczania długu publicznego w Polsce i według ESA 95 dotyczą nie tylko opisanego wcześniej odmiennego zakresu sektora finansów publicznych. Wynikają również z odmiennej koncepcji rachunkowej opartej w systemie ESA 95 na tzw. bazie memoriałowej, podczas gdy w Polsce obowiązuje baza kasowa. Powoduje to inne traktowanie wielu operacji istotnych z punktu widzenia wysokości długu publicznego sektora instytucji rządowych i samorządowych, takich jak np.: zmiany stanu zobowiązań wymagalnych<sup>38</sup> i niewymagalnych, zmiany stanu należności oraz kosztów obsługi długu. Przykładowo w Polsce zobowiązania wymagalne stanowią jedną z kategorii długu publicznego, natomiast w Unii Europejskiej są traktowane jako wydatek na bazie memoriałowej i nie są zaliczane do długu, wpływają natomiast na wynik sektora *general government*. Podobnie jest ze wspomnianymi wcześniej poręczeniami i gwarancjami udzielanymi przez podmioty sektora finansów publicznych. W Unii Europejskiej przewidywane wypłaty z tego tytułu nie są dodawane do długu sektora *general government*. W Polsce mamy więc do czynienia, oprócz długu rzeczywistego, z długiem potencjalnym (inaczej gwarantowanym), który wynika z poręczeń i gwarancji udzielonych przez władze publiczne (takich jak na przykład Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego)<sup>39</sup>.

Wymienione różnice powodują, że polska metodologia liczenia długu publicznego jest bardziej restrykcyjna niż stosowana w Unii Europejskiej, a polski dług

<sup>35</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 492.

<sup>36</sup> Council Regulation (EC) No 2223/96, op. cit., Council Regulation (EC) No 3605/93, op. cit., Council Regulation (EC) No 475/2000, op. cit., Commission Regulation (EC) No 351/2002, op. cit.

<sup>37</sup> P. Bury, *Finanse lokalne z elementami finansów państwa*, Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach, Kielce 2002, s. 85.

<sup>38</sup> Zobowiązanie wymagalne to takie, którego termin płatności minął i które nie zostało przedawnione lub umorzone.

<sup>39</sup> W warunkach polskich kwestię udzielania poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora publicznego reguluje *ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, Dz.U. Nr 79, poz. 484 z późn. zm. Ich udzielanie może odbywać się także na podstawie innych ustaw, np.: o restrukturyzacji PKP, o autostradach płatnych, o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, o restrukturyzacji hutnictwa itp.

sektora finansów publicznych według kryteriów UE jest niższy od państwowego długu publicznego określonego według polskich zasad. Trzeba nadmienić, że od kilku lat Polska opracowuje dane dotyczące deficytu i długu sektora publicznego, według zasad ESA 95 oraz nieoficjalnie przesyła je do Eurostatu i Komisji Europejskiej. Na początku 2004 r. po raz pierwszy zostały przekazane w sposób oficjalny dane za rok 2003. Wynika z nich, że polski dług publiczny wyniósł w tym roku 45,4% PKB, podczas gdy dla porównania według metodologii polskiej było to ok. 51,5% PKB. Przekroczenie relacji 50% oznaczało wszczęcie tzw. procedur ostrożnościowych wynikających z *ustawy o finansach publicznych*. Szczegółowo zostanie to omówione w dalszej części pracy. W tym miejscu tylko podkreślę, że konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wymóg, aby w 2005 r. relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów nie była wyższa niż analogiczna relacja z 2004 r., czyli 24,9%. Powyższy wskaźnik stanowił również górny limit relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów.

Na rysunku 1.6 przedstawiono zmiany w zakresie kształtowania się państwowego długu publicznego w latach 1990-2004.

Jak widzimy, od początku przekształceń gospodarczych w Polsce dług publiczny systematycznie rośnie. Podczas gdy na koniec 1990 roku wynosił zaledwie 53,2 mld zł, co stanowiło 94,9% PKB, to w roku 2003 r. doszedł do poziomu blisko 408,6 mld złotych (51,5% PKB) – według polskiej metodologii liczenia oraz 369,70 mld zł (45,4%) – według ESA 95. W 2004 roku było to odpowiednio ok. 400 mld zł (50,4% PKB) oraz 385,70 mld zł (43,6%). Na relatywny spadek zadłużenia publicznego (oprócz zmiany dotyczącej metodologii obliczania) miało wpływ wspomniane wcześniej wzmocnienie złotówki oraz uzyskane większe od planowanych dochody z prywatyzacji, a także wzrost PKB.

Ze względu na stosowane kryterium ewidencji, dług publiczny można podzielić na dług publiczny brutto oraz netto. Dług publiczny brutto obejmuje zobowiązania władz publicznych względem podmiotów krajowych i zagranicznych nie należących do sektora finansów publicznych. Ponieważ władze publiczne nie tylko zaciągają dług publiczny, ale w pewnych sytuacjach są wierzycielami, pojawia się kategoria długu publicznego netto, która oznacza dług publiczny brutto pomniejszony o należności władz publicznych od innych podmiotów. Przy czym chodzi tu nie tylko o należności o charakterze wierzycielsko-dłużniczym, ale również wynikające z zaległości podatkowych, ceł, opłat itp.<sup>40</sup>

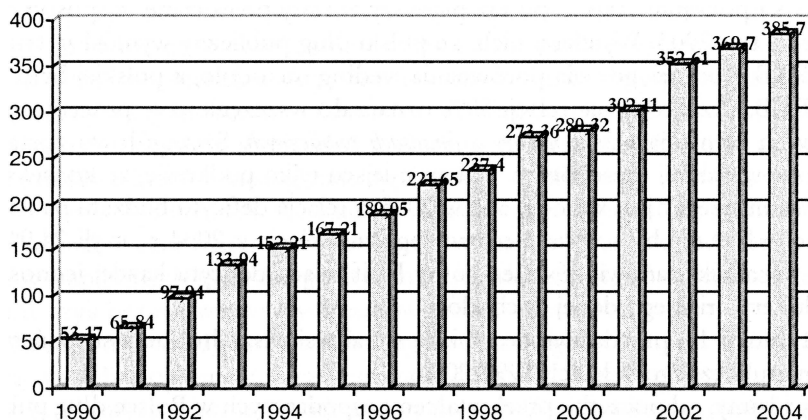
W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dług publiczny brutto nie jest dobrym miernikiem określania stabilności fiskalnej, chociażby z tej przyczyny, że posiadane przez władze publiczne aktywa finansowe mogą być natychmiast wykorzystane do spłaty zadłużenia<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 220.

<sup>41</sup> Szerzej na ten temat: N. Chalk, R. Hemming, *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, IMF WP/00/81, 2000, s. 15.

Rysunek 1.6

### Dług publiczny w Polsce według wartości nominalnej w latach 1990-2004 (w mld zł)\*



\* lata 1990-2002 – dane Ministerstwa Finansów uwzględniające polską metodologię liczenia, lata 2003 i 2004 – dane GUS-u i Eurostatu, zgodne z ESA 95

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa oraz Głównym Urzędzie Statystycznym.

Istotnym elementem składowym długu jest czas, rozumiany jako okres dzielący uzyskanie przez dłużnika pewnej kwoty od wierzyciela oraz moment zwrotu tej kwoty. Podział długu publicznego wynikający z uwzględnienia kryterium czasu pozwala na wyróżnienie zobowiązań sektora publicznego o charakterze krótko- (do 1 roku), średnio- (do 10-15 lat) lub długoterminowym (powyżej 15 lat). W ten sposób mamy do czynienia z długiem krótkoterminowym (płynnym) i długoterminowym (fundowanym). Zaciąganie długu krótkoterminowego jest najczęściej związane z bieżącymi potrzebami władz publicznych i może wynikać z przejściowych trudności płatniczych, natomiast dług średnio- i długoterminowy wiąże się wydatkami majątkowymi i inwestycyjnymi.

H. Dalton rozróżnia w związku z powyższym „dług produktywny” i „dług martwy”. Pierwszy służy finansowaniu wydatków inwestycyjnych, drugi stanowi jedynie instrument równoważenia budżetu<sup>42</sup>.

Przyjmując za kryterium kraj oraz walutę, w której zaciągany jest dług publiczny, możemy wyróżnić: krajowy (wewnętrzny) oraz zagraniczny (zewnętrzny) dług publiczny. W latach 1990-1998 w ogólnej strukturze zadłużenia dominował dług zagraniczny. Tendencja ta po raz pierwszy odwróciła się w 1999 r. i w kolejnych latach – w wyniku konwersji zadłużenia zagranicznego na dług krajowy dokonana się zasadnicza zmiana proporcji w tym zakresie. Na koniec 2003 r. udział długu zagra-

<sup>42</sup>H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Wydawnictwo K. Rutskiego, Łódź 1948, s. 215-216.



nicznego w ogólnym zadłużeniu publicznym wynosił około 43,5%. Takie zmiany w strukturze zadłużenia należy uznać za korzystne chociażby z tej przyczyny, że ogranicza się w ten sposób trudno przewidywalny wpływ wahań kursów walutowych. Jest on tym większy, im większy jest udział długu zewnętrznego w ogólnej wielkości zadłużenia publicznego.

Do opisanego podziału długu publicznego nawiązują rozwiązania przyjęte w *Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie szczególnych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego*<sup>43</sup>. Zgodnie z nim tytuły dłużne zaliczane do zadłużenia sektora finansów publicznych dzielą się na:

- 1) dług krajowy – obejmujący zadłużenia powstałe w stosunku do:
  - a) jednostek sektora finansów publicznych, w tym:
    - jednostek sektora rządowego,
    - jednostek sektora samorządowego,
  - b) banku centralnego,
  - c) banków komercyjnych,
  - d) innych wierzycieli;
- 2) dług zagraniczny – obejmujący zadłużenia powstałe w stosunku do:
  - a) międzynarodowych instytucji finansowych,
  - b) rządów zagranicznych,
  - c) innych wierzycieli, w tym zagranicznych banków komercyjnych.

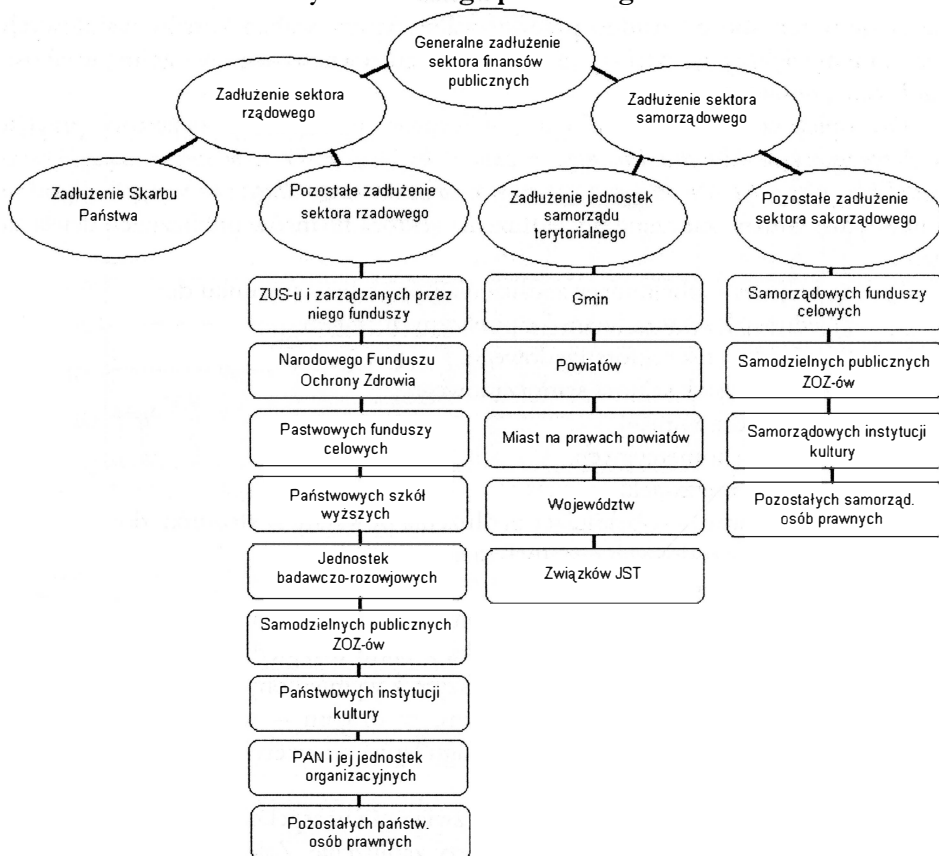
Inny podział długu publicznego wynika z faktu uwzględnienia zmian poziomu cen lub braku tego typu korekty. W pierwszym z wymienionych przypadków mamy do czynienia z długiem w ujęciu realnym, w drugim – w ujęciu nominalnym. Z przyczyn oczywistych realna wartość długu lepiej odzwierciedla zakres obciążenia gospodarki długiem publicznym.

Inny istotny podział długu publicznego, zwłaszcza w aspekcie tematu niniejszej pracy, związany jest ze wskazaniem kogo dotyczy zadłużenie. Zależności te zobrazowano na rysunku 1.7. Według kryterium podmiotowego, rozróżniamy dług centralny (państwowy) oraz dług lokalny i regionalny (samorządowy). Zawarta w art. 216 ust. 5 *Konstytucji RP* oraz w *ustawie o finansach publicznych* (art. 9 ust. 1) definicja długu publicznego jest pod tym względem niejednoznaczna. Stosowane tam określenie *państwowy dług publiczny*, w zestawieniu z katalogiem podmiotów zaliczanych do finansów publicznych (art. 5 *ustawy o finansach publicznych*) oznacza, że w rozumieniu polskiego prawa *państwowy dług publiczny* to dług całego sektora finansów publicznych. Biorąc pod uwagę fakt, że do tego długu wlicza się również zobowiązania sektora samorządowego, termin *państwowy* wydaje się nie do końca trafny i uzasadniony. W opinii autorki niniejszej pracy, znacznie lepsze byłoby określenie *globalny (generalny) dług publiczny*, które dotyczyłoby długu całego sektora finansów publicznych, z uwzględnieniem jego podziału na dług sektora rządowego i samorządowego.

<sup>43</sup> Dz.U. nr 38, poz. 364.

Rysunek 1.7

### Podmiotowy zakres długu publicznego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne.

Zadłużenie sektora finansów publicznych w rozbiciu na te dwa rodzaje długu przedstawiono w tabeli 1.4. Na podstawie danych w niej zawartych możemy stwierdzić, że w długu sektora publicznego dominuje zadłużenie sektora rządowego, które stanowi około 96%. Natomiast sektor samorządowy ma stosunkowo niewielki udział, kształtujący się na poziomie około 4%. Reasumując, dominującą przyczyną powstawania długu publicznego w Polsce jest zaciąganie pożyczek przez Skarb Państwa na pokrycie deficytu budżetu państwa. Mniejsze znaczenie ma zadłużenie innych podmiotów sektora finansów publicznych.

Na uwagę zasługuje znacznie wyższa dynamika wzrostu zadłużenia samorządowego niż centralnego. Należy przypuszczać, że w najbliższych latach nastąpi ograniczenie przyrostu długu sektora rządowego na rzecz samorządowego, a przyczyny tego będą następujące:

Tabela 1.4

## Zadłużenie sektora finansów publicznych w Polsce (wartość nominalna w mln zł) w latach 2001-2004\*

Wyszczególnienie	2001		2002		2003		2004	
	przed konsolidacją	po konsolidacji	przed konsolidacją	po konsolidacji	przed konsolidacją	po konsolidacji	przed konsolidacją	po konsolidacji
<b>Zadłużenie sektora finansów publicznych ogółem (ZSFP)</b>	<b>314 716,4</b>	<b>302 107,4</b>	<b>365 482,5</b>	<b>352 610,6</b>	<b>415 908,5</b>	<b>408 631,3</b>	<b>440 595,8</b>	<b>432 290,4</b>
w tym:								
Zadłużenie sektora rządowego (ZSRZ),	299 848,5	291 321,2	346 996,6	338 552,1	394 109,1	392 083,1	416 114,5	413 895,0
w tym:	283 938,2	282 617,8	327 904,2	326 750,2	378 943,8	378 505,2	402 860,3	402 233,0
• zadłużenie Skarbu Państwa	15 910,3	8 703,4	19 092,4	11 801,9	15 165,3	13 577,9	13 254,2	11 662,0
• pozostały dług sektora rządowego								
Zadłużenie sektora samorządowego (ZSS),	14 867,9	10 786,2	18 485,9	14 058,5	21 799,4	16 548,2	22 692,8	18 395,4
w tym:								
• zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego	12 266,4	9 008,8	15 358,4	12 002,3	17 276,8	13 797,9	17 311,1	15 359,3
• pozostały dług sektora samorządowego	2 601,5	1 777,4	3 127,5	2 056,2	4 522,6	2 750,3	5 381,7	3 036,1

\* Porównywalność danych za lata 2001-2004 z okresami wcześniejszymi jest ograniczona, między innymi dlatego, że w 2001 r. rozszerzony został zakres sektora finansów publicznych (nowelizacja ustawy o finansach publicznych z listopada 2000 r.). Do sektora tego włączono między innymi jednostki samorządu terytorialnego, kasy chorych, uczelnie państwowe i inne podmioty (np. agencje rządowe). Dlatego też zaprezentowano dane wyłącznie z okresu ostatnich czterech lat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa.

- stopniowe przekazywanie coraz większej liczby zadań ustawowych ze szczebla rządowego do samorządowego i zwiększanie dochodów własnych JST przez wzrost ich partycypacji w dochodach z podatków bezpośrednich (w tym kierunku poszły rozwiązania nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego),
- konieczność zdobycia tzw. wkładów własnych przez samorządy, niezbędnych do wykorzystania środków pomocowych UE, co będzie powodowało wzrost długu.

Przedmiotowy zakres państwowego długu publicznego, ze względu na rodzaj instrumentów dłużnych wynika ze wspomnianego wcześniej *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego*. Zgodnie z jego § 3 tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, przedstawiają się następująco:

- 1) papiery wartościowe (poza papierami udziałowymi) dopuszczone do publicznego obrotu, dla których istnieje płynny rynek wtórny, w tym:
  - a) papiery wartościowe, z wyjątkiem pochodnych instrumentów finansowych, z uwzględnieniem podziału na:
    - krótkoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu krótszym niż rok (bony, obligacje, bony komercyjne, pozostałe papiery wartościowe),
    - długoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu nie krótszym niż rok (obligacje, pozostałe papiery wartościowe),
  - b) pochodne instrumenty finansowe,
- 2) pożyczki (w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona), z uwzględnieniem podziału na:
  - a) krótkoterminowe (o pierwotnym terminie spłaty krótszym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie),
  - b) długoterminowe (o pierwotnym terminie spłaty nie krótszym niż rok),
- 3) kredyty, z uwzględnieniem podziału na:
  - a) krótkoterminowe (o pierwotnym terminie spłaty krótszym niż rok),
  - b) długoterminowe (o pierwotnym terminie spłaty nie krótszym niż rok),
- 4) przyjęte depozyty, w tym:
  - a) depozyty zbywalne (natychmiast wymienialne),
  - b) inne depozyty, które nie mogą być używane do dokonywania płatności,
- 5) inne zobowiązania (wymagalne), w tym:
  - a) zobowiązania jednostek budżetowych,
  - b) zobowiązania pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności wynikające z ustaw i orzeczeń sądu oraz udzielonych poręczeń i gwarancji.

Jak już wcześniej wspomniano, państwowy dług publiczny jest liczony według wartości nominalnej zadłużenia, przez którą rozumie się kwotę świadczenia głównego, należną do zapłaty w momencie wymagalności danego zobowiązania. To powoduje określony sposób obliczania wartości poszczególnych typów zobowiązań:

- wartość wyemitowanych papierów wartościowych oblicza się według ich wartości nominalnej, rozumianej jako kwota świadczenia głównego z tytułu emisji papierów, należna do zapłaty w dniu ich wykupu;
- wartość zaciągniętych kredytów i pożyczek oblicza się według ich wartości nominalnej, rozumianej jako kwota świadczenia głównego tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, należna do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania;
- wartość przyjętych depozytów oblicza się jako kwotę depozytu, którą dłużnicy zgodnie z zawartą umową zobowiązani są zapłacić wierzycielom w terminie, w którym następuje likwidacja depozytu (jest to wartość, od której nalicza się oprocentowanie);
- wartość wymagalnych zobowiązań, z wyłączeniem zobowiązań z tytułu gwarancji i poręczeń, obejmuje kwotę zobowiązań, z wyłączeniem odsetek, których termin płatności minął i które nie są przedawnione ani umorzone;
- dług wyrażony w walutach obcych należy przeliczyć na walutę krajową według kursu średniego walut obcych ogłaszanego przez NBP, obowiązującego w ostatnim dniu roboczym danego okresu sprawozdawczego.

### **1.3. Przegląd wybranych teorii ekonomicznych dotyczących deficytu i długu publicznego**

#### **1.3.1. Pierwsze próby uwzględnienia problematyki długu publicznego w teorii ekonomii (merkantyści, kameraliści)**

Problematyka długu publicznego w sensie teoretycznym stanowi element ogólnej teorii ekonomicznej i znalazła swoje odzwierciedlenie w teorii finansów publicznych. Wpływ długu publicznego na gospodarkę oraz życie poszczególnych obywateli jest niekwestionowany i wieloaspektowy. W poszczególnych teoriach z tym związanych pojawiają się, obok kwestii typowo ekonomicznych, również wątki polityczne, społeczne, religijne, a nawet etyczne.

Generalnie można stwierdzić, że występują dwie, sprzeczne ze sobą, doktryny dotyczące długu publicznego. Pierwsza z nich, którą umownie moglibyśmy nazwać „ortodoksyjną doktryną długu publicznego” zakłada, że narastający deficyt budżetowy, a w konsekwencji powstający dług publiczny są przejawami wadliwie działającego systemu finansów publicznych. Jest to nie tylko sprzeczne z neutralną rolą państwa w gospodarce, ale przede wszystkim szkodliwe dla tej gospodarki, a także nieetyczne. Druga ze skrajnych teorii to „interwencjonistyczna doktryna długu publicznego”. Zakłada ona, najogólniej rzecz ujmując, że państwo (również samorządy terytorialne) nie tylko może się zadłużać, ale wręcz powinno to czynić. Doktryna ta wskazuje na obowiązek interwencyjnej roli państwa w pobudzaniu wzrostu gospodarczego, a deficyt budżetowy i dług publiczny są w niej traktowane jako jedne z możliwych instrumentów tej interwencji.

Pierwsze, dojrzałe próby całościowego potraktowania gospodarki i łączącej się z nią kwestii finansów publicznych pojawiły się dopiero w pracach merkantylistów

w XV-XVII wieku<sup>44</sup>. Merkantyizm (łac. *mercator* – kupiec) powstał głównie w Anglii i Francji, w związku ze zmianami gospodarczymi wywołanymi rozwojem gospodarki rynkowej oraz odkryciami geograficznymi i stanowił tzw. interwencjonistyczny nurt finansów publicznych. Głównym założeniem tej doktryny było skupianie się na pobudzaniu rozwoju rodzimego przemysłu i handlu w oparciu o interwencjonizm państwowy (np. za pomocą cel i podatków). Miarą bogactwa danego kraju były zasoby pieniężne w postaci kruszcu, głównie złota, które uzyskiwano poprzez maksymalizację wywozu za granicę własnych produktów. Zwolennicy merkantyizmu uważali, że dobrobyt państwa zależy od możliwie największego nagromadzenia w kraju pieniędzy. Dążyli zatem do osiągnięcia nie tylko dodatniego bilansu handlowego, ale również do dodatnich ogólnych wyników budżetowych państwa.

Merkantyizm charakteryzował się silnym interwencjonizmem i fiskalizmem. Fiskalizm miał na celu gromadzenie jak największych dochodów publicznych w celu zapewnienia trwałej przewagi, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych interesów państwa. Jednym ze sposobów tworzenia tej przewagi miał być również dług publiczny. Merkantyści uważali, że zadłużenie publiczne leży w interesie społecznym.

Wpływ polityki fiskalnej państwa na dobrobyt społeczny dostrzegali również kameraliści (XVI-XVII w.), zwracający szczególną uwagę na kwestie granic wydatków publicznych, z którymi problem długu publicznego jest nierozdzielnie związany. Kameraliści sformułowali zasadę rocznego opracowywania budżetu oraz postulowali tworzenie go w drodze właściwego rozpoznania potrzeb państwa, a następnie określania niezbędnego poziomu wydatków, do których należy dostosować wielkość dochodów.

Jednym z głównych przedstawicieli kameralistów był niemiecki ekonomista J.H. Gottlob von Justi, który poszukiwał optymalnej wielkości wydatków publicznych państwa i uważał, że *„dolna granica wydatków publicznych jest osiągnana wtedy, gdy nie powodują one żadnego ożywienia gospodarczego, natomiast górna granica wydatków publicznych występuje wtedy, gdy państwo odciąga dla ich pokrycia zbyt wiele środków z gospodarki prywatnej i zamiast ożywiać hamuje prywatną inicjatywę”*<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Wcześniej problem długu pojawił się w pracach św. Tomasa z Akwinu (1225-1274), który jednak nie wnikał szczegółowo w kwestie zadłużenia publicznego. Interesowała go przede wszystkim sprawiedliwa (słuszną) cena długu. Zagadnieniem, któremu filozof poświęcił szczególnie wiele uwagi był problem lichwy. Tomasz z Akwinu dług rozpatrywał w świetle zasad sprawiedliwości zamiennej, jako jeden z aspektów wymiany gospodarczej. Zakładał, że przyczyną wymiany jest użyteczność. Nie można jej oddzielić od samego dobra, które tę użyteczność reprezentuje, zaspokajając określoną potrzebę człowieka. Domaganie się procentu od pożyczki jest nieuzasadnione i oznacza, że wierzyciel oddziela użyteczność od samego pieniądza i każe sobie za nią oddzielnie płacić.

Szerzej na ten temat: J. Majka, *Katolicka Nauka Społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym-Lublin 1987, s. 107-140.

<sup>45</sup> Cyt. za: Z. Fedorowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1968, s. 211-213.

### 1.3.2. Liberalne teorie ekonomiczne

Liberalizm gospodarczy oznacza system poglądów ekonomicznych i oparty na jego zasadach typ polityki gospodarczej, których fundamentem jest neutralność państwa wobec przebiegu procesów gospodarczych. Liberalizm ukształtował się w XVIII w., choć za jego prekursora można uznać XVII-wiecznego filozofa Johna Locke'a (1632-1704).

David Hume (1717-1776), zagorzały antymerkantylista, był pierwszym pisarzem angielskim, który zajął się szczególnie tematem długu publicznego. Swoje przemyślenia z tym związane zawarł w dziele „*Of public credit*”. Zawarta tam argumentacja stanowi atak na nazywaną przez niego „nowoczesną” maksymę, iż „*dług nie czyni społeczeństwa słabszym; jako że większość długu jesteśmy winni sami sobie, wnosząc tyle kapitału, ile sobie zabieramy*”<sup>46</sup>. Hume kategorycznie odrzuca ten sposób myślenia, twierdząc, iż argumentacja taka stworzona została w oparciu o „powierzchowne porównania gatunkowe”, a nie na podstawie „zasad”.

Teoretyczne podstawy liberalizmu gospodarczego stworzył Adam Smith (1723-1790) uważany na twórcę ekonomii klasycznej, jako zwartej dyscypliny naukowej. Był rzecznikiem teorii leseferyzmu (od franc. *laissez faire* – pozwólcie działać), według której rząd powinien jak najmniej ingerować w działalność gospodarczą obywateli. W roku 1776 opublikował książkę „*The Wealth of Nations*”<sup>47</sup>, gdzie opisał Anglię okresu „rewolucji przemysłowej” i zawarł wnioski wysnute podczas obserwacji narodzin kapitalizmu. Ostatnią, piątą księgę dzieła, Smith poświęcił kwestiom skarbowym. Właśnie tu zawarto główne tezy liberalnej myśli finansowej. Zgodnie z nimi rola państwa w gospodarce, a tym samym jego wydatki publiczne, powinny zostać zminimalizowane tylko do podstawowych funkcji (takich jak: obrona zewnętrzna, ochrona własności i wymiar sprawiedliwości, organizacja robót publicznych). Działalność państwa powinna w jak najmniejszym stopniu obciążać podatników (podatki traktowane są jako zło konieczne), a budżet państwa powinien być jak najmniejszy.

Adam Smith tematyce długu publicznego poświęcił aż czterdzieści stron „*The Wealth of Nations*”<sup>48</sup>. Autor był zwolennikiem ograniczania rządowych wydatków publicznych, a całe zło związane z zadłużeniem publicznym przypisywał nie sameму zadłużeniu, a niszczeniu kapitału za pomocą zadłużenia wygenerowanego. Prawdopodobnie najważniejszą obserwacją poczynioną przez Smitha było wyraźne dostrzeżenie, iż nabywca obligacji nie czyni jakiegokolwiek ofiary przy tworzeniu zadłużenia. Smith pisał: „*Udzielając pożyczki rządowi pożyczkodawcy nawet na moment nie zmniejszają swych zdolności handlowych i produkcyjnych. Wręcz odwrotnie, zazwyczaj je wzmac-*

<sup>46</sup> D. Hume, *Of Public Credit*, Essays Moral, Political and Literary, Vol. I, London 1882, s. 366, cyt. za: J.M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt. A Defense and Restatement*, 1958, Liberty Fund, Inc. 1999.

<sup>47</sup> Polskie wydanie tego dzieła to: A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

<sup>48</sup> Patrz amerykańskie wydanie: A. Smith, *The Wealth of Nations*, Modern Library Edition, New York, 1937, s. 859-900.

niją...*Handlowiec bądź osoba zamożna generuje profity udzielając rządowi pożyczki, i zamiast zmniejszać – zwiększa swój kapitał obrotowy*<sup>49</sup>.

Teorię Smitha rozwijało wielu ekonomistów. Jednym z nich był David Ricardo (1772-1823). W swoich pracach podkreślał, że jeżeli podatnicy żyjący w okresie tworzenia zadłużenia w pełni skapitalizują przyszłe płatności podatków, to spłata oprocentowania zadłużenia staje się jedynie zwykłym transferem, który nie pociąga za sobą jakiegokolwiek „ofiary” ze strony przyszłych pokoleń. W takiej sytuacji dług publiczny nie przenosi na przyszłość rzeczywistego kosztu wydatków rządowych. Autor pisał: „*Argument obciążania potomności oprocentowaniem naszego długu bądź zwalnianiem jej z jego części jest często przytaczany, aczkolwiek przyznaję, że nie widzę w nim słuszności*”<sup>50</sup>. Jednakże Ricardo nie przeszedł kompletnie na stronę merkantylistów i nie podjął argumentacji, iż tworzenie zadłużenia publicznego faktycznie leży w interesie społecznym.

Problematyce długu publicznego wiele uwagi poświęcił również reprezentant schyłkowej fazy rozwoju klasycznej szkoły angielskiej, ekonomista i filozof – James Stuart Mill (1773-1836). W jednej ze swoich prac dowodził na przykład, że dług publiczny powoduje podwójne obciążenie – pierwsze ponoszone przez obecne pokolenie pracowników, ponieważ nakłady, które w innym razie wykorzystywane byłyby w celu wspierania rynku pracy, są prywatnym pracodawcom odebrane, oraz drugie, które jest przeniesione na przyszłość ze względu na podatki wymagane pod kątem obsługi długu<sup>51</sup>.

Za jedno z dokładniejszych analiz problematyki zadłużenia publicznego w światowym piśmiennictwie ekonomii należy uznać prace klasycznych ekonomistów, takich jak: H.C. Adams, C.F. Bastable oraz P. Leroy-Beaulieu.

Amerykański ekonomista Henry C. Adams jest między innymi autorem książki „*Public Debts: An Essay in the Science of Finance*”<sup>52</sup>, w której dowodzi, iż tworzenie zadłużenia *per se* nie wymaga żadnej ofiary ze strony kredytodawców. Z kolei Charles Francis Bastable (1855-1945) był przeciwny przenoszeniu obciążenia wynikającego z zadłużenia na przyszłych podatników. Pisał: „*Ułatwianie życia w terażniejszości kosztem przyszłości nie jest zadaniem mądrych i dalekowzrocznych mężów stanu*.”<sup>53</sup>. Bastable podkreślał, że w sektorze publicznym powinny obowiązywać analogiczne zasady zadłużania, jak w sektorze prywatnym, ponieważ „*prawdziwa jest analogia pomiędzy pożyczkodawcą publicznym a prywatnym we wszystkich kluczowych momentach; nie należy o niej zapominać*.”<sup>54</sup>. Zdaniem cytowanego autora: „*Czynność zaciągania długu w systemie gospodarczym nie może pozostać absolutnie bez przyczyny czy skutku*.”<sup>55</sup>. Bastable był przeciwny swoistemu faworyzowaniu długu ze względu na jego publiczny charakter. Pisał: „*Wyjątkowa pozycja gospodarki narodowej oraz olbrzymia waga publicznego kredytowania miały*

<sup>49</sup> Tamże, s. 863.

<sup>50</sup> D. Ricardo, *Finding System, Works and Correspondence*, P. Sraffa, ed., Cambridge: Royal Economic Society, 1951, Vol. IV, s. 187.

<sup>51</sup> J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, Ashley Edition, London 1915, s. 873.

<sup>52</sup> H.C. Adams, *Public Debts: An Essay in the Science of Finance*, Ayer Company Publishers, 1975.

<sup>53</sup> C.F. Bastable, *Public Finance*, London, 1895, s. 624-625.

<sup>54</sup> Tamże, s. 614.

<sup>55</sup> Tamże, s. 613.



tendencję zaciemniania podstawowej prawdy, iż kredyt publiczny jest niczym więcej jak kolejną formą ogólnego pojęcia kredytu i, jako taki, winien podlegać tym samym zasadom.<sup>56</sup>

Wydaje się, że najbardziej spójną i dokładną analizę istoty zadłużenia publicznego stworzył francuski ekonomista Paul Leroy-Beaulieu, w swoim dziele zatytułowanym „*Traité de la Science des Finances*”<sup>57</sup>. Autor swą analizę rozpoczyna od dokładnego rozważenia poglądów reprezentowanych przez osiemnastowiecznych ekonomistów, takich jak: Jean François Melon (1675-1738), François Arouet Voltaire’a (1694-1774) oraz Nicolas de Caritat, Marquis de Condorcet (1743-1794). Odrzuca ich koncepcje, które uważa za nie tylko fałszywe, ale i niebezpieczne. Klasyfikuje je jako tzw. *sofizmaty*<sup>58</sup>, które stwarzają wrażenie prawdziwych i są trudne do odrzucenia przez osoby nie specjalizujące się w ekonomii.

Za główne osiemnastowieczne sofizmaty związane z problematyką długu publicznego autor uważa następujące:

1. Państwo, które jest zadłużone u siebie, nie jest przez to biedniejsze (sofizmat Voltaire’a);
2. Zadłużenie publiczne składa się z długów, które ręka prawa jest winna ręce lewej: prawa ręka jest pożyczkodawcą (ofiarodawcą – ang. *contributor*), natomiast lewa pożyczkobiorcą (rentierem – ang. *rentier*). Z punktu widzenia Państwa, fakt czy kwota należy do pożyczkodawcy, czy jest w posiadaniu pożyczkobiorcy nie ma żadnego znaczenia: naród jest równie bogaty w obu przypadkach (sofizmat Melona);
3. Publiczny dług jest zły tylko wtedy, jeśli odsetki z nim związane są płacone za granicę (sofizmat Condorceta).

W swojej pracy autor przeprowadza następujący wywód logiczny dotyczący mechanizmów powstawania długu publicznego i skutków z tym związanych. W przypadku zaciągania tego długu, rentierzy jedynie uzyskują oprocentowanie z kapitału pożyczanego państwu kosztem pożyczkodawców, którzy płacą podatki. Wobec tego w sytuacji, kiedy pożyczka nie jest zaciągnięta, pożyczkodawcy zatrzymują pieniądze, które musieliby w innym wypadku zapłacić w formie podatków mających na celu obsługę pożyczki. Z kolei rentierzy inwestując kapitał, którego nie pożyczyci państwu, nie są pozbawieni oprocentowania. Różnica w tych dwóch przypadkach jest wyraźna: w przypadku pożyczki, jedna ze stron jest poszkodowana; jeżeli zaś pożyczka nie jest zaciągana, każda ze stron ma do dyspozycji sumę, która należy tylko do jednej w sytuacji zaciągnięcia pożyczki. Korzystając z symboliki zaproponowanej przez Melona, w przypadku zaciągnięcia pożyczki prawa ręka, tzn. pożyczkodawca, przekazuje pieniądze ręce lewej, czyli rentierowi. Jeżeli pożyczki nie ma, obie ręce pozostają pełne.

<sup>56</sup> Tamże, s. 609.

<sup>57</sup> P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, Paris 1906, Vol. II, s. 224-226.

<sup>58</sup> *Sofizmat* to zwodniczy "dowód" matematyczny, pozornie poprawny, lecz faktycznie błędny, zawierający rozmyślnie wprowadzony błąd, na pierwszy rzut oka trudny do wykrycia. Jest to rozumowanie pozornie poprawne, oparte na wieloznaczności wyrażeni i nieścisłości wnioskowania. Patrz: W. Kopaliński, *Słownik Wyrazów Obcych i Zwrotów Obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985, s. 392.

Cytowany autor wiele uwagi poświęca problematyce celowości zadłużenia publicznego. Jego zdaniem pożyczka może być z punktu widzenia społeczeństwa korzystna lub szkodliwa, w zależności od tego, czy dług publiczny jest efektywnie angażowany, czy też marnotrawiony na nieproduktywne cele. Paul Leroy-Beaulieu zauważa: „Jeżeli jednostka zaciągająca pożyczkę zaangażuje ową kwotę w sposób produktywny, na przykład w prace publiczne (jako że jest to praktycznie jedyny sposób, w jaki kapitał pożyczony przez państwo może zostać zachowany), inwestując ją w koleje, kanały, porty, szkoły, i zrobi to ostrożnie, to zachodzi duże prawdopodobieństwo, że społeczeństwo nie odczuje jakichkolwiek negatywnych skutków publicznego zadłużenia.(...) Jeżeli zaś, z drugiej strony, kapitał pożyczony przez państwo, którego rentier został pozbawiony, jest marnotrawiony na przyjemności sądowe, ostentacyjne architektoniczne budynki lub bezmyślne przedsięwzięcia, wówczas jasnym się staje, że zubożono społeczeństwo, ponieważ przekazany przez rentiera kapitał po prostu przestanie istnieć, bądź też będzie reprezentowany w nieproduktywnych formach, takich jak pałace i klejnoty.”<sup>59</sup>.

Jedną z ważniejszych zasług Leroy-Beaulieu’a jest wyraźne oddzielenie konsekwencji zaciągnięcia długu publicznego od skutków finansowania wydatków publicznych. Brak tego rozróżnienia koncepcyjnego doprowadził klasycznych ekonomistów angielskich do mylnego potępienia zadłużenia, zaś późnych merkantylistów i neo-Keynesistów do nadmiernego zachwyty nad tym instrumentem.

Podstawowe koncepcje, na podstawie których Leroy-Beaulieu opiera swoje podejście, były raczej ogólnie akceptowane do czasu pierwszej wojny światowej, a nawet na początku lat 20-tych XX w.

W okresie pomiędzy pierwszą wojną światową a okresem wielkiego kryzysu gospodarczego z lat 1929-1933, najważniejszym dziełem poświęconym teorii zadłużenia publicznego był Raport Komisji Colwyna (*Colwyn Committee Report*) z 1927 roku<sup>60</sup>. Jego autorzy pisali w nim między innymi: „Strata poniesiona przez naród wynikała oczywiście z wydatków, a nie z konkretnej metody ich finansowania. Obciążenie z tego tytułu zostało już raz na zawsze poniesione przez cały naród: jeżeli zostało to ujęte w opodatkowaniu, zostało natychmiast rozdzielone pomiędzy obywateli; jeżeli zostało pokryte z wewnętrznych Pożyczek Wojennych, obciążenie podatkowe na poszczególnych mieszkańców zostało odłożone w czasie, subskrybent otrzymywał uprawnienia do przyszłych towarów i usług – w zamian za swoje pieniądze – rozcznienie, które mogło być tylko i wyłącznie pokryte z opodatkowania siebie i współobywateli. Pożyczka powodowała transfer bogactwa w ramach społeczności na spłatę oprocentowania i kapitału. Transfer ten, który stanowi obciążenie wynikające z samego obciążenia wewnętrznego – w odróżnieniu od wydatków wojennych – nie niszczy bogactwa: po prostu redystrybuje je w społeczeństwie”<sup>61</sup>.

W cytowanym raporcie przyjęto wszystkie podstawowe punkty podniesione w późniejszym okresie przez ortodoksyjną teorię finansów publicznych.

<sup>59</sup> P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, op. cit., s. 228-229.

<sup>60</sup> *Report of the Committee on National Debt and Taxation*, Committee on National Debt and Taxation, London 1927, s. 172-189.

<sup>61</sup> Tamże, s. 179.

### 1.3.3. Ortodoksyjna teoria finansów publicznych

Ortodoksyjna doktryna finansów publicznych opierała się na założeniu, że rząd powinien ograniczać swoje wydatki do poziomu swoich przychodów podatkowych, innymi słowy powinien równoważyć budżet. Jej podwaliny stworzył Jean Baptiste Say (1767-1832). W napisanym przez siebie „*Traktacie o ekonomii politycznej*” podkreślał, że „*najlepszy plan finansowy polega na tym, aby wydawać mało (...)*”<sup>62</sup>. Był więc zwolennikiem tzw. budżetu minimalnego. Uważał, że wielkość wydatków publicznych stanowi podstawowy wyznacznik rozmiarów kapitalizacji. Ich nadmierny wzrost przyczynia się do wzrostu rynkowych stóp procentowych oraz zmniejszania wysokości płac i innych dochodów. W związku z powyższym budżet należy tworzyć tylko do takiej wysokości, która pozwala finansować niezbędne zadania publiczne państwa (np. w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, ładu wewnętrznego itp.). J.B. Say był zwolennikiem budżetu zrównoważonego, i to w sposób trwały. Za absolutną cnotę uważał równowagę budżetową, traktując deficyt budżetowy jako nie tylko szkodliwy dla gospodarki, ale również nieetyczny. Postulat jak najmniejszego deficytu budżetowego oznaczał jednocześnie wymóg minimalnego zadłużenia publicznego.

Pochodzące z tego okresu XIX-wieczne ujęcia teoretyczne powoływały się na analogię między finansami rządowymi i gospodarstwa domowego. Deficyt budżetowy oznaczał ryzyko bankructwa i był traktowany jako obciążenie przyszłych pokoleń. Ortodoksyjni fiskaliści w odniesieniu do gospodarowania publicznymi środkami powoływali się również na określone normy etyczne i religijne, zgodnie z którymi niedopuszczalne jest wydawanie przez rząd większej sumy pieniędzy niż wynikałoby to z wielkości zgromadzonych dochodów budżetowych. H. Dalton zwraca uwagę na wielkie trudności, jakie napotkano przy łamaniu zasady równowagi budżetowej w Wielkiej Brytanii w latach trzydziestych, pisząc: „*(...) to poczucie moralne, wzmacnione prymitywną, szeroko rozpowszechnioną, sztucznie podniecaną obawą przed konsekwencjami budżetu niezrównoważonego osiągnęło swój szczyt w 1931 r. Przy pomocy wielkich oszczędności oraz większego opodatkowania budżet został należycie zrównoważony.*”

Postulat bezwzględnej równowagi budżetowej został między innymi sformułowany na Międzynarodowej Konferencji Finansowej zorganizowanej w Brukseli w dniach 24 września - 8 października 1920 r. Jej uczestnicy kategorycznie stwierdzili, że rządy, które wchodzą na drogę deficytu budżetowego, doprowadzą swoje kraje do ruiny.

Współczesny ekonomista amerykański, laureat Nagrody Nobla z 1970 r. – Paul A. Samuelson w następujący sposób charakteryzuje podstawowe zasady ekonomiczne ortodoksyjnej teorii finansów publicznych (określając je zasadami tzw. stromodnych finansów publicznych)<sup>63</sup>:

<sup>62</sup> J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960, s. 767.

<sup>63</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 525.

- finanse publiczne były analogicznie traktowane jak finanse rodziny, w której jeśli mąż i żona wydają więcej, niż wynosi ich miesięczny dochód, to po prostu bankrutują i popadają w nędzę;
- budżet powinien być zrównoważony w każdym roku (na niskim poziomie, z rozważnie określonymi wydatkami i ściśle ograniczonymi celami);
- dług publiczny traktowano jako ciężar, który spocznie na barkach przyszłych pokoleń i chociażby z tego powodu postulowano, aby go unikać.

Ortodoksyjni fiskaliści traktowali dług publiczny jako bardzo szkodliwy dla sytuacji finansowej państwa i jednostki samorządu terytorialnego, ale z drugiej strony podkreślali, że jeśli już nie można go uniknąć, to pożyczki i kredyty publiczne powinny być:

- przeznaczane na finansowanie celów wyłącznie inwestycyjnych;
- wykorzystywane w ramach operacji długoterminowych (tak, aby nie zmniejszać wielkości bieżących kapitałów pozostających do dyspozycji prywatnych przedsiębiorstw);
- jak najszybciej spłacane, tak aby nie zwiększać kosztów obsługi zadłużenia.

Współczesna odmiana tej doktryny to koncepcja *fiscal federalism*<sup>64</sup>. Jej zwolennicy popierają tzw. „złotą regułę” zrównoważonego budżetu (ang. „golden rule” of balanced budget). Pisze o tym między innymi w swoich pracach współczesny, brytyjski ekonomista B. Dafflon, który uważa, że władze samorządowe nie powinny zadłużać się na cele bieżące, natomiast wskazane jest zadłużanie się w celu realizacji zadań inwestycyjnych<sup>65</sup>.

Skuteczna egzekucja „złotej reguły” wymaga oddzielenia budżetu bieżącego od inwestycyjnego (kapitałowego). Należy zauważyć, że w większości krajów europejskich, zresztą podobnie jak w Polsce, taka rozdzielność nie istnieje. W takich warunkach przestrzeganie „złotej reguły” jest niezwykle trudne<sup>66</sup>.

Interesujących argumentów dotyczących konieczności wykorzystywania przez samorządy terytorialne instrumentów dłużnych w procesie finansowania inwestycji

<sup>64</sup> Koncepcja *fiscal federalism* znalazła rozwinięcie w wielu opracowaniach naukowych z zakresu finansów publicznych. Jako przykłady można podać następujące pozycje: *Fiscal Federalism and State and Local Government Finance*, [w:] D.N. Hyman, *Public Finance*, North Carolina State University 2002, s. 573-581; *The theory of Fiscal Federalism*, [w:] R.W. Boadway and D. Wildasin, *Public Sector Economics*, Little, Brown and Company, Boston 1984, s. 500; D. King, *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, London 1992, s. 23-42; D. King, *Fiscal Federalizm*, [w:] R. Paddison, S. J. Bailey (red.), *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, London 1988, s. 6-30.

<sup>65</sup> B. Dafflon, *The Theory of subnational balanced budget and debt control*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.

B. Dafflon, *Capital expenditures and financing in the communes in Switzerland*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, op. cit.

<sup>66</sup> Problem ten poruszył między innymi R. Musgrave w swojej słynnej pracy: *The Theory of Public Finance*, MacGraw-Hill, New York 1959.

dostarcza w swojej pracy brytyjski ekonomista David King. Przedstawiają się one następująco<sup>67</sup>:

- wykorzystanie długu przez samorzady terytorialne jako instrumentu finansowania inwestycji komunalnych jest zgodne z zasadą równości międzypokoleniowej (ang. *inter-temporal equity*), ponieważ korzyści z tej inwestycji rozłożone są na wiele lat;
- dług komunalny umożliwia optymalną alokację zasobów, bazującą na bliższych relacjach między tymi, którzy płacą za inwestycję i tymi, którzy z niej korzystają;
- korzyści z przyspieszenia rozwoju lokalnego wygenerowane za pomocą inwestycji finansowanych przy wykorzystaniu długu przewyższają niejednokrotnie związane z tym koszty obsługi zadłużenia;
- inwestycje finansowane za pomocą instrumentów dłużnych przyczyniają się do redukcji bieżących kosztów funkcjonowania w różnych płaszczyznach gospodarki komunalnej, a związane z tym efekty również mogą przewyższać koszty obsługi długu;
- instrumenty dłużne umożliwiają skrócenie w czasie procesu inwestycyjnego, a długo realizowane inwestycje są droższe;
- korzystanie przez samorząd z instrumentów dłużnych przyczynia się do stabilizacji wielkości potrzebnych środków budżetowych, co wynika z faktu, że wydatki inwestycyjne są bardzo niestabilne i w jednym roku mogą być bardzo wysokie, natomiast w kolejnym minimalne;
- dług komunalny jest ważnym instrumentem zwiększania zdolności absorpcyjnych środków pomocowych Unii Europejskiej przez samorzady (kredyty i pożyczki umożliwiają zapewnienie tzw. wkładów własnych samorządu, które zgodnie z obowiązującą w UE zasadą współfinansowania są niezbędne do otrzymania środków strukturalnych).

Zwłaszcza ostatni z wymienionych argumentów wydaje się niezwykle aktualny, chociażby w kontekście niedawnej akcesji Polski do UE. W dalszej części pracy autorka zamierza poświęcić mu znacznie więcej uwagi.

#### 1.3.4. Koncepcje interwencjonizmu fiskalnego

Pierwsze koncepcje interwencjonizmu fiskalnego wywodzą się z końca XIX wieku. Jedną z teorii było prawo stałego wzrostu wydatków publicznych Adolfa Wagnera (1835-1917), niemieckiego ekonomisty, autora czterotomowej pracy o finansach pt. „*Finanzwissenschaft*”. Jest to prawo dotyczące wzrostu redystrybucji budżetowej. Zgodnie z nim wraz z rozwojem społecznym obserwujemy proces rozszerzania się zakresu działania gospodarki publicznej i zwiększanie wielkości wydatków

---

<sup>67</sup> D.S. King, *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-level Government*, George Allen & Unwin, London 1984 (in association with the Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra), cyt. za: *Local Government borrowing: risks and rewards. A Report on Central and Eastern Europe*, (red.) P. Swianiewicz, *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, Budapest 2004, s. 5-7.

publicznych<sup>68</sup>. Państwo jest zmuszone do realizowania coraz to nowych zadań. Obok jego tradycyjnych funkcji, takich jak administracja, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne i obrona narodowa, pojawiają się funkcje dodatkowe związane z finansowaniem ochrony zdrowia, oświaty, nauki, działalności socjalnej itp.<sup>69</sup>. Współczesne państwo nie jest w stanie samodzielnie realizować wszystkich swoich funkcji. W związku z tym część zadań przekazuje organom lokalnym. Z tego względu prawo Wagnera znajduje również zastosowanie do wydatków lokalnych. Tutaj obserwowany jest wzrost wydatków publicznych, którego przyczyny są bardzo różnorodne: socjologiczne, historyczne, polityczne, ekonomiczne itp.

Wagner w swoich analizach nie ogranicza się jednak tylko do stwierdzenia faktu wzrastających wydatków publicznych. Próbuje również rozwiązać problem ich optymalnej wielkości i granic. Według niego granice te wyznacza nadwyżka „ofiar”, jakie musi ponieść społeczeństwo na sfinansowanie wydatków publicznych nad „wartością” i „użytecznością” usług państwa. Maksymalny dopuszczalny poziom wydatków to nadmierne obciążenie gospodarki podatkami. Ma ono miejsce wówczas, gdy pod wpływem nadmiernego opodatkowania obniża się poziom konsumpcji i akumulacji<sup>70</sup>.

Prawo Wagnera odegrało znaczącą rolę w doktrynie ekonomicznej wielu krajów zachodnich i stworzyło podwaliny do koncepcji państwa dobrobytu (*welfare state*)<sup>71</sup>.

Po wielkim kryzysie lat 1929-1933, przede wszystkim w następstwie teoretycznego przełomu dokonanego przez angielskiego ekonomistę Johna Maynarda Keynesa (1883-1946), normatywne postulaty ekonomii zostały zasadniczo przewartościowane. Polityka budżetowa (generalnie polityka fiskalna) stać się miała centralnym instrumentem polityki antycyklicznej, a cnota równowagi budżetowej straciła swój urok<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Prawdziwość tego prawa potwierdzają współcześni, francuscy teoretycy finansów publicznych – Paul Marie Gaudemet i Joel Molinier, analizując wydatki publiczne budżetu państwa francuskiego w latach 1914-1992. Otóż w 1914 r. wydatki te wynosiły zaledwie 6 mld starych franków, w 1930 r. – 50, w 1940 r. – 100, w 1945 – 500, w 1948 r. – 1000, w 1950 r. – 2000, w 1952 r. – 3000, w 1960 r. – 7 mld nowych franków (nowy frank zastąpił od tego roku 100 starych franków), w 1970 – 196 mld, w 1977 – 463, w 1982 r – 1000, w 1989 – 1500 i w 1992 r. – 2000 mld nowych franków.

Cytowane wielkości zaczerpnięto z opracowania: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 73. Jego autorzy rozwijają w nim również problematykę przyczyn oraz konsekwencji analizowanego zjawiska.

<sup>69</sup> Por. Z. Federowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1968, s. 211-213.

<sup>70</sup> Tamże, s. 220.

<sup>71</sup> Pierwszym krajem, który wprowadził *welfare state* na wielką skalę była Wielka Brytania w latach 1950-1979. Późniejsze próby realizacji zasad państwa dobrobytu miały miejsce w krajach skandynawskich (przede wszystkim w Szwecji) oraz w Niemczech. W latach 80-tych wobec niedostatku środków budżetowych i krytyki zbyt wysokich obciążeń podatkowych zaczęto odchodzić od tej koncepcji. Praktyka pokazała również, że w społeczeństwach korzystających z rozbudowanego aparatu opiekuńczego, pojawiły się negatywne symptomy tzw. *dependancy culture*, czyli kultury zależności od państwa.

Problem ten porusza między innymi H. Sochacka-Krysiak w książce: *Systemy finansów publicznych*, Poltex, Warszawa 1992, s. 16.

<sup>72</sup> S. Bugaj, *Budżet i podatki, czyli spór o ustrój*, „Przegląd Społeczny” 1998, nr 5-6.

J.M. Keynes uważany jest za twórcę koncepcji polityki fiskalnej w szerokim znaczeniu<sup>73</sup>. W tradycyjnym, wąskim ujęciu polityka fiskalna oznacza decyzje rządu dotyczące wydatków i podatków. Tak rozumiana polityka fiskalna spełnia dwie podstawowe funkcje: z jednej strony zapewnia finansowanie i kształtowanie wydatków publicznych, z drugiej – zapewnia funkcjonowanie systemu podatkowego, gromadzącego środki na ten cel.

Polityka fiskalna w ujęciu keynesowskim jest rozumiana znacznie szerzej. Jest ona wykorzystywana jako czynnik oddziaływania na aktywność podmiotów gospodarczych i kształtowanie ogólnej koniunktury.

Dla Keynesa stanem normalnym w gospodarce jest nierównowaga, niepełne wykorzystanie zdolności wytwórczych oraz bezrobocie. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest ograniczona skłonność podmiotów prywatnych do inwestowania. Stan równowagi jest natomiast celem, do którego gospodarka powinna zmierzać. Osiągnięcie tego celu jest możliwe tylko w warunkach ingerencji państwa w gospodarkę, czyli poprzez interwencjonizm państwowy. Głównym celem tego typu działań jest regulowanie wielkości popytu.

Keynes odrzucił zasadę, że działalność wydatkowa państwa powinna się mieścić w granicach gromadzonych dochodów. Popierał tworzenie deficytu budżetowego jako metody zwiększania efektywnego popytu. Wysunął koncepcję tzw. *deficit spending*, czyli budżetu niezrównoważonego wskutek znacznie zwiększonych wydatków państwa w okresie depresji, kiedy dochody podatkowe spadają. W czasach recesji gospodarczej państwo ma obowiązek zwiększania wydatków socjalnych, a pogłębiający się deficyt budżetowy w takiej sytuacji należy uznać za zjawisko pozytywne, pod warunkiem, że nie przekroczy on określonych progów i nie będzie trwał zbyt długo. W takiej sytuacji zwiększone wydatki budżetowe finansowane w formie zaciągniętego długu publicznego wpływają korzystnie na wzrost popytu i tym samym powodują wzrost dochodu narodowego, powodując tzw. efekt mnożnikowy.

Keynes podejmuje problem metod finansowania działań interwencyjnych państwa. Jest przeciwnikiem finansowania opartego na zwiększonych obciążeniach fiskalnych. Jego zdaniem, takie działania oznaczają jedynie „przekładanie siły nabywczej z ręki do ręki”, a w ich efekcie państwo zwiększa efektywny popyt kosztem ograniczania popytu indywidualnego. Keynes jest zwolennikiem modelu finansowania działalności interwencyjnej opartego o dług publiczny, który powinien być zaciągany przez państwo (np. w drodze emisji papierów wartościowych) w bankach lub społeczeństwie. Dług publiczny stanowi skuteczne narzędzie sterowania agregatem popytu.

Nurt współczesnych poglądów ekonomicznych, łączący tradycyjną analizę keynesistowską z elementami monetaryzmu (o którym będzie mowa w dalszej części rozprawy) określamy mianem neokeynesizmu. Jednym z jego przedstawicieli był brytyjski ekonomista William Beveridge (1879-1963), który pod wpływem poglą-

---

<sup>73</sup> Interesującą i udaną próbę uporządkowania pojęcia *polityka fiskalna* podjął w literaturze polskiej H. Wnorowski w swojej rozprawie habilitacyjnej: *Polityka akcyzowa a rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90-tych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, s. 17-18.

dów Keynesa rozwinął teorię systematycznego deficytu<sup>74</sup>. Teoria ta opierała się na założeniu, że pewnych sytuacjach deficyt budżetowy jest nie tylko potrzebny, ale wręcz pożądany, a związany z nim większy wolumen wydatków publicznych zwiększa krajowy popyt globalny i staje się istotnym bodźcem do pobudzania rozwoju gospodarczego. Koncepcja deficytu systematycznego pomija możliwe, negatywne skutki z tym związane. Gospodarka z ciągłym, chronicznym deficytem jest w coraz większym stopniu obciążona kosztami rosnącego długu publicznego. W takiej sytuacji państwo traci kredyt zaufania, czego naturalną konsekwencją jest wzrost stóp procentowych. W pewnych sytuacjach państwo zmuszone jest do pokrywania deficytu ze źródeł nadzwyczajnych, na przykład w drodze dodatkowej emisji pieniądza. Zjawisko to jest określane mianem monetyzacji długu, a jego nieuchronną konsekwencją jest nasilanie się procesów inflacyjnych. Wszystko to powoduje, że teoria ta nie znalazła szerszego, praktycznego zastosowania, a jednocześnie lansowane są inne koncepcje deficytu: na przykład teoria deficytu cyklicznego bądź teoria impasu<sup>75</sup>.

Zgodnie z pierwszą z nich deficyt budżetowy stanowi rezultat oddziaływania wahań koniunkturalnych w gospodarce, a niedobory budżetowe powstające w latach kryzysów można pokrywać nadwyżkami powstającymi w okresach prosperity. W ten sposób, jak zauważa Paul Marie Gaudemet, deficyt w latach recesji pozwala na „wstrzyknięcie” dodatkowej siły nabywczej i ożywienie gospodarki, natomiast nadwyżki budżetowe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, poprzez zastosowanie odpowiedniej presji podatkowej, ograniczają wzrost oszczędności i przyczyniają się do zahamowania rozwoju inflacji<sup>76</sup>.

Opisana teoria na pierwszy rzut oka wygląda bardzo atrakcyjnie. Jej podstawowym założeniem jest utrzymanie równowagi budżetowej nie w perspektywie jednego roku budżetowego, ale w wieloletnim okresie trwania cyklu koniunkturalnego. Praktyczne zastosowanie koncepcji deficytu cyklicznego może napotkać jednak wiele trudności. W literaturze podkreśla się brak możliwości dokładnego przewidzenia długości trwania pełnego cyklu koniunkturalnego (w tym okresu recesji i wzrostu) oraz problem wysoce prawdopodobnej politycznej presji na zagospodarowania bieżących nadwyżek budżetowych, chociażby z prozaicznej przyczyny chęci pozyskania przez decydentów sympatii swojego elektoratu wyborczego. Nie ma więc żadnej gwarancji, że wysokość nadwyżek w okresie koniunktury pokryje późniejsze deficyty<sup>77</sup>.

O ile koncepcja deficytu cyklicznego nie podważa więc tak naprawdę zasady równowagi budżetowej (postuluje równowagę, ale w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy), o tyle koncepcja impasu już to czyni. Powszechnie wiadomo, że impas oznacza sytuację, w której nie można już kontynuować działania bez nowych im-

---

<sup>74</sup> Zob. W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, The New Statesman and Nation and Reynolds News, London 1944.

<sup>75</sup> Szerzej na temat tych koncepcji: M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1978, s. 256-272.

<sup>76</sup> P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, op. cit., s. 183.

<sup>77</sup> Szerzej na ten temat W. Gradoń, *Deficyt budżetowy – wybrane problemy interpretacyjne*, [w:] *Deficyt budżetów i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, op. cit., s. 41.



pulsów (środków, ustępstw itp.). Natomiast zgodnie z charakteryzowaną koncepcją impas oznacza nadwyżkę całości obciążeń budżetowych nad całością wpływów, przewidzianych na dany rok budżetowy, podczas gdy deficyt budżetowy określa nadwyżkę obciążeń definiowanych nad wpływami definiowanymi, czyli nie uwzględnia różnic wynikających z operacji czasowych, np. pożyczek.

Koncepcja impasu pozwala na deficyt, ale z zachowaniem określonych warunków. Warunki te opisuje Paul Marie Gaudemet w sposób następujący: „*W okresach ożywienia gospodarczego kreacja dodatkowego pieniądza, koniecznego do pokrycia wydatków odpowiadających impasowi, jest kompensowana wzrostem produkcji. Można więc mieć do czynienia z dystrybucją pewnej dodatkowej siły nabywczej drogą operacji budżetowych bez jednoczesnej inflacji i deprecjacji pieniądza, ponieważ wzrost produkcji dóbr równoważy tę masę pieniądza. Jest to bezpieczna, dozwolona wielkość impasu. Dlatego też impas jest grą o przyszłość – grą o rozwój. Impas jest też dozwolony tylko wtedy, gdy nadwyżka wydatków publicznych służy finansowaniu wydatków produktywnych, przynajmniej do wysokości sumy nowych oszczędności, które może sięgnąć Skarb Państwa do opłacenia tych dodatkowych wydatków*”. W ten sposób definiuje się warunki dopuszczalności ograniczonego impasu.

Podobnie jak teoria deficytu cyklicznego, również i ta koncepcja ma swoje wady. Przede wszystkim nie ma żadnej pewności, że dodatkowa emisja pieniądza będzie skompensowana odpowiednim wzrostem podaży dóbr i usług. Może to doprowadzić do eskalacji procesów inflacyjnych. Poza tym bardzo trudno jest precyzyjnie określić wysokość impasu w powiązaniu z przewidywanym stanem koniunktury gospodarczej.

Jako przykład teorii deficytu cyklicznego może posłużyć koncepcja wysunięta przez amerykańskiego ekonomistę Alvina Harvey'a Hansena (1887-1976) – profesora Harvard University w Cambridge<sup>78</sup>. Podobnie jak Keynes odrzucał zasadę równoważenia budżetu oraz zakładał, że równowaga budżetowa nie może być celem samym w sobie, stanowiąc tylko jeden z wielu elementów mechanizmu funkcjonowania gospodarki rynkowej. Hansen zalecał następującą sekwencję działań państwa w zakresie przywracania równowagi gospodarczej<sup>79</sup>:

1. Zaciągnięcie kredytów w bankach handlowych podczas depresji, co powinno dać gospodarce silny impuls rozwojowy, a w konsekwencji spowodować wzrost dochodu narodowego oraz wzrost oszczędności;
2. Intensyfikację wydatków publicznych państwa, których źródłem finansowania w tej fazie przywracania równowagi są oszczędności;
3. Finansowanie wydatków publicznych z progresywnych podatków dochodowych w fazie przywrócenia stanu równowagi w gospodarce oraz osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia;
4. Hamowanie procesów inflacyjnych w gospodarce przez zastosowanie podatków od konsumpcji; wpływy z tych podatków stanowiłyby także ważne źródło finansowania wydatków publicznych.

---

<sup>78</sup> Problematyka równowagi budżetowej została rozwinięta w następujących pracach tego autora: A.H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, Norton, New York 1941; A.H. Hansen, *Monetary Theory and Fiscal Policy*, McGraw-Hill, New York 1949.

<sup>79</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 41-42.

W celu racjonalizacji wydatków publicznych A.H. Hansen postulował opracowywanie dwóch budżetów: operacyjnego i kapitałowego. Pierwszy z nich to budżet związany z realizacją bieżących zadań publicznych. Jego dochody i wydatki podlegają silnym wpływom wahań koniunktury gospodarczej. W czasach recesji dochody maleją (przede wszystkim z tej przyczyny, że zmniejszają się dochody z tytułu podatków, cel itp.), natomiast wydatki publiczne rosną. W konsekwencji rośnie również dług publiczny. Drugi z proponowanych budżetów to budżet kapitałowy, stanowiący plan długoterminowych wydatków publicznych i będący źródłem finansowania realizowanych przez państwo zadań inwestycyjnych.

A.H. Hansen poddał ostrej krytyce, charakterystyczne dla ortodoksyjnej teorii finansów publicznych, doszukiwanie się analogii między gospodarką prywatną a gospodarką publiczną. Tym samym podważał istnienie takiego związku pomiędzy zadłużoną jednostką a zadłużonym państwem. Zadaniem państwa (również samorządów terytorialnych) nie jest osiąganie zysków, a jego działalność powinna być oceniana z punktu widzenia stopnia zaspokojenia potrzeb obywateli. Argumenty Hansena za zwiększaniem długu publicznego są analogiczne, jak przy wyjaśnianiu deficytu budżetowego. W tym przypadku również chodzi o wahania cyklu koniunkturalnego. Hansen uważał, że ograniczanie ich amplitudy jest kwestią nadrzędną, a zaciąganie długu publicznego umożliwia finansowanie niezbędnych wydatków gospodarki narodowej i jest przejawem zdrowej polityki finansowej. Zdaniem cytowanego autora, ograniczanie wydatków publicznych w takiej sytuacji doprowadziłoby do pogłębienia depresji.

Zdecydowanie bardziej skrajne stanowisko w sprawie zastosowania finansów publicznych jako instrumentu polityki gospodarczej państwa zajmuje zwolennik teorii Keynesa, amerykański ekonomista – Abba Lerner (1903-1982). Jest on uważany za twórcę koncepcji tzw. finansów funkcjonalnych (ang. *funcional finance*). Zaleca ona stosowanie tych wszystkich instrumentów polityki finansowej państwa, które są przede wszystkim skuteczne (skuteczność powinna stanowić główny wyznacznik ich doboru), a więc nie tylko podatków i wydatków publicznych, ale również zaciąganie długu publicznego, a nawet emisja i wycofywanie pieniądza z obiegu<sup>80</sup>.

Cytowany autor popiera wzrost wydatków publicznych, gdy wydatki prywatne nie zabezpieczają pełnego zatrudnienia. Jest również zwolennikiem długu publicznego, zwłaszcza w okresie depresji. Zaciąganie pożyczek jest niezbędne do sfinansowania deficytu budżetowego, spowodowanego zwiększonymi wydatkami rządowymi. Jest to wskazane, ponieważ wydatki te przyczyniają się do zwiększania zatrudnienia, co w konsekwencji musi spowodować wzrost dochodu narodowego. Zwiększony dochód narodowy oraz pełne zatrudnienie stwarzają z kolei korzystne warunki dla prywatnych inwestycji. Ich wzrost powoduje zwiększenie wydatków prywatnych, a to z kolei redukuje zapotrzebowanie na dalsze zwiększanie deficytu budżetowego oraz ekspansję długu publicznego. Jednocześnie wzrost dochodu narodowego powoduje wzrost przychodów podatkowych, które mogą zostać zuży-

---

<sup>80</sup> R. Domaszewicz, *Finanse w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1991, s. 56.

te na obsługę długu publicznego. W konsekwencji obciążenie fiskalne społeczeństwa z tytułu zadłużenia państwa (jego miarą jest stosunek kwoty płaconych w danym roku odsetek i rat długu publicznego do wielkości dochodu narodowego) nie zwiększa się. Wynika to z faktu, że spowodowany ekspansją zadłużenia wzrost dochodu narodowego neutralizuje wzrost bieżących zobowiązań Skarbu Państwa<sup>81</sup>.

Pewne związki z koncepcją Lerner'a wykazuje teoria autorstwa Haavelmo Trygve – norweskiego ekonomisty (ur. 1911). Określa się ją potocznie efektem Haavelmo, który polega na jednoczesnym wzroście wydatków państwa i obciążeń podatkowych, czyli podnoszeniu wielkości budżetu. W wyniku takich działań dodatkowe wydatki są pokrywane zwiększonymi dochodami państwa, co pozwala na zwalczanie depresji bez generowania deficytu budżetowego. Oczywiście istnieją granice zwiększania obciążeń podatkowych. Zależności między stopą opodatkowania, rozmiarami działalności gospodarczej a wpływami podatkowymi wyjaśnia krzywa Laffera, z której wynika, że nadmierne podwyższanie stawek podatkowych powoduje ograniczenie podstawy opodatkowania i w konsekwencji wywołuje spadek dochodów budżetowych państwa<sup>82</sup>.

Wnikliwej analizie mechanizmów powstawania, celów oraz skutków zadłużenia publicznego dokonał cytowany wcześniej amerykański ekonomista James M. Buchanan (twórca teorii wyboru społecznego – ang. *public choice theory*, o której będzie mowa w dalszej części rozprawy). W swojej książce pt. „*Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*”<sup>83</sup> autor dowodzi, że podstawowym kryterium dokonywania wydatków publicznych (w tym również wydatków związanych z długiem publicznym) powinno być maksymalizowanie społecznej użyteczności (ang. *social utility*) lub ogólnego dobrobytu (ang. *general welfare*). Podobnie jak Leroy-Beaulieu, wyraźnie oddziela konsekwencje zaciągnięcia długu publicznego od skutków finansowania wydatków publicznych. Podstawowe założenie reprezentowanej przez niego teorii jest następujące: dług publiczny jest pożyteczny (korzystny) dopóty, dopóki przynosi większy efekt dla społeczeństwa, niż poniesione przez społeczeństwo zwiększone ciężary podatkowe związane z obsługą kosztów zadłużenia.

Jak słusznie zauważa Stanisław Owsiak, reprezentowana teoria stanowi elegancki model zachowania się państwa wobec gospodarki i społeczeństwa, aczkolwiek zdecydowanie nazbyt ogólny. Przede wszystkim rodzi się pytanie, w jaki sposób mierzyć społeczną użyteczność wydatków publicznych, zwłaszcza ze względu na jej subiektywny charakter. Poważne wątpliwości budzi również możliwość kształtowania wydatków budżetowych zgodnie z kryterium maksymalizacji wspomnianej użyteczności, chociażby w kontekście silnego zantagonizowania celów i zadań, na które wydatki publiczne są przeznaczane<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> Por. R. Domaszewicz, *Finanse krajów kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1985, s. 198-199.

<sup>82</sup> Por. A.B. Laffer, M.A. Miles, *International Economics in a Integrated World*, Glenview 1982.

<sup>83</sup> J. M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*, 1958, Liberty Fund, Inc. 1999.

<sup>84</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 44.

### 1.3.5. Doktryny neoliberalne – monetaryzm, ekonomia podażowa i teoria wyboru społecznego

W latach siedemdziesiątych, gospodarki zbudowane w oparciu o silny interwencjonizm państwowy zaczęły popadać w stagnację. Nastąpiły w nich głębokie zmiany strukturalne spowodowane tzw. kryzysem naftowym. Wystąpiły takie zjawiska, jak: wzrost bezrobocia przy jednoczesnym wzroście inflacji, minimalna stopa wzrostu gospodarczego, brak pozytywnej reakcji rynku na interwencjonistyczne pobudzanie. Gospodarki tych państw zaczęły tracić rozpęd, a ich rządy popadać w coraz większe zadłużenie.

Na skutek tego pod koniec lat siedemdziesiątych nastąpił odwrót od keynesizmu, a popularność zaczęły odzyskiwać szkoły ekonomiczne wywodzące się z zasad klasycznej teorii ekonomii. Jedną z nich był monetaryzm, związany przede wszystkim z dorobkiem naukowym Milтона Fridmana (ur. 1912) – współczesnego amerykańskiego ekonomisty, laureata Nagrody Nobla z 1976 r., ale także K. Brunnera, A. Meltzera oraz D. Laidlera. Przedstawiciele tej teorii uważają, że gospodarka ma ze swej natury charakter stabilny i zwykle powróci do swego naturalnego stanu po każdym okresie przejściowej nierównowagi. Odrzucają równocześnie wszelkie formy interwencjonizmu państwowego, z wyjątkiem polityki monetarnej, jako zakłócające naturalną grę sił rynkowych. Spełnienie powyższego postulatu ma przeciwdziałać inflacji, której zwalczenie stanowi najważniejszy priorytet monetaryzmu. Według monetarystów niezrównoważenie budżetu oraz powiększanie długu publicznego prowadzi w konsekwencji do inflacji, zwłaszcza w sytuacji, jeśli deficyt budżetowy jest finansowany nie przez zaciąganie pożyczek na rynku kapitałowym i pieniężnym, a przez emisję dodatkowego pieniądza<sup>85</sup>.

Tomas Sargent i Neil Wallace opisali związane z tym zjawisko, nazwane przez nich „nieprzyjemną arytmetyką monetarystyczną” (ang. *unpleasant monetarism arithmetic*). Ponieważ wszelkie działania w zakresie polityki fiskalnej powodujące wzrost bieżącego deficytu budżetowego muszą być w jakiś sposób sfinansowane, albo poprzez podniesienie wpływów z podatków, albo przez obniżenie nominalnie określanych zobowiązań rządowych, takich jak pieniądze, może to spowodować konieczność emisji pieniądza w celu sfinansowania deficytu budżetowego<sup>86</sup>.

Monetaryzm stanowi pewnego rodzaju negację keynesizmu. Ekonomisci związani z tym nurtem krytykują opisaną wcześniej keynesowską doktrynę mnożnikowego wpływu wydatków rządowych na poziom dochodu narodowego. Zwracają uwagę na możliwość wystąpienia „efektu wypychania”, związanego z ograniczaniem

---

<sup>85</sup> Zależność między deficytem budżetowym a inflacją stała się przedmiotem badań wielu ekonomistów. R.A. Musgrave i P.B. Musgrave zajmowali się na przykład zjawiskiem tzw. premii inflacyjnej, którą uzyskuje zadłużone państwo. Z prowadzonych przez nich badań wynikało, że dług publiczny Stanów Zjednoczonych w wyniku działania procesów inflacyjnych w 1982 r., w porównaniu do roku 1970, zmniejszył się realnie aż o 54%, mimo że w ujęciu nominalnym wzrósł o 150%.

Szerzej na ten temat: R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance In the Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1984, s. 682 i nast.

<sup>86</sup> T. Sargent, N. Wallace, *Some unpleasant monetarism arithmetic*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 1981 No 5, s. 1-17.

prywatnych wydatków inwestycyjnych. Monetarzyści negują skuteczność polityki fiskalnej, która nie może być uznawana za samodzielne narzędzie stabilizacji gospodarczej. Ich zdaniem najważniejsze znaczenie w tym zakresie posiada polityka monetarna, a ilość pieniądza w obiegu i związana z tym dynamika popytu pieniężnego kształtują stan aktywności gospodarczej państwa.

Wspomniany wcześniej czołowy przedstawiciel monetaryzmu – M. Friedman opowiada się za ograniczaniem wydatków budżetowych. Uważa, że tempo ich wzrostu nie powinno być wyższe niż tempo wzrostu dochodu narodowego. Jest zwolennikiem przestrzegania zasady równowagi budżetowej, którą traktuje jako najistotniejszy hamulec dla wzrostu wydatków państwa.

Reasumując, według monetarystów interwencjonizm państwowy, pociągający za sobą wzrost wydatków publicznych, deficyt budżetowy i zwiększanie się zadłużenia publicznego to zjawiska niepożądane w gospodarce, ponieważ w długim okresie jest ona gospodarką z natury rzeczy stabilną, zdolną do automatycznej samoregulacji, a więc powracającą do swego naturalnego stanu po każdym okresie przejściowej nierównowagi.

Pod koniec lat siedemdziesiątych w teorii ekonomii pojawił się nurt zwany ekonomią podażową (ang. *supply side economics*). Poddął on krytyce zarówno poglądy keynesistów, jak i monetarystów, jako nie uwzględniające społecznego aspektu zjawisk gospodarczych. Jego zwolennicy optowali za minimalizacją zaangażowania państwa w gospodarkę. Ich zdaniem interwencjonizm powinien ograniczać się tylko do zapewnienia gwarancji praw własności, bezpieczeństwa oraz ostrożnej polityki pieniężnej. Uważali, że najlepszą metodą usuwania hamulców rozwoju gospodarczego jest redukcja obciążeń podatkowych, która w konsekwencji zachęca do pracy, oszczędzania i inwestowania, a tym samym przyczynia się do kreowania podaży. Zwolennicy ekonomii podażowej krytykowali również nadmierne deficyty budżetowe, które ich zdaniem zawsze ograniczają środki potencjalnych inwestorów i przyczyniają się do nasilenia procesów inflacyjnych, a tym samym krytykowali nadmierny dług publiczny.

Inną koncepcją jest teoria wyboru społecznego (*public choice theory*). Za jej twórcę uważany jest cytowany wcześniej amerykański ekonomista James M. Buchanan (ur. 1919). Zwolennicy tej doktryny wykazują szczególne zainteresowanie ekonomiczną teorią: biurokracji, partii politycznych, demokracji, a także decyzji kolektywnych i indywidualnych. Starają się wyjaśnić, w jaki sposób rządy podejmują decyzje odnoszące się do polityki gospodarczej. Dowodzą, że politycy działają nie z poczucia obowiązku wobec społeczeństwa, ale dążą do realizacji własnych interesów. W ten sposób stwarzają „*reżim stałych deficytów budżetowych*”, a to z kolei sprzyja inflacji i destabilizuje gospodarkę. Teoria wyboru publicznego przewiduje największe prawdopodobieństwo wystąpienia deficytów budżetowych (również w odniesieniu do budżetów lokalnych) bezpośrednio przed wyborami. Związana z nią „*koncepcja cyklu wyborczego*” (ang. *electoral cycle*) zakłada, że w tym okresie władze centralne

i lokalne będą próbowały zwiększyć konsumpcję, równocześnie unikając podnoszenia podatków. W rezultacie wzrasta zadłużenie publiczne<sup>87</sup>.

Rozwiązaniem problemu może być, proponowane przez Buchanana, nałożenie konstytucyjnych ograniczeń uniemożliwiających niekontrolowane zaciąganie długu publicznego. Prace Buchanana przyczyniły się między innymi do przeprowadzenia reformy podatkowej w Stanach Zjednoczonych w 1986 r. oraz szeregu zmian legislacyjnych, mających na celu zmniejszenie zakresu wydatków publicznych i zadłużenia<sup>88</sup>.

Podsumowując kwestie doktrynalnych zagadnień deficytu i długu publicznego można pokusić się o pewną syntezę z tym związaną.

1. W ekonomii klasycznej dominowała teoria ścisłej równowagi finansowej (tzw. klasyczna teoria równowagi). Doktryna ta obowiązywała w zarządzaniu finansami publicznymi przez cały XIX wiek oraz w pierwszych latach XX wieku. Zgodnie z nią budżety powinny być bezwzględnie zrównoważone, a sektor publiczny nie powinien wydawać więcej niż wynoszą jego dochody. Takie podejście bazowało na analogii finansów publicznych do finansów prywatnych i wykluczało istnienie długu publicznego.
2. W doktrynie keynesowskiej, obowiązującej od kryzysu lat trzydziestych do początku lat siedemdziesiątych, dopuszcza się możliwość wystąpienia deficytu

<sup>87</sup> Por. *Local Government borrowing: risks and rewards. A Report on Central and Eastern Europe*, op. cit., s. 8;

E.R. Tuft, *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1980;

P.E. Mouritzen, *The Local Economy Political Business Cycle*, "Scandinavian Political Studies" 1989 Nr 2, s. 37-55.

<sup>88</sup> W 1981 r., na początku prezydentury Reagana deficyt budżetowy wynosił około 50 mld dolarów rocznie. Pod koniec jego pierwszej kadencji, kiedy wprowadzono tzw. ustawę Kempa i Rotha, mającą na celu zrównoważenie budżetu, deficyt budżetowy podwoił się. W 1985 r. Kongres przyjął nadzwyczajne postanowienia w sprawie kontroli deficytu (*The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), nazwane skrótowo ustawami GRH (od nazwisk ich pomysłodawców: Gramm, Rudman, Hollings). Zakładały one stopniową redukcję deficytu i pełne zrównoważenie budżetu w 1991 r., które potem przesunięto na 1993 r. W 1993 r. po objęciu władzy przez Prezydenta Clintona opracowano plan redukcji deficytu budżetowego pod nazwą „OBRA '93” (*Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*), którego realizacja doprowadziła do obniżenia deficytu budżetowego z poziomu 280 mld w 1992 r. do 163 mld w roku 1995. W wyniku tych działań w roku 2000 USA miały nawet nadwyżkę budżetową w wysokości 2,5% PKB. Nickorzyste procesy zaczęły się mniej więcej od roku 2002 (pośrednio wiązały się z niepokojącymi wydarzeniami na nowojorskiej giełdzie). Wyraźnemu pogorszeniu uległy podstawowe wskaźniki gospodarcze USA. W 2004 r. deficyt sektora finansów publicznych wyniósł – 4,5% PKB, natomiast dług publiczny przekroczył kwotę 7,3 bln USD, czyli ponad 63% PKB.

Niezwykle interesującą i dogłębną analizę dotyczącą problematyki pogłębiającego się deficytu i sposobów jego ograniczania w USA w latach osiemdziesiątych zawarto w książce W. Bieńkowskiego: *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 170-182.

Powyższych kwestii, również w odniesieniu do lat późniejszych, dotyczą także następujące publikacje: J. Ciak, *Polityka budżetowa*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 162-163 oraz M. Krawczyk, *Program redukcji deficytu budżetu federalnego USA (OBRA'93)*, „Bank i Kredyt” 1998 Nr 3.

Natomiast szczegółowe dane dotyczące długu publicznego USA w latach 1940-2004 można znaleźć w opracowaniu: *The Budget Of The United States Government. Fiscal Year 2006. Historical Tables*, U.S. Government Printing Office, Washington 2005, s. 118-119.

budżetowego i długu publicznego, traktując je jako zjawiska pozytywne w gospodarce. Deficyt staje się stymulatorem gospodarki (koncepcja tzw. systematycznego deficytu) i traktowany jest jako instrument ograniczania rozmiarów bezrobocia. Uważa się również, że zwiększone wydatki budżetowe finansowane w formie zaciągniętego długu publicznego wpływają korzystnie na wzrost popytu i tym samym powodują wzrost dochodu narodowego, powodując tzw. efekt mnożnikowy.

3. Współczesną odmianą doktryny keynesowskiej jest neokeynsizm, lansujący koncepcję tzw. budżetu cyklicznego. Zgodnie z nią deficyt nie musi być pokryty w okresie jednego roku budżetowego, lecz w przekroju całego cyklu koniunkturalnego. Nadwyżki budżetowe osiągane w okresach pomyślnej koniunktury gospodarczej uzyskane dzięki odpowiedniej presji podatkowej powinny służyć do pokrycia deficytów budżetowych w okresach recesji. Dopuszcza się finansowanie działalności państwa za pomocą długu publicznego, ale proponowane są również inne instrumenty.
4. Doktryna monetaryzmu, która powstała na początku lat siedemdziesiątych traktuje interwencjonizm państwowy, pociągający za sobą wzrost wydatków publicznych, deficyt budżetowy i zwiększanie się zadłużenia publicznego jako zjawiska niepożądane w gospodarce, ponieważ w długim okresie gospodarka jest z natury rzeczy stabilną, zdolną do automatycznej samoregulacji. W doktrynie podkreśla się możliwość wystąpienia negatywnego wpływu wzrostu wydatków państwa finansowanych z długu publicznego na poziom inwestycji i konsumpcji w sektorze prywatnym, czyli tzw. „efektu wypychania”.
5. Współczesna doktryna neoliberalna opowiada się za bezwzględnie zrównoważonym budżetem, i to nie tylko w okresie cyklu koniunkturalnego, tak jak proponowali to przedstawiciele nurtu neokeynowskiego, ale w okresie roku fiskalnego. Postuluje również koncepcję budżetu minimalnego (cięcia w wydatkach budżetowych), której konsekwencją jest ograniczenie ciężarów podatkowych (tzw. nowy konserwatyzm fiskalny) oraz radykalne zmniejszenie długu publicznego.

#### **1.4. Ekonomiczne konsekwencje występowania deficytu i długu publicznego w gospodarce**

Długotrwałe utrzymujący się deficyt budżetowy i nadmierny dług publiczny są czynnikami niekorzystnie wpływającymi na sytuację gospodarczą kraju. Poniżej zostały scharakteryzowane najważniejsze zagrożenia z tym związane.

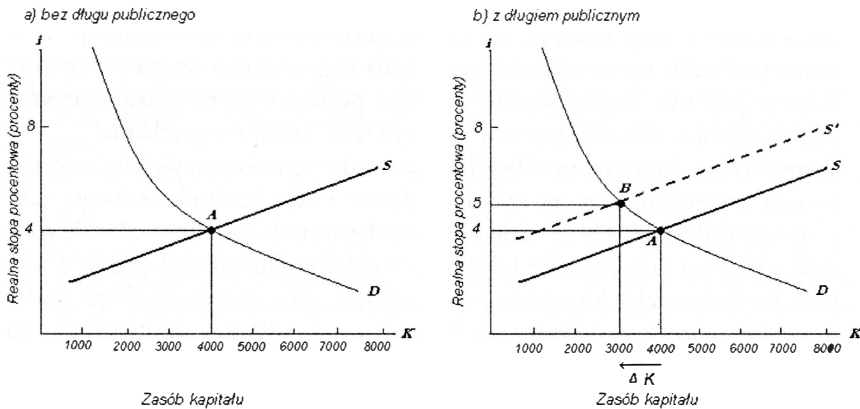
Przede wszystkim, w celu sfinansowania deficytu, budżet państwa konkuruje z przedsiębiorstwami o oszczędności. Prowadzi to do powstawania wspomnianego wcześniej „efektu wypychania” (ang. *crowding out effect*), który polega na tym, że wzrost wydatków państwa finansowany z długu publicznego powoduje zmniejszenie aktywności gospodarczej sektora prywatnego, czyli ograniczenie wydatków inwestycyjnych tego sektora. Proces ten, w długim okresie, zobrazowano na rysunku 1.8. Należy podkreślić, że analiza tego typu stanowi pewien model teoretyczny, odnoszący się przede wszystkim do systemów zamkniętych. We współczesnych

gospodarkach, silnie ze sobą powiązanych, objętych procesami globalizacji (dotyczy to np. USA, czy Wielkiej Brytanii), modelowe uproszczenia tego typu nie mają już takiego uzasadnienia.

W lewej części rysunku pokazano podaż kapitału i popyt na kapitał jako funkcję realnej stopy procentowej. Opadająca krzywa  $D$  odzwierciedla popyt na kapitał  $K$  zgłaszany przez przedsiębiorstwa. Wznosząca się krzywa  $S$  ilustruje podaż kapitału  $K$  gospodarstw domowych (gospodarstwa domowe dostarczają kapitału lokując pieniądze w bankach, funduszach inwestycyjnych, akcjach itp.). Zakłada się, że zarówno podaż jak i popyt reagują na zmiany stóp procentowych. W sytuacji kiedy stopa procentowa rośnie, przedsiębiorstwa zgłaszają mniejsze zapotrzebowanie na kapitał, natomiast jednostki (gospodarstwa domowe) mogą chcieć go więcej dostarczyć. W analizowanym przykładzie, w punkcie  $A$  osiągnięty został punkt równowagi (bez długu), któremu odpowiada podaż kapitału o wartości 4000 jednostek i realna stopa procentowa w wysokości 4%. Oczywiście liczby te mają charakter jedynie ilustracyjny.

Rysunek 1.8

### Wpływ długu publicznego na prywatny kapitał – „efekt wypychania”



Źródło: P.S. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 547.

Przejdźmy teraz do prawej części wykresu. Pokazano tu co się dzieje w sytuacji kiedy dług publiczny wynosi 1000 jednostek. Źródłem finansowania długu są portfele lokat gospodarstw domowych. W związku z powyższym krzywa  $S$ , przedstawiająca podaż kapitału netto dostarczanego przez gospodarstwa domowe, przesunie się o 1000 jednostek w lewo, a nowym punktem równowagi długookresowej będzie punkt  $B$ , a przy czym podaż kapitału obniży się do 3000 jednostek, natomiast stopa procentowa wzrośnie do 5%. Presja na wzrost rynkowych stóp procentowych dodatkowo wpływa na zwiększenie długu i kosztów jego obsługi w przyszłości, przy



czym dotyczy to nie tylko przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, ale również sektora publicznego (w tym samorządowego).

W literaturze ekonomicznej wspomina się o dwóch typach „efektu wypychania”: bezpośrednim (ang. *direct crowding out effect*) oraz pośrednim lub finansowym (ang. *indirect crowding out effect, financial crowding out effect*)<sup>89</sup>. Wypychanie bezpośrednio uwarunkowane jest charakterem wydatków państwa kreujących deficyt. Przykładowo państwo poprzez swoje wydatki dostarcza sektorowi prywatnemu dóbr i usług postrzeganych jako substytutu ewentualnych wydatków tego sektora (np. wydatki na oświatę, służbę zdrowia itp.) i w ten sposób zastępuje popyt prywatny, niejako „wypychając” go z rynku. Zastępowanie wydatków prywatnych przez państwowe odbywa się przy tym bez konkurencji obu sektorów o jakiejkolwiek zasoby gospodarcze. Inaczej jest natomiast w przypadku wypychania pośredniego (finansowego). Występuje ono wówczas, gdy wzrost wydatków państwa pociąga spadek wydatków prywatnych, co nie jest jednak spowodowane substytucyjnością popytu prywatnego, ale zmianami na rynkach finansowych, wynikającymi ze zmian instrumentów polityki państwa<sup>90</sup>.

Należy podkreślić, że w teorii ekonomii znane są jedynie ogólne mechanizmy „efektu wypychania”, ale tak naprawdę współczesna nauka nie dysponuje szczegółowymi informacjami na temat skali jego oddziaływania na gospodarkę. Jak podkreślają P.S. Samuelson i W.D. Nordhaus jest to dziś problem otwarty, jeden z oczekujących rozwiązania przez przyszłe pokolenia ekonomistów<sup>91</sup>. Wiadomo jednak, że opisany efekt prowadzi do obniżenia konkurencyjności przedsiębiorstw, ograniczenia tworzenia nowych miejsc pracy, a w ostatecznym rachunku do ograniczenia wzrostu gospodarczego. Z kolei struktura wydatków budżetu państwa (również tych, które sfinansowano za pomocą instrumentów dłużnych), w której przeważają wydatki o charakterze socjalnym powoduje, że stopa zwrotu z oszczędności, które zostały zaabsorbowane przez budżet jest znacznie niższa niż potencjalna stopa zwrotu z wydatków inwestycyjnych sektora prywatnego. Dodatkowo wysoki poziom długu publicznego powoduje oczekiwania podmiotów gospodarczych co do wzrostu podatków w przyszłości, ograniczając tym samym ich skłonność do inwestycji.

Poza tym, w sytuacji gdy nie udaje się w długim okresie zlikwidować deficytu budżetowego i rezultatem niezrównoważenia deficytów w przeszłości jest dług publiczny, państwo narażone jest na wpadnięcie w pułapkę zadłużenia. Mówimy o niej w sytuacji, gdy tempo wzrostu kosztów obsługi zadłużenia jest wyższe niż tempo wzrostu dochodów budżetowych, a w konsekwencji bieżąca obsługa długu publicznego nie jest finansowana w pełni dochodami budżetu, lecz wymusza zaciąganie nowych pożyczek (tzw. rolowanie długu).

---

<sup>89</sup> Problematyki tej dotyczą między innymi następujące prace angielskiego ekonomisty W.H. Buitera: *A Guide to Public Debt and Deficits*, Economic Policy, A European Forum, 1985 No. 1; *Crowding out' and the Effectiveness of Fiscal Policy*, „Journal of Public Economics” 1977 (June).

<sup>90</sup> U. Kosterna, *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE i PWN, Warszawa 1995, s. 109-110.

<sup>91</sup> P.S. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, op. cit., s. 548.

Nadmierna ekspansja pożyczkowa państwa niesie za sobą ryzyko tzw. monetyzacji długu, czyli finansowania go za pomocą emisji dodatkowego pieniądza. Z ekonomicznego punktu widzenia źródłem pokrycia deficytu budżetowego mogą być tylko oszczędności pieniężne podmiotów gospodarczych. Nie wolno natomiast finansować deficytu w sposób bezpośredni lub pośredni za pomocą emisji dodatkowego pieniądza, ponieważ działania takie nieuchronnie prowadzą do nasilenia się procesów inflacyjnych w gospodarce. Na takim stanowisku stoi między innymi S. Owsiak, który w jednej ze swoich prac pisze: „Jeżeli deficyt budżetowy jest finansowany przez zaciąganie pożyczek na rynku pieniężnym i kapitałowym, a nie przez emisję (jawną lub ukrytą) dodatkowego pieniądza, to niebezpieczeństwo inflacji jest praktycznie zminimalizowane do zera”<sup>92</sup>. Wielu ekonomistów nie zgadza się jednak na przyjęcie tezy o nieinflacyjnym charakterze deficytów finansowanych zadłużeniem wewnętrznym. Na inflacyjne konsekwencje „nadmiernego” zadłużenia wewnętrznego zwracali uwagę między innymi J.M. Keynes<sup>93</sup>, C. Clark<sup>94</sup> oraz T.J. Sargent i N. Wallace<sup>95</sup>. Większość z nich podkreśla problem tzw. oczekiwań inflacyjnych. Nawet, jeśli w intencjach podmiotów polityki pieniężnej nie leży gwałtowny wzrost podaży pieniądza na rynku, prowadzący do inflacji, to oczekiwania kreowane wysokim deficytem i długiem publicznym mogą tę możliwość uwzględnić. Tym samym oczekiwania te mogą doprowadzić do wzrostu cen<sup>96</sup>. Takie poglądy głosi na przykład M. Parkin<sup>97</sup>. Jego zdaniem kształtowanie się zasobów pieniężnych zależy ściśle od deficytu budżetowego, a głównym tego powodem jest fakt, że za wzrostem deficytu budżetowego idą większe oczekiwania inflacyjne. Tak więc czynnikiem decydującym o stopach inflacji jest budżet, a nie polityka monetarna.

Kolejnym aspektem jest kwestia wahań kursów walutowych. W sytuacji, gdy znaczna część zadłużenia jest dominowana w walutach obcych, a dotyczy to Polski, istnieje duże ryzyko jego zwiększenia na skutek niekorzystnych zmian kursowych. Przykładowo w samym tylko 2003 r. różnice kursowe spowodowały przyrost polskiego długu publicznego o 11,6 mld zł<sup>98</sup>. Nadmierne zadłużenie może również spowodować spadek zaufania inwestorów zagranicznych. Wycofywanie się ich z planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych może doprowadzić nawet do gwałtownego spadku kursu walutowego, a w konsekwencji do spowolnienia wzrostu gospodarczego, spadku realnego PKB, powstania napięć inflacyjnych oraz wzrostu bezrobocia.

---

<sup>92</sup> S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993, s. 161.

<sup>93</sup> Por. R. Dornbusch, *Dollars, Debts and Deficits*, Leuven University Press, 1986, s. 184-185.

<sup>94</sup> C. Clark, *Public Finance and Changes in the Value of Money*, „Economic Journal”, (December) 1945, s. 272-373.

<sup>95</sup> T. J. Sargent i N. Wallace, *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, „Quarterly Review” 1981, s. 1-17.

<sup>96</sup> Por. U. Kosterna, *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, op. cit., s. 130-131.

<sup>97</sup> M. Parkin, *Domestic Monetary, Institution and Deficits*, Basil Blackwall, Oxford-New York 1987, s. 310-337.

<sup>98</sup> *Raport Roczny Dług Publiczny 2003*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 18.

Deficyt budżetowy ma również negatywny wpływ na saldo obrotów bieżących w bilansie płatniczym. W literaturze ekonomicznej często podawany jest przykład tzw. bliźniaczych deficytów (ang. *twin deficits*), przejawiający się w tym, że wysoki deficyt budżetowy implikuje powstawanie wysokiego deficytu w obrotach bieżących. Według A. Wojtyny deficyt budżetowy przyczyniając się do wzrostu stóp procentowych prowadzi do umacniania się waluty krajowej, a to z kolei skutkuje pobudzaniem importu i hamowaniem eksportu, a w konsekwencji pogarszaniem się salda obrotów handlowych oraz salda obrotów bieżących bilansu płatniczego<sup>99</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że w doktrynie ekonomicznej przeważają poglądy o negatywnym wpływie deficytu budżetowego i długu publicznego na całą gospodarkę, jednak zdaniem autorki poglądy te nie mogą być bezkrytycznie odwzorowywane w aspekcie gospodarki lokalnej.

### 1.5. Problematyka równowagi budżetowej w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Punktem wyjścia naszych rozważań jest pojęcie równowagi budżetowej. Francuscy ekonomiści I. Bernard i J.C. Colli definiują ją jako rodzaj harmonii istniejącej między wartościami ekonomicznymi (ewentualnie jako brak dysproporcji między nimi), w wyniku której gospodarka (również lokalna) funkcjonuje ku uzasadnionemu zadowoleniu podmiotów i jest zdolna oprzeć się sytuacjom kryzysowym<sup>100</sup>. Z kolei S. Owsiak określa ją jako „(...) idealny stan wewnętrzny jakiegoś złożonego układu, np. organizmu, podmiotu gospodarczego, gospodarki narodowej, pod wpływem działania różnych sił (czynników)”<sup>101</sup>.

W przypadku budżetu jednostki samorządu terytorialnego równowaga oznacza stan, w którym jego wydatki budżetowe są w całości pokryte jego dochodami. Przy czym, jak zauważa wcześniej cytowany autor, stan idealnej równowagi jest „czymś wyjątkowym, dlatego też równowaga budżetowa rozumiana dosłownie nie występuje prawie nigdy”<sup>102</sup>. W praktyce mają miejsce odchylenia, które przyjmują postać dwojakiemu rodzaju: przewagi dochodów nad wydatkami, czyli nadwyżki budżetowej lub przewagi wydatków nad dochodami, czyli deficytu budżetowego. W badaniach nad równowagą budżetową należy uwzględnić rodzaj i skalę tych odchyżeń, oraz tendencję ich zmian (zbliżanie się lub oddalanie od stanu równowagi budżetowej)<sup>103</sup>.

Istnieją różne rodzaje równowagi budżetowej. Możemy mówić o równowadze bezwzględnej, czyli takiej, która jest efektem zrównoważenia dochodów i wydatków budżetowych w okresie roku budżetowego oraz o równowadze względnej, czyli takiej gdy budżet może być zrównoważony bez zaciągania kredytów i pożyczek. W polskim prawie budżetowym równowaga budżetu JST jest postrzegana w tym drugim ujęciu, czyli jako zrównoważenie dochodów i wydatków poprzez wskazanie

<sup>99</sup> A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, PWN, Warszawa 1990, s. 174.

<sup>100</sup> Bernard & Colli, *Słownik ekonomiczny i finansowy*, Wydawnictwo „Książnica” 1994, s. 146.

<sup>101</sup> S. Owsiak, *Istota równowagi budżetowej*, [w:] S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993, s. 56.

<sup>102</sup> Tamże, s. 57.

<sup>103</sup> S. Owsiak, *Istota równowagi budżetowej*, op. cit, s. 58.

źródeł przychodów pokrywających nadwyżkę planowanych wydatków nad planowymi wydatkami<sup>104</sup>. W praktyce przyjmuje się więc, że budżet jest w równowadze, jeśli jego dochody równają się wydatkom lub są od nich wyższe<sup>105</sup>.

Rozróżnia się również równowagę budżetową planowaną i rzeczywistą. Zrównoważenie planowanych (przewidywanych) dochodów z planowanymi wydatkami, a więc zapewnienie równowagi w fazie projektowania budżetu, jest jedną z kardynalnych zasad budżetowych<sup>106</sup>. Jednak, jak słusznie zauważają A. Malinowska i W. Misiąg, zasada ta jest realizowana nie przez wymóg uchwalenia dochodów i wydatków na tym samym poziomie, lecz jedynie poprzez nałożenie na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wskazania źródeł pokrycia deficytu lub sposobu wykorzystania nadwyżki budżetowej<sup>107</sup>.

Istnieje wiele różnorodnych czynników mających wpływ na równowagę budżetów JST. Generalnie możemy je podzielić na czynniki wewnętrzne (zależne od JST) oraz zewnętrzne (niezależne). Czynniki wewnętrzne związane dzielą się na dochodowe i wydatkowe. Do czynników dochodowych zaliczamy między innymi<sup>108</sup>:

- sposób planowania dochodów budżetowych,
- sposób gromadzenia dochodów budżetowych,
- rodzaje dochodów budżetowych,
- wydajność źródeł dochodowych,
- stabilność i pewność źródeł dochodowych,
- możliwości oddziaływania przez samorząd na te źródła (zakres władztwa podatkowego, przejawiający się w możliwościach kształtowania stawek podatkowych, ulg, zwolnień itp.).

Podstawowe czynniki o charakterze wydatkowym to<sup>109</sup>:

- zakres zadań realizowanych przez JST,
- sposób planowania wydatków budżetowych,
- sposób wydatkowania środków budżetowych,
- poziom i struktura tych wydatków, z uwzględnieniem wydatków bieżących i kapitałowych.

Dodatkowe czynniki wewnętrzne mają również charakter polityczny (np. wpływ sił politycznych i grup interesów na kształt budżetu, faza cyklu wyborczego

<sup>104</sup> M. Jastrzębska, *Polityka równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu w latach 1999-2001*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 1.

<sup>105</sup> K. Piotrkowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 35.

<sup>106</sup> Na ten temat istnieje obszerna literatura przedmiotu. Zasada równoważenia budżetu jest opisywana między innymi w następujących opracowaniach: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 100-102; M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 81- 101; *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, tom 1, Wydawnictwo Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 251- 253.

<sup>107</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, op. cit., s. 464.

<sup>108</sup> S. Owsiak, *Istota równowagi budżetowej*, op. cit., s. 59.

<sup>109</sup> Tamże, s. 59.

itp.), a także organizacyjny (konstrukcja i typ budżetu, np. budżet liniowy lub zadaniowy itp.)<sup>110</sup>.

Czynniki zewnętrzne równowagi budżetowej są związane z ogólną sytuacją makroekonomiczną kraju. Niezrównoważone polskie finanse publiczne przekładają się na brak równowagi w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Rzeczywista konfrontacja faktycznie zrealizowanych dochodów i wydatków ma miejsce dopiero na koniec okresu budżetowego. Występowanie zarówno deficytu, jak i nadwyżki budżetowej nie może jednak stanowić wystarczającej przesłanki do jednoznacznej oceny gospodarki finansowej prowadzonej przez władze samorządowe. Ocena taka stanie się możliwa dopiero po kompleksowym rozpoznaniu przyczyn kształtowania się wyniku budżetu JST. Dodatni znak tego wyniku nie zawsze jest przejawem gospodarności władz samorządowych. Dzieje się tak, dlatego ponieważ ekonomiczna treść nadwyżki budżetowej nie jest jednorodna. Wynika to z różnych przyczyn jej powstawania. Jako przykładowe można wymienić następujące<sup>111</sup>:

- niewykonanie zadań budżetowych,
- pozyskanie dodatkowych wpływów budżetowych,
- oszczędności w wydatkach budżetowych przy pełnym wykonaniu zadań,
- oszczędności budżetowych przy niepełnym wykonaniu zadań.

Wysoka nadwyżka w budżecie lokalnym, dla której nie sprecyzowano z góry określonego przeznaczenia, powinna być odbierana wręcz jako zjawisko niepokojące. Może to świadczyć o tym, że władze samorządowe nie posiadają wypracowanej koncepcji (wizji) rozwoju lokalnego i preferują zachowawczy (nierozwojowy) model gospodarowania finansami lokalnymi. Cenę za to zapłacą najprawdopodobniej przyszłe pokolenia, pozbawione nowoczesnej infrastruktury technicznej i społecznej.

Równie złożoną kwestią jest interpretacja deficytu budżetowego, która bez kompleksowej oceny sytuacji społeczno-gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego może prowadzić do błędnych wniosków. Istnieje wiele potencjalnych przyczyn występowania ujemnych wyników budżetowych. Zaliczamy do nich przykładowo:

- podejmowanie przez samorządy terytorialne działalności inwestycyjnej, na którą brakuje środków budżetowych,
- nieterminowe przekazanie transferów z budżetu centralnego (dotacji, subwencji),
- niedoszacowanie przez władze centralne wysokości transferowanych środków w aspekcie rzeczywistych kosztów realizowanych przez samorząd za-

---

<sup>110</sup> M. Jastrzębska, *Polityka równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu w latach 1999-2001*, op. cit.

<sup>111</sup> Tamże, s. 83.

dań<sup>112</sup> albo wręcz przekazywanie zadań bez przekazania stosownych środków niezbędnych do ich realizacji;

- nieterminowe regulowanie zobowiązań wobec samorządu przez podatników lokalnych,
- zbyt swobodna polityka samorządu terytorialnego w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ich deficyty budżetowe, a w konsekwencji narastanie lokalnego długu publicznego, są zwykle związane z wysoką aktywnością inwestycyjną władz samorządowych, a zatem stanowią swoisty impuls dla lokalnego rozwoju gospodarczego. Należy się zgodzić z autorami E. Malinowską i W. Misiągiem<sup>113</sup>, że w budżetach samorządowych deficyt budżetowy wynika często nie z trudności w trwałym zbilansowaniu dochodów i wydatków, lecz z konieczności przyspieszenia wydatków inwestycyjnych.

Istnieją różne instrumenty równoważenia budżetu. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi deficyt budżetowy polskich jednostek samorządu terytorialnego może być pokryty przychodami pochodzącymi z następujących źródeł<sup>114</sup>:

- sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- zaciągniętych przez samorząd kredytów i pożyczek;
- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Podsumowując, można stwierdzić, że sam fakt występowania deficytu budżetowego oraz znacznego zadłużenia nie zawsze muszą być oznaką słabości finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Często stanowią one namacalny dowód racjonalnej gospodarki finansowej JST. W późniejszej części pracy postaram się wykazać, że przeważająca część samorządowych deficytów budżetowych dotyczy jednostek o najlepszej kondycji finansowej.

## 1.6. Istota i rodzaje samorządowego długu publicznego

Samorządowy sektor publiczny dla pokrycia deficytu budżetowego najczęściej odwołuje się do źródeł pożyczkowych. W takiej sytuacji deficyt zamienia się w samorządowy dług publiczny, a im większy deficyt budżetowy, tym szybszy wzrost tego długu. Samorządowy dług publiczny jest nierozzerwalnym elementem pań-

<sup>112</sup> Jako spektakularny przykład może posłużyć tzw. „błąd Handkego” polegający na złym oszacowaniu przez resort edukacji i oświaty w 2000 roku skutków finansowych nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela. Efektem tej pomyłki było przekazanie samorządom prawie o połowę za małej kwoty pieniędzy na podwyżki dla nauczycieli. Spowodowało to powstanie deficytów w kasach samorządów na kwotę około 800 mln złotych.

<sup>113</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, op. cit., s. 32.

<sup>114</sup> Art. 112 ust. 2 *Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, op. cit.

stwowego długu publicznego. Stanowi sumę wartości nominalnych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek z nimi związanych z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych komunalnych papierów wartościowych, przyjętych przez samorząd depozytów, wymagalnych zobowiązań samorządowych jednostek budżetowych, zobowiązań z tytułu udzielonych przez samorząd poręczeń i gwarancji oraz innych tytułów. Zakres podmiotowy lokalnego długu publicznego jest zróżnicowany. Uwzględniając dostępność danych statystycznych w tym zakresie, w niniejszej pracy proponuje się podzielenie samorządowego długu publicznego na następujące komponenty (por. wcześniejszy rysunek 1.7):

- dług jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miasta stołecznego Warszawy, miast na prawach powiatów, powiatów, województw samorządowych);
- dług związków jednostek samorządu terytorialnego;
- pozostały dług sektora samorządowego, w tym<sup>115</sup>:
  - dług publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organami założycielskimi,
  - dług samorządowych instytucji kultury,
  - dług samorządowych osób prawnych realizujących zadania samorządu terytorialnego.

Środki finansowe składające się na samorządowy dług publiczny są oddawane do dyspozycji samorządów na określony czas i na określonych warunkach. Uznaje się je za tzw. przychody zwrotne<sup>116</sup>. Biorąc pod uwagę rodzaj tych przychodów, dług komunalny możemy podzielić na dług związany z:

- zaciągniętymi kredytami bankowymi,
- zaciągniętymi przez samorząd pożyczkami,
- emisją papierów wartościowych (obligacji komunalnych, bonów komunalnych itp.).

Każdy z wymienionych przychodów zwrotnych zostanie szczegółowo omówiony w dalszej części niniejszej pracy. W tym miejscu zasygnalizuję tylko najważniej-

---

<sup>115</sup> Dane o zadłużeniu pozostałych jednostek sektora samorządowego w Polsce po raz pierwszy były dostępne dopiero na koniec I półrocza 2001 r. Powoduje to pewne trudności dotyczące ich porównywalności.

<sup>116</sup> Zgodnie z art. 5 *ustawy o finansach publicznych* środki publiczne JST dzielą się na: dochody publiczne; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej; inne, nie podlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych; przychody budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek samorządowego sektora finansów publicznych pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów; przychody jednostek samorządowego sektora finansów publicznych uzyskiwane w związku z prowadzoną przez nie działalnością oraz pochodzące z innych źródeł.

Szczegółową klasyfikację przychodów zawiera załącznik nr 5 *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów*, Dz. U. Nr 68, poz. 634. Szerzej na temat przychodów zwrotnych: J. Adamiak, *Przychody zwrotne gmin*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, pod red. W. Micmic i B. Cybulskiego, Municipium, Warszawa 1997, s. 247-258.

sze elementy je charakteryzujące. Otóż, największe znaczenie w lokalnej polityce zadłużenia odgrywają kredyty bankowe. Należą one do standardowych produktów oferowanych jednostkom samorządu terytorialnego. Umowa kredytowa uregulowana jest w *Ustawie z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*<sup>117</sup>. Zgodnie z jego art. 69 przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy (jednostki samorządu terytorialnego) na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty, oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

Z kolei pod pojęciem pożyczki komunalnej rozumie się pewien rodzaj stosunku prawno-pięiężnego zachodzący między uprawnionym do jego nawiązania organem JST a innymi różnorodnymi podmiotami, którego podstawą prawną są regulacje zawarte w kodeksie cywilnym<sup>118</sup>. Zgodnie z nimi pożyczkodawca (instytucja finansowa, niefinansowa, inna jednostka samorządu terytorialnego itp.) zobowiązuje się przenieść na pożyczkobiorcę (np. jednostkę samorządu terytorialnego) określoną ilość pieniędzy (odpłatnie lub nieodpłatnie), a biorący zobowiązuje się zwrócić tę kwotę w określonym terminie. Istnieją zasadnicze różnice między pożyczką a kredytem. Pożyczka może być udzielana przez każdy podmiot prawa cywilnego, natomiast kredytu udziela wyłącznie bank. Ponadto pożyczka, w przeciwieństwie do kredytu, nie musi być przeznaczana na finansowanie ściśle określonego celu. Inna różnica polega na tym, że kredyty są oprocentowane, natomiast pożyczka może być nieodpłatna. Poza tym umowa kredytu musi mieć formę pisemną, natomiast przy pożyczce nie ma takiego wymogu. Pomimo, że instytucja pożyczki odgrywa w praktyce samorządowej zdecydowanie mniejszą rolę niż kredyt bankowy, to jako przykłady jej wykorzystania można podać pożyczki udzielane z krajowych funduszy celowych, zagranicznych funduszy pomocowych itp.

Innym rodzajem samorządowych przychodów zwrotnych są przychody wynikające z emisji komunalnych papierów wartościowych. Należą do nich przede wszystkim obligacje komunalne (municipalne). Wprawdzie polski ustawodawca nie podaje bezpośrednio ich definicji, ale można zastosować tu analogię do definicji ogólnej, zawartej w *ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*<sup>119</sup>. Obligacja komunalna jest więc papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent komunalny (jednostka samorządu terytorialnego) stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia. Jak zauważa A. Kopańska<sup>120</sup> istotę obligacji charakteryzują dwa podstawowe elementy: dług i status papieru wartościowego. Charakter długu to cecha, która powoduje podobieństwo obligacji do kredytów i pożyczek komunalnych.

<sup>117</sup> Dz. U. Nr 140, poz. 939 z późn. zm.

<sup>118</sup> Umowa pożyczki została uregulowana w art. 720-724 *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, Dz.U. z 1964 Nr 16 poz. 93, z późn. zm.

<sup>119</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300, z późn. zm.

<sup>120</sup> A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 121-122.



Obligacje łączy z nimi konieczność zwrotu otrzymanych wcześniej świadczeń, przy czym w przypadku obligacji mogą być nimi nie tylko środki finansowe. W obu przypadkach dług musi być zwrócony w określonym czasie i z ustalonymi odsetkami. Jednak w przypadku obligacji emitent komunalny ma większą samodzielność kształtowania sposobu spłaty długu. Kolejna różnica między długiem zaciągniętym w drodze emisji a pozostałymi sposobami zadłużenia wiąże się z ilością wierzycieli. Przy obligacjach ich liczba jest znacznie większa i żaden z nich nie ma pozycji monopolistycznej, tak jak ma to miejsce np. przy kredycie, w przypadku którego to bank dyktuje warunki dotyczące umowy kredytowej. W przypadku obligacji występują również pozafinansowe efekty, do których zaliczyć można na przykład efekty promocyjne (obligacje można wykorzystać jako instrumenty promocji samorządu), które w zasadzie nie występują przy pożyczce i kredycie komunalnym, chociażby ze względu na kwestie tzw. tajemnicy bankowej. Cechą różnicującą obligację od pozostałych instrumentów dłużnych jest to, że stanowi ona papier wartościowy, czyli dokument uosabiający przysługujące jego posiadaczowi prawa majątkowe.

Innym instrumentem dłużnym, oprócz obligacji, możliwym do wykorzystania przez samorząd terytorialny są bony komunalne. Stanowią one krótkoterminowe papiery dłużne oparte na prawie wekslowym oraz kodeksie cywilnym, których emisja ma na celu dostarczenie emitentowi komunalnemu (gminie, powiatowi, województwu) krótkoterminowych źródeł finansowania. Do podstawowych korzyści wynikających z zastosowania tego typu instrumentu można zaliczyć: relatywnie niższy koszt pozyskania kapitału w porównaniu z innymi źródłami finansowania, dużą szybkość pozyskania środków, możliwość uniknięcia długotrwałych i skomplikowanych procedur kredytowych, brak konieczności udzielania zabezpieczeń oraz możliwość dowolnego wykorzystania pozyskanych środków (JST nie musi deklarować ściśle określonego celu emisji).

Na samorządowy dług publiczny, oprócz kredytów i pożyczek komunalnych oraz dochodów z tytułu emisji komunalnych papierów wartościowych, składają się dodatkowo zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostki samorządu terytorialnego depozytów, udzielonych poręczeń i gwarancji (tzw. potencjalny dług komunalny), a także zobowiązań wymagalnych.

Istotnym czynnikiem podziału samorządowego długu publicznego, zresztą podobnie jak w przypadku zadłużenia sektora rządowego, jest kryterium czasu. Wyróżniamy lokalny dług publiczny krótkoterminowy (płynny) oraz długoterminowy (inaczej fundowany). Nawiązuje do tego cytowana wcześniej *ustawa o finansach publicznych*, która rozstrzyga, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – w tym wypadku mamy do czynienia z krótkoterminowym (bieżącym) długiem samorządowym, a zaciągnięte na ten cel kredyty, pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;

- pokrycie wydatków związanych z finansowaniem planowanego w danym roku deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – chodzi tutaj przede wszystkim o długoterminowe zobowiązania finansowe, a także na
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów – w budżecie JST może wystąpić sytuacja, że mimo braku deficytu i występowania budżetu zrównoważonego w danym roku muszą być ustalone rozchody skierowane na spłatę pozostających jeszcze do uregulowania wcześniejszych zobowiązań finansowych.

Pewnym nawiązaniem do tego podziału może być klasyfikacja samorządowego długu publicznego dokonana przez A. Borodo, który dzieli dług na związany z wydatkami nieregularnymi oraz z wydatkami inwestycyjnymi<sup>121</sup>. Ten sam autor proponuje również inne interesujące rozróżnienie terminologiczne, wyodrębniając *dług publiczny* samorządu jako sferę jego działalności finansowej, od strony zadłużenia i powstałych zobowiązań oraz *kredyt publiczny* jako sferę działalności finansowej z punktu widzenia pozyskiwania wpływów o charakterze zwrotnym<sup>122</sup>. W takim ujęciu samorządowy dług publiczny to suma zobowiązań powstałych w wyniku operacji polegających na pozyskiwaniu kredytu publicznego.

Analogicznie, jak w przypadku państwowego długu publicznego, możemy wyodrębnić wewnętrzny samorządowy dług publiczny, utożsamiany ze zobowiązaniami sektora samorządowego w stosunku do podmiotów krajowych oraz dług zewnętrzny, na który składają się zobowiązania wobec podmiotów zagranicznych. Podstawowe znaczenie ma dług wewnętrzny. Dla przykładu, według stanu na koniec 2004 r. zobowiązania JST w 91,9% miały charakter krajowy. Należy jednak podkreślić, że wyraźnie zwiększył się udział zobowiązań zagranicznych (w 2003 r. wynosił 4,3%, a 8,1% w 2004 r.)<sup>123</sup>.

Kolejna analogia dotyczy podziału samorządowego długu publicznego według kryterium czasu. Wyróżniamy dług krótkoterminowy (do 1 roku) oraz długoterminowy (powyżej 1 roku). Należy podkreślić wyraźną dominację długu o zapadalności powyżej 1 roku, który stanowi średnio około 88% ogółu zadłużenia polskiego sektora samorządowego.

Inny, możliwy do zaproponowania podział długu samorządowego wynika z warunków, na jakich udostępniane są przychody zwrotne. Biorąc pod uwagę to kryterium, można wyróżnić komercyjny oraz preferencyjny samorządowy dług publiczny. Pierwszy z wymienionych długów zaciągany jest na zasadach rynkowych, czyli jego cena wynika z rynkowej gry popytu i podaży oferowanych w ten sposób zasobów finansowych. Natomiast w przypadku długu udzielanego na zasadach prefe-

---

<sup>121</sup> A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2003, s. 258.

<sup>122</sup> A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, praca zbiorowa pod red. A. Borodo, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 8.

<sup>123</sup> *Sprawozdanie Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.*, część II, op. cit., s. 157.

rencyjnych mamy do czynienia ze szczególnie korzystnymi warunkami spłaty zadłużenia, których zastosowanie jest możliwe najczęściej w wyniku określonych działań interwencyjnych państwa.

Tabela 1.5

### Dług państwa i samorządu terytorialnego – podstawowe podobieństwa i różnice

Dług państwa	Dług jednostki samorządu terytorialnego
<b>Podobieństwa</b>	
Długi państwa i samorządów terytorialnych są kategoriami finansów publicznych i stanowią elementy państwowego długu publicznego	
Występują analogiczne tytuły dłużne: kredyty, pożyczki, papiery wartościowe, przyjęte depozyty, zobowiązania wymagalne	
Reżimy dotyczące rodzaju i dopuszczalnej wielkości zadłużenia (tzw. limity długu) wynikają z ustawy o finansach publicznych	
Długi państwa i samorządów terytorialnych mają charakter jawny i wiążą się z nimi określone obowiązki informacyjne	
Niewypłacalność nie powoduje upadłości (likwidacji) państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego	
Dług bardzo często ma charakter długoterminowy, przez co jego skutki dotyczą przyszłych pokoleń	
Zaciągnięcie długu podlega czynnikom politycznym (np.: wpływ sił politycznych i grup interesów, faza cyklu wyborczego itp.)	
Zaciągnięcie długu stanowi alternatywę dla nałożenia większych obciążeń podatkowych (w przypadku samorządów terytorialnych – dotyczy tylko gmin i miast na prawach powiatu)	
<b>Różnice</b>	
Dług ma charakter administracyjny – służy przede wszystkim finansowaniu bieżących potrzeb państwa	Dług znacznie częściej ma charakter finansowy – jego istotą jest gromadzenie środków na przedsięwzięcia inwestycyjne
Znaczny udział długu zewnętrznego w ogólnej wielkości zadłużenia	Dominujący udział długu wewnętrznego w ogólnej wielkości zadłużenia
-	Znaczny wpływ państwa na możliwości zadłużania się przez samorządy terytorialne
Wierzyciele oceniają zwykle dług państwa jako mniej ryzykowny, co powoduje niższe koszty zadłużenia	Wierzyciele oceniają zwykle dług samorządów terytorialnych jako bardziej ryzykowny od długu państwa, co powoduje wyższe koszty zadłużenia

Źródło: Opracowanie własne.

Atrakcyjność cenowa sprawia, że kredyty i pożyczki preferencyjne są bardzo popularne w polskich samorządach. Według szacunków A. Kopańskiej ponad połowa ich długów pochodzi właśnie z tego typu źródeł<sup>124</sup>. Jako przykłady preferencyjnych długów można podać kredyty i pożyczki zaciągane przez samorzady terytorialne z Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Banku Ochrony Środowiska, Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, Fundacji Wspomagania Wsi. Najnowszym przykładem jest Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych powołany ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r.<sup>125</sup>, którego zadaniem jest wspieranie gmin w przygotowywaniu projektów inwestycji komunalnych współfinansowanych przez Unię Europejską.

Jeszcze inny podział długu samorządowego proponuje niemiecki ekonomista H. Bauer<sup>126</sup>, dzieląc go na dług administracyjny (związany z bieżącymi zakupami samorządu terytorialnego) oraz finansowy (jego istotą jest gromadzenie środków na określone przedsięwzięcia, najczęściej o charakterze inwestycyjnym). Ten sam autor stosuje również podział na dług opłacalny (rentowny) realizowany w oparciu o przychody zwrotne służące finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, które w przyszłości mogą być źródłem dochodów samorządowych (np. miejskich wodociągów, kanalizacji itp.). Należy jednak pamiętać o tym, że większość ustawowych zadań samorządu terytorialnego ma charakter niedochodowy (np. gminna ochrona zdrowia, szkolnictwo publiczne itp.). Wobec niewystarczających dochodów własnych na ich realizację samorząd jest często zmuszony do zaciągania długów nieopłacalnych, czyli takich, które bezpośrednio nie tworzą dodatkowych dochodów samorządowych.

Na zakończenie celowe wydaje się dokonanie analizy charakterystycznych cech i różnic pomiędzy zadłużeniem państwa oraz samorządów terytorialnych. Przedstawiono ją w tabeli 1.5.

Reasumując należy podkreślić istotną specyfikę samorządowego długu publicznego na tle pozostałego zadłużenia sektora publicznego. Zaakcentowania wymaga przede wszystkim jego kreatywny (rozwojowy) charakter związany z gromadzeniem środków niezbędnych do realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych. Rozwój lokalny i regionalny nie jest możliwy bez wykorzystania instrumentów dłużnych, a wysoki poziom długu jednostek samorządu terytorialnego często jest dowodem ekspansywnej i przemyślanej strategii rozwojowej władz lokalnych.

---

<sup>124</sup> A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 106.

<sup>125</sup> Jest to *ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych*, Dz.U. Nr 223, poz. 2218.

<sup>126</sup> H. Bauer, *Grenzen der kommunalen Verschuldung*, Linz 1980, s. 15-18.

## ROZDZIAŁ II

### SYSTEM FINANSOWY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ANALIZA PORÓWNAWCZA POLSKI NA TLE INNYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

---

#### 2.1. Zakres podmiotowy sektora finansów samorządowych

##### 2.1.1. Samorząd terytorialny jako podmiot finansów lokalnych

Jednym z efektów zachodzących w Polsce przemian ustrojowych było powstanie samorządów terytorialnych. Był to proces długoletni i dwuetapowy. W 1990 r. powstały gminne jednostki samorządu terytorialnego, natomiast dopiero dziewięć lat później – powiatowe i wojewódzkie. Aktualnie mamy do czynienia z dwoma rodzajami administracji publicznej: administracją rządową oraz działającą na trzech poziomach administracją samorządową, co jak podkreśla A. Borodo, jest wyrazem dualizmu administracji publicznej, który z kolei przekłada się na dualizm ustroju finansowego RP<sup>1</sup>.

Kluczowym i zarazem strategicznym elementem związanym z funkcjonowaniem samorządów są ich finanse. Określamy je mianem finansów lokalnych, przy czym w literaturze pojawia się pojęcie finansów lokalnych *sensu largo* i *sensu stricto*. Pierwsza z wymienionych kategorii odnosi się łącznie do finansów publicznych szczebla lokalnego i regionalnego, druga oznacza finanse lokalne w wąskim ujęciu, czyli tylko w odniesieniu do szczebla lokalnego (gminnego, ewentualnie powiatowego)<sup>2</sup>.

Pojęcie systemu zakłada istnienie wielu elementów związanych w funkcjonalną jedność<sup>3</sup>. Przykładowo J. Jaśkiewiczowa i Z. Jaśkiewicz definiują system finansowy jako ogół organicznie ze sobą powiązanych instytucji oraz form gromadzenia i rozdzielania zasobów finansowych<sup>4</sup>. Podobne ujęcie reprezentuje A. Borodo, który przez system finansowy samorządów terytorialnych definiuje ogół prawnych instytucji i instrumentów finansowych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych przez organy lokalne w celu realizacji ich funkcji i zadań<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 41.

<sup>2</sup> Takie rozróżnienie wprowadził E. Ruśkowski. Szerzej na ten temat E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 13-15. oraz E. Ruśkowski, *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce 2001, s. 11-13.

<sup>3</sup> K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 13.

<sup>4</sup> J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 27-29.

<sup>5</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, op. cit., s. 74.

A. Drwiłło i J. Gliniecka podkreślają, że system finansowy organów lokalnych stanowi wyłącznie kategorię prawną, a więc nie istnieje poza regulacjami prawnymi<sup>6</sup>. Jako ekonomista nie mogę zgodzić się takim stwierdzeniem. System finansowy JST jest jednocześnie kategorią ekonomiczną i dlatego dla potrzeb niniejszej pracy zakłada się, że na szeroko pojęty system finansów samorządu terytorialnego składają się zasadniczo cztery podstawowe elementy. Są to: podmioty i instytucje, czyli sfera instytucjonalna związana z funkcjonowaniem samorządu; prawne zasady oraz procedury gromadzenia i wydatkowania lokalnych środków finansowych, tworzące prawo finansowe samorządu terytorialnego; instrumenty finansowe związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych; oraz ekonomiczne zasady gromadzenia oraz wydatkowania środków finansowych, zgodne z kryteriami racjonalności i efektywności ekonomicznej.

L. Patrzalek podkreśla, że system finansowy samorządu terytorialnego odróżnia od systemu sektora rządowego zasięg terytorialny i miejsce koncentracji środków publicznych wokół określonej części przestrzeni geograficznej. Wskazuje więc na fakt, że szczególną w nim rolę odgrywają jednostki podziału terytorialnego kraju<sup>7</sup>.

Zanim rozpoczniemy rozważania na temat finansów samorządowych celowe wydaje się poświęcenie uwagi pierwszej z wymienionych płaszczyzn systemu finansowego, czyli sferze instytucjonalnej i scharakteryzowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu w systemie finansów lokalnych. Nie wnikając w prawne szczegóły nauki administracji publicznej, spróbujemy zdefiniować samorząd terytorialny. Przykładowo *Słownik samorządu terytorialnego* definiuje go jako „ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji publicznej, a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym”<sup>8</sup>. Z kolei K. Surówka określa go jako zdecentralizowane ogniwo władzy publicznej, z własnymi wybieralnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi, której zakres uprawnień pochodzi od państwa i ogranicza się wyłącznie do spraw lokalnych (względnie regionalnych)<sup>9</sup>.

W *Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (EKST)*<sup>10</sup>, przyjętej przez 13 państw członkowskich 15 października 1985 r. podczas posiedzenia plenarnego

<sup>6</sup> A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 75.

<sup>7</sup> L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Łancgo we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 7.

<sup>8</sup> *Słownik samorządu terytorialnego*, pod red. M. Chmaja, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 1997, s. 185.

<sup>9</sup> M. Kosiek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 11-12.

<sup>10</sup> *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

EKST stanowi swoistą międzynarodową konstytucję samorządu terytorialnego i zawiera katalog zasad niezbędnych do właściwego jego funkcjonowania, takich jak np.: powszechna wybieralność organów władzy samorządowej, konieczność zapisu konstytucyjnego w sprawie samorządu, samodzielność administracyjna,

Stalej Konferencji Gmin i Regionów Europy (obecnego Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych) stwierdza się, że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi.”

W literaturze przedmiotu spotykamy wiele zróżnicowanych opinii na temat istoty samorządu terytorialnego, jego zakresu działania oraz problematyki zależności od państwa. Pojawiają się dylematy, czy samorząd terytorialny jest czwartą władzą w państwie (franc. *pouvoir municipal*), czy też tylko formą dekoncentracji zadań i środków finansowych na niższe szczeble administracji państwowej<sup>11</sup>. Zasadniczo istnieją związane z tym dwie skrajne doktryny. Pierwszą z nich jest naturalistyczna koncepcja samorządu, zgodnie z którą powstał on nie z woli państwa, ale z praw natury, jako efekt istoty życia społecznego i współpracy mieszkańców wspólnoty samorządowej. W związku z tym gminie przypisuje się naturalne prawo bytu i oraz pozycję niezależną od władzy centralnej<sup>12</sup>.

Druga doktryna, która powstała w drugiej połowie XIX wieku w wyniku krytyki teorii naturalistycznej – głównie na gruncie nauki niemieckiej – traktuje samorząd terytorialny jaką część składową organizmu państwowego, określając go jako zdecentralizowaną administrację państwową. Samorząd terytorialny jest tworem powołanym przez państwo, które w drodze ustawowej przesądza o jego powstaniu, organizacji i kompetencjach, a czyni to w celu usprawnienia zarządzania sprawami publicznymi<sup>13</sup>. Takie ujęcie istoty samorządu zawiera między innymi propozycja A. Ochendowskiego, zgodnie z którą samorząd oznacza: wyodrębnioną z mocy prawa grupę społeczną, powołaną do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach określonych przez prawo, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej, posiadającą własną organizację o charakterze przedstawicielskim, zbudowaną na zasadzie decentralizacji, pozostającą pod nadzorem organów państwowych (organa samorządu, mimo że nie są organami administracji państwowej, wchodzi jednak w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości)<sup>14</sup>.

---

gospodarcza i jego prawna ochrona. Dotychczas Kartę ratyfikowało ponad trzydzieści państw, w tym Polska - w 1994 r. Nie ma wśród nich wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej, np.: Francji, Irlandii, Belgii.

Odpowiednikiem EKST na szczeblu regionalnym jest *Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)*. Szerzej na ten temat w: L. Kupiec, A. Gołębiewska, *Rola samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka Przestrzenna. Polityka regionalna*, pod red. L. Kupca, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000, s. 115-116.

<sup>11</sup> Por. M. Kosck-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 9.

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat J. Pancjko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934, s. 77-80.

<sup>13</sup> Por. H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltex 1995, s. 15 oraz E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001, s. 13.

<sup>14</sup> E. Ochendowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, praca zbiorowa pod red. A. Pickary i Z. Niewiadomskiego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996, s. 119.

Należy podkreślić, że we współczesnych koncepcjach samorządu terytorialnego można dopatrzeć się zarówno elementów teorii naturalistycznej (np. brak hierarchicznego podporządkowania organów władzy samorządowej administracji centralnej, zagwarantowanie ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego itp.), jak i państwowej (np. władztwo podatkowe gminy w granicach określonych ustawowo przez państwo).

W latach 70-tych i 80-tych XX wieku, obok teorii wyjaśniających rolę i znaczenie samorządu terytorialnego (teorii naturalistycznej, państwowej) pojawiły się nowe koncepcje. Do najważniejszych można zaliczyć: teorię lokalizmu J. Stearta i G. Jones'a<sup>15</sup>. Lokalisci podają następujące argumenty za koniecznością istnienia samorządów terytorialnych:

- szeroka dostępność do władzy,
- możliwość podejmowania różnorodnych decyzji w zależności od zróżnicowanych potrzeb, preferencji i problemów społeczności lokalnych,
- zdolność uczenia się władzy samorządowej,
- większa dostępność, widzialność i odpowiedzialność władzy samorządowej,
- zdolność zdobywania lojalności społeczności lokalnej.

Inną, współczesną doktryną jest teoria wyboru publicznego. Jej twórcy – przede wszystkim J. Buchanan oraz W. Niskanen są bardzo krytyczni, jeśli chodzi o efektywność działania samorządów terytorialnych w gospodarce. Uważają, że optymalnym mechanizmem alokacji dóbr i podejmowania decyzji jest rynek, zgodnie z zasadą „rynek ma zawsze rację”. Niestety, ich zdaniem w administracji publicznej istnieje naturalna tendencja lekceważenia mechanizmów rynkowych. Przedstawiciele władzy samorządowej, chcąc być ponownie wybrani, popełniają wiele błędów. Politycy i administracja poszukują poparcia wyborców poprzez zwiększanie poziomu wydatków publicznych (w konsekwencji również lokalnego zadłużenia), a reprezentowany przez nich sektor publiczny ma wmontowane mechanizmy nadmiernej podaży usług publicznych<sup>16</sup>. Tendencja ta jest dodatkowo wzmacniana przez negatywne cechy biurokracji<sup>17</sup>. Wszystko to powoduje, że samorządy lokalne są nieefektywne i marnują wiele pieniędzy podatników. Aby temu przeciwdziałać proponuje się dopuszczenie sektora prywatnego do świadczenia usług publicznych (np. poprzez formułę *contracting-out*, czyli zawieranie kontraktów samorządów z firmami prywatnymi, partnerstwo publiczno-prywatne

---

<sup>15</sup> Szerzej na temat lokalizmu w następujących opracowaniach: J.D. Stewart, *Local Government: The Conditions of Local Choice*, Routledge 1983; G. Jones, J. Steward, *The case of local government*, Allen and Unwin, London 1985; M. Powell, *In search of New and Old Localism*, ESPAnet Conference, Oxford, 9-11 September 2004.

<sup>16</sup> Por. P. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditures*, in: “Review of Economics and Statistics” 1954 vol. 36, s. 387-389.

<sup>17</sup> Charakterystyczną cechą biurokracji (również samorządowej) jest dążenie do maksymalizacji budżetu w drodze ekspansji programów zarządzanych przez poszczególne komórki organizacyjne. Szerzej na ten temat: W. Niskanen, *Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy*, in: “American Economic Review” 1968 vol. 57, s. 293-321.



itp.). Kolejny z proponowanych sposobów reformy to osłabienie biurokracji lokalnej (biurokracja jest wrogiem efektywności ekonomicznej), np. poprzez utworzenie wielu małych jednostek samorządowych.

( Trafnym podsumowaniem istoty samorządu terytorialnego może być koncepcja P. Swianiewicza, zgodnie z którą jego istnienie łączy w praktyce trzy podstawowe wartości. Cytowany autor zalicza do nich: wolność (autonomię) – samorząd zapobiega nadmiernej koncentracji centralnej władzy politycznej, demokrację (partycypację) – umożliwia samodzielne podejmowanie decyzji istotnych z punktu widzenia interesów wspólnoty samorządowej, efektywność – zaangażowanie samorządu terytorialnego w realizację określonych zadań publicznych sprzyja większej efektywności ich wykonania<sup>18</sup>.

### 2.1.2. Przegląd struktur lokalnych władz samorządowych w krajach członkowskich UE

Praktyka pokazuje, że pozycja ustrojowa samorządu pozostaje w wyraźnej korelacji do politycznej organizacji trzech typów państw: unitarnego, federalnego i regionalnego<sup>19</sup>. Najważniejsze atrybuty pozycji samorządów w poszczególnych typach państw zobrazowano w tabeli 2.1.

Sektor samorządowy w 25 krajach członkowskich UE liczy aktualnie (dane z 2003 r.) łącznie ponad 90,6 tys. jednostek samorządu terytorialnego, uformowanych w struktury jedno-, dwu- lub trójszczeblowe. Najliczniejszą kategorię jednostek samorządu terytorialnego stanowią tu gminy, których łączna liczba przekracza 89,3 tys. Ponad 80% gmin znajduje się tylko w pięciu państwach: prawie połowa (41%) we Francji, w Niemczech (16%), w Hiszpanii i we Włoszech (po 9%) oraz w Czechach (7%). Średnia liczebność populacji w gminach Unii Europejskiej kształtuje się na poziomie ok. 5 100 mieszkańców<sup>20</sup>.

Przeгляд struktur samorządowych w poszczególnych państwach wskazuje na znaczne zróżnicowania będące efektem zarówno uwarunkowań historycznych, politycznych, jak i demograficznych. Dla potrzeb niniejszej pracy oddzielnie zostaną przeanalizowane rozwiązania przyjęte w „starych” i „nowych” krajach członkowskich.

W przypadku pierwszej z wymienionych kategorii, liczącej 15 państw, funkcjonuje tu blisko 74 000 jednostek lokalnych władz publicznych<sup>21</sup>. Scharakteryzowano je w tabeli 2.2.

<sup>18</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium S.A., Warszawa 2004, s. 12.

<sup>19</sup> Trzecia z wymienionych „kategorii państwowości”, tj. państwa regionalne powstała w wyniku przemian, które nastąpiły w Hiszpanii i we Włoszech. Choć formalnie są to wciąż kraje unitarne, jednak w ich przypadku uprawnienia władz regionalnych są znacznie szersze i podobne do atrybutów struktur federalnych.

<sup>20</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, Dexia, Paris 2004, s. 16.

<sup>21</sup> Por. *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, op. cit., s. 28.

Tabela 2.1

### Pozycja samorządów terytorialnych w poszczególnych modelach struktury organizacyjnej państwa

Państwa federalne	Państwa unitarne*	Państwa regionalne
Austria, Belgia, Niemcy	Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania	Hiszpania, Włochy
<ul style="list-style-type: none"> <li>– struktury i wewnętrzna organizacja lokalnych władz samorządowych są określane przez władze federalne,</li> <li>– władze federalne kontrolują lokalne władze samorządowe w zakresie spraw administracyjnych i budżetowych, władze federalne są zaangażowane w finansowanie lokalnych władz samorządowych w Niemczech i Austrii poprzez podział zasobów uzyskanych ze ściąganych podatków pomiędzy władze centralne, władze poszczególnych landów oraz lokalne władze samorządowe; w Belgii finansowanie dokonywane jest w wyniku przekazywania dotacji za pośrednictwem regionów do gmin lub prowincji.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak adekwatnych uprawnień legislacyjnych (z wyjątkiem parlamentu szkockiego),</li> <li>– brak uprawnień do wydawania przepisów wykonawczych (z wyjątkiem Szkocji i Walii),</li> <li>– brak nadzoru władz samorządów przez wyższe szczeble samorządu (z wyjątkiem Holandii).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwiększony zakres uprawnień i odpowiedzialności regionalnych władz samorządowych,</li> <li>– regionalne władze samorządowe mają prerogatywy stanowienia prawa w obrębie jurysdykcji swego regionu, w regionach występuje skonsolidowany autonomiczny system podatkowy.</li> </ul>

\* Typy państw unitarnych z punktu widzenia samodzielności samorządów terytorialnych: 1) państwa głęboko zdecentralizowane – lokalne władze samorządowe cieszą się szerokim zakresem uprawnień oraz dysponują znaczącymi zasobami środków finansowych (np. Dania, Finlandia, Szwecja); 2) państwa zdecentralizowane – lokalne władze samorządowe mają istotne uprawnienia (Francja, Grecja, Holandia, Luksemburg, Portugalia), ale jednocześnie samorzady mają niski poziom autonomii w ustanawianiu podatków lokalnych (np. Grecja, Holandia, Portugalia); 3) państwa z tendencjami do centralizacji – ścisły nadzór nad dochodami i wydatkami samorządów lokalnych (np. Irlandia, Wielka Brytania).

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Dexia Komunikredit Polska, Warszawa, Paryż, kwiecień 2004, s. 26-27.

**Belgia** jest krajem federalnym od 1991 r. Składa się ze wspólnot (francuskiej, flamandzkiej oraz niemieckojęzycznej) i regionów (walońskiego, flamandzkiego oraz brukselskiego). Podobnie jak władze federalne, każda wspólnota oraz każdy region posiadają swoje własne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jednakże w całym kraju istnieje tylko jedna władza sądownicza. Oprócz tego w Belgii istnieją prowincje i gminy, zorganizowane są według jednego modelu prawnego. Władzę w gminie sprawują: rada gminna, kolegium burmistrza i burmistrz. Rada

wybierana jest w wyborach. Kolegium wybierane jest z członków rady gminnej, a burmistrz nominowany jest przez króla. Regiony nadzorują gminy i prowincje.

Tabela 2.2  
Jednostki samorządu terytorialnego w „starych” krajach członkowskich UE  
w 2003 r. \*

Państwo	Pierwszy poziom	Drugi poziom	Trzeci poziom
<b>Państwa o strukturze federalnej:</b>			
Austria	2 359 gmin	-	-
Belgia	589 gmin	10 prowincji	-
Niemcy	13 854 gminy	232 dystrykty ( <i>Kreise</i> )	-
<b>Państwa o strukturze unitarnej:</b>			
Dania	275 gmin	14 powiatów ( <i>amter</i> )	-
Finlandia	444 gminy	-	-
Francja	36 565 gmin	96 departamentów	22 regiony
Grecja	133 wspólnoty na peryferiach ( <i>koinotia</i> ) 900 gmin ( <i>dimos</i> )	50 departamentów ( <i>nomarchiaki autodeiktisi</i> )	-
Hiszpania	8 106 gmin	50 prowincji	17 wspólnot autonomicznych
Holandia	483 gminy	12 prowincji	-
Irlandia	85 zarządów miast	29 hrabstw	8 regionów
Luksemburg	118 gmin	-	-
Portugalia**	278 gmin	-	-
Szwecja	289 gmin	21 powiatów ( <i>landsting</i> )	-
Włochy	8 100 gmin	104 prowincje	20 regionów
Wielka Brytania***	434 dystrykty	36 hrabstw	-
UE-15	73 012	745	67

\* z wyłączeniem terytoriów zamorskich

\*\* W Portugalii istnieje unikalna struktura władzy i występuje niższy szczebel samorządowy od gminy (rodzaj podgminy). Są to parafie (*freguesias*)

\*\*\* W Wielkiej Brytanii, w zależności od terytorium, istnieje jedno- lub dwuszczeblowy samorząd lokalny.

Źródło: *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, op. cit., s. 29; *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 48; *Local Finance in the Euro pean Union. Trends 1998/2003*, Dexia Crédit Local, November 2004, s. 18.

**Dania** podzielona jest na 14 powiatów (*Amter*) i 275 gmin (*Kommune*). Ich liczba, granice i skład zostały określone w wyniku reformy administracji publicznej w 1970 roku. Rady hrabstw i gmin są wybierane w bezpośrednich lokalnych wyborach na czteroletnie kadencje przy zastosowaniu systemu reprezentacji proporcjonalnej. Rady wybierają zarząd w przypadku hrabstwa i burmistrza w przypadku gminy.

Każda gmina należy do hrabstwa. Wyjątek dotyczy dwóch stołecznych gmin, Kopenhagi i Frederiksberg, z których każda wykonuje podwójną funkcję hrabstwa jak gminy.

**Finlandia** jest republiką o jednoszczeblowej strukturze samorządu. W kraju tym istnieją 444 gminy. Co cztery lata mieszkańcy gminy wybierają lokalną radę, która stanowi najwyższy organ miejscowej władzy uchwałodawczej. Organem wykonawczym jest zarząd gminy i burmistrz.

**Francja** jest państwem unitarnym. Funkcjonują tu trzy zdecentralizowane szczeble władzy regionalnej i lokalnej: 26 regionów (*Régions*) – w tym 22 na terytorium Francji metropolitalnej oraz 4 regiony zamorskie, 96 departamentów (*Départements*) oraz 36 565 gmin (*Communes*). Francuskie władze regionalne i lokalne nie posiadają żadnych uprawnień ustawodawczych. Kierują nimi wybieralne zgromadzenia, które z grona swoich członków wyznaczają osoby pełniące funkcje wykonawcze. Równoległe do władz publicznych, na tej samej podstawie terytorialnej zorganizowana jest służba cywilna. Prefekci departamentów i regionów, którzy reprezentują na danym terytorium rząd Francji, zarządzają zewnętrznymi departamentami ministerstw. Organem uchwałodawczym gminy jest rada municypalna. Wybierany przez nią mer pełni władzę wykonawczą.

W **Grecji** występują 1 033 gminy, podzielone na dwie kategorie w zależności od czynnika demograficznego: 133 wspólnoty na peryferiach (*Koinotita*), mające populację poniżej 10 000 mieszkańców oraz 900 gmin miejskich (*Dimos*) o liczbie mieszkańców przekraczającej 10 000. Gminy obu rodzajów zarządzane są przez wybierane w wyborach powszechnych rady. Pozostałymi organami są burmistrzowie i zarządy. Dodatkowo w Grecji występuje 50 departamentów (*nomarchiaki autodeiktisi*), zarządzanych przez władze prefekturalne i mających dosyć ograniczone kompetencje.

W **Hiszpanii** istnieje system samorządowy odpowiadający modelowi państwa pośredniemu pomiędzy państwem unitarnym a federalnym. Istnieją tu trzy poziomy zdecentralizowanych struktur władzy: 17 regionów i dwa autonomiczne miasta, prowincje i wyspy – 50 jednostek oraz ponad 8 000 gmin. W latach 90-tych nastąpiło tu znaczne umocnienie kompetencji samorządów szczebla regionalnego, a budżety wspólnot autonomicznych wzrosły z 56 mld euro w 2001 r. do 88 mld euro w roku 2002<sup>22</sup>. Organami władzy w regionach są wybierane w wyborach powszechnych zgromadzenia ustawodawcze, rady wykonawcze i wybierani przez zgromadzenia prezydenci regionów. Prowincje zarządzane są przez rady prowincji. Państwo reprezentowane jest tam przez gubernatorów. W gminach radni wybierani są do rady gminnej przez mieszkańców. Na czele rady stoi burmistrz. W miastach liczących ponad 5000 mieszkańców burmistrza wspomaga rada administracyjna. W miejscowościach liczących mniej niż 100 mieszkańców i gminach ze szczególnymi tradycjami lokalnymi, zamiast rady odbywa się zebranie wszystkich mieszkańców uprawnionych do głosowania.

<sup>22</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 21.

**Holandia** jest zdecentralizowanym państwem unitarnym. Istnieją w nim dwa poziomy władzy samorządowej: prowincje (12) i gminy (483). Najwyższą władzą w prowincji jest rada prowincji. Jest to organ przedstawicielski i prawodawczy. Członkowie rady wybierani są w wyborach powszechnych. Rada wybiera zarząd prowincji, któremu przewodniczy komisarz królowej. Organami gmin są: rada gminy, zarząd gminy i burmistrz. Rady gminne wybierane są przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym. W skład zarządu gminy wchodzi burmistrz i radni – członkowie zarządu. Burmistrz mianowany jest przez Koronę i pełni w gminie władzę wykonawczą. Prowincje nadzorują gminy.

W **Irlandii** są trzy poziomy podziału: władze regionalne, hrabstwa i miasta oraz szereg jednostek pełniących zadania gmin. Na szczycie systemu władz lokalnych znajdują się rady hrabstw i rady miejskie. Władzami municypalnymi niższego szczebla są okręgowe rady miejskie, rady miejskich okręgów wyborczych i komisarze miejscy. Nadzór nad regionalnymi i lokalnymi władzami w Irlandii sprawuje Minister Środowiska Naturalnego i Samorządów Lokalnych.

**Luksemburg** jest niewielkim państwem, liczącym ok. 400 000 mieszkańców. Jest monarchią parlamentarną. Z powodu względnie niewielkiego obszaru jedyną lokalną jednostką podziału administracyjnego tego kraju, oprócz centralnej administracji rządowej, jest gmina. Funkcjonuje tu 118 gmin, na czele których stoją rady gminne wybierane co sześć lat przez ich mieszkańców. Na czele rady gminy stoi burmistrz, organem wykonawczym jest zarząd. Poszczególne gminy wchodzi w skład trzech okręgów administracyjnych zarządzanych przez komisarzy okręgowych (*commisaires de district*), których funkcję można przyrównać do funkcji, jaką we Francji pełni tzw. *préfet*.

**Niemcy** są krajem federalnym posiadającym dwa szczeble władzy – rząd federalny i władze krajów związkowych (*Landów*). Od czasów zjednoczenia istnieje tu 16 krajów związkowych: pięć na terenie byłych Niemiec Wschodnich oraz jedenaście na terenie byłych Niemiec Zachodnich. Mają one status państw. Posiadają własne parlamenty oraz rządy, a także niezależne systemy sądownictwa. Trzy miasta w Niemczech posiadają podwójny status miasta oraz kraju związkowego. Są to: Berlin, Brema i Hamburg. W każdym z krajów związkowych są dwa szczeble władz – władze kraju związkowego i władze lokalne. Szczebel lokalny obejmuje: miasta (*Städte*), gminy miejskie (*Gemeinden*) i dystrykty (*Kreise*), przy czym 118 największych miast (*kreisfreie Städte*) ma jednocześnie status miasta i dystryktu. Ustrój samorządu terytorialnego jest zróżnicowany w poszczególnych krajach związkowych. Jego jednostkami są przede wszystkim gminy. We wszystkich gminach wybierane jest ciało przedstawicielskie i organ administracyjny – burmistrz. Tylko w niektórych krajach gminne zgromadzenia mieszkańców mają kompetencję stanowiącą, na ogół mają one jedynie charakter doradczy lub informacyjny.

**Portugalia** jest państwem unitarnym i posiada jednoszczeblową strukturę samorządu terytorialnego. Na jej obszarze funkcjonuje 278 gmin, których organami są Zgromadzenie Urzędników Gminy (organ uchwałodawczy) oraz Urząd Miejski (organ wykonawczy). Jak już wcześniej to sygnalizowano, w Portugalii występuje

dodatkowo niższy szczebel samorządowy od gminy (rodzaj podgminy). Są to parafie (*freguesias*).

**Szwecja** to monarchia konstytucyjna, w której występują dwa poziomy samorządu terytorialnego: powiaty (21) oraz gminy (289). Wyspa Gotlandia, położona na Morzu Bałtyckim, oraz drugie i trzecie co do wielkości szwedzkie miasta, czyli Göteborg i Malmö, mają jednocześnie status gminy oraz powiatu. Pomiędzy powiatami i gminami nie występują zależności hierarchiczne. Organem odpowiadającym za politykę gminy jest rada gminna (*kommunfullmäktige*). Rada wykonawcza (*kommunstyrelsen*) jest jej najwyższym organem rządzącym. Ponadto istnieją również różnego typu komitety odpowiedzialne za działalność gminy. W szczeblu powiatów istnieją rady powiatów (organy decyzyjne) oraz komisje wykonawcze (władza wykonawcza).

**Wielka Brytania** jest scentralizowanym państwem unitarnym, w którym źródłem władzy jest krajowe ustawodawstwo. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii składa się z Wielkiej Brytanii (Anglii, Walii oraz Szkocji) i Irlandii Północnej. Charakterystyczne dla Wielkiej Brytanii jest istnienie bardzo zróżnicowanej organizacji struktur samorządu terytorialnego. Przykładowo w niektórych częściach Anglii występuje jeden szczebel samorządu terytorialnego: na terenach wiejskich są to zarządy jednostek wydzielonych, a na terenach miejskich są to dystrykty metropolitarne. Dwuszczeblowe struktury samorządowe występują na pozostałym terytorium Wielkiej Brytanii i są nimi: zarządy jednostek wydzielonych oraz regiony w Szkocji i Walii, dystrykty i regiony w Północnej Brytanii oraz dystrykty i hrabstwa w pewnych częściach Anglii.

We **Włoszech** obowiązuje podział na regiony (20), prowincje (104) i gminy (8 100). Regiony są jednostkami autonomicznymi posiadającymi własne uprawnienia i zadania. Pięć spośród regionów ma status specjalny, który oznacza szczególne formy i warunki szerszej autonomii. Ponadto miasta, które są metropoliami (Turyn, Mediolan, Wenecja, Genua, Florencja, Rzym, Bari oraz Neapol) mogą uzyskać jednocześnie status gminy oraz prowincji. Dotychczas taki status uzyskiwała tylko Wenecja. W każdym regionie powołany jest organ prawodawczy i wykonawczy. Centralną władzę reprezentuje rządowy komisarz. Organ prawodawczy – rada regionu, wybierany jest przez mieszkańców. Organ wykonawczy, składający się z przewodniczącego i członków, wybierany jest przez radę regionu. W prowincji mieszkańcy wybierają radę prowincjonalną. Działalnością służb państwowych w prowincji kieruje prefekt. Sprawuje on ponadto nadzór nad działalnością organów prowincjonalnych. Radę gminy wybierają mieszkańcy. Rada gminy wyłania organ wykonawczy i przewodniczącego.

Z dniem 1 maja 2004 r. członkostwo w Unii Europejskiej uzyskało 10 nowych krajów, których struktury samorządowe również charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem. Obrazują to dane zawarte w tabeli 2.3, z których wynika, że w pięciu państwach, takich jak Cypr, Estonia, Litwa, Malta i Słowenia występuje tylko jeden szczebel samorządowy, w czterech – tj. w Czechach, Łotwie, Słowacji i na Wę-

grzech mamy do czynienia z dwoma szczeblami samorządowymi, natomiast w Polsce występują trzy szczeble struktur samorządowych<sup>23</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt znacznego zróżnicowania charakteru gmin w „nowych” państwach członkowskich UE. Oprócz gmin wiejskich i miejskich występują tu również miasta posiadające status specjalny. Przykładem może być Praga w Czechach mająca jednocześnie status gminy i regionu, czy też posiadające jednocześnie status gminy i powiatu: Koszyce i Bratysława na Słowacji, 22 miasta (z populacją powyżej 50 000 tys. mieszkańców) na Węgrzech oraz 7 „miast republikańskich” na Łotwie. Podobna sytuacja występuje w Polsce w odniesieniu do 65 największych miast, które oprócz funkcji gminnych realizują również zadania powiatów miejskich (grodzkich).

Tabela 2.3

### Liczba jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej „nowych” państw członkowskich UE w 2003 r.

Państwa	Pierwszy poziom	Drugi poziom	Trzeci poziom
1. Cypr	389	-	-
2. Czechy	6 258	14	-
3. Estonia	241	-	-
4. Litwa	61	-	-
5. Łotwa	547	26	-
6. Malta	68	-	-
7. Polska	2 478 (w tym 65 miast, które są jednocześnie miastami na prawach powiatu)	379 (w tym 314 powiatów ziemskich + 65 miast na prawach powiatu)	16
8. Słowacja	2 920	8	-
9. Słowenia	193	-	-
10. Węgry	3 158	19	-
<b>Razem „nowe” kraje członkowskie</b>	<b>16 324</b>	<b>440</b>	<b>16</b>

Źródło: *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 18 oraz *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 48.

<sup>23</sup> W początkowym okresie transformacji gminy były jedynym szczeblem samorządu terytorialnego w Czechach, Polsce, Słowacji i Słowenii. W niektórych państwach, takich jak Estonia, Litwa, Łotwa i Węgry, które pierwotnie zamierzały wprowadzić dwuszczeblową strukturę samorządów, z biegiem lat znacznie ograniczono znaczenie drugiego szczebla (np. Łotwa, Węgry) lub wprowadzono strukturę jednoszczeblową (np. Estonia w 1993 r., Litwa w 1995 r.). Pod koniec lat 90-tych wystąpiła tendencja do tworzenia nowych szczebli (np. powiatów i województw – w Polsce w 1999 r., regionów – w Czechach w 2001 r. oraz w Słowacji w 2002 r.).

Samorząd terytorialny w Polsce tworzą gminy, powiaty i województwa. Od 1 stycznia 1999 r., tj. od momentu powstania trójszczeblowego modelu samorządu terytorialnego, liczba jednostek samorządowych uległa niewielkim zmianom. W 1999 r. w Polsce funkcjonowało 2489 gmin, 308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu oraz 16 województw. Z dniem 1 stycznia 2002 r. powstało 7 nowych powiatów ziemskich, a więc ogólna ich liczba zwiększyła się do 315. Kolejne zmiany przyniosła *ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*<sup>24</sup>. Z dniem 27 października 2002 roku zlikwidowano 11 gmin warszawskich tworzących obligatoryjny związek gmin. Ze związku miasta stołecznego Warszawy, 11 gmin warszawskich, gminy miejskiej Wesoła oraz powiatu warszawskiego powstała 1 gmina – miasto na prawach powiatu. Gmina ta oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i powiatowego, wykonuje dodatkowo zadania wynikające ze stołecznego charakteru. Jej obszar podzielono na 18 dzielnic<sup>25</sup>. W wyniku tych zmian liczba miast na prawach powiatu wzrosła do 66, a liczba gmin zmalała do 2478. Kolejne zmiany nastąpiły z dniem 1 stycznia 2003 r., kiedy to liczba miast na prawach powiatu zmniejszyła się z 66 do 65. Zostało to spowodowane połączeniem Wałbrzycha jako miasta na prawach powiatu z powiatem wałbrzyskim. Według stanu na dzień 1 stycznia 2004 r. w Polsce funkcjonowało:

- 2478 gmin, w tym: 307 miejskich, 1598 wiejskich oraz 576 miejsko-wiejskich,
- 379 powiatów, w tym: 314 ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatu,
- 16 województw.

Najsłabszą pozycję ekonomiczną posiadają powiaty ziemskie i województwa<sup>26</sup>, jednak w 2004 r. ich sytuacja uległa istotnej poprawie w wyniku wejścia w życie nowej *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

Między innymi dlatego od kilku lat w Polsce trwa dyskusja na temat ewentualnej likwidacji samorządowego szczebla powiatowego. Wiadomo, że pierwotnie liczba tych jednostek miała być znacznie mniejsza (ok. 180). W końcu utworzono jednak ponad 370 powiatów, często bardzo słabych pod względem ekonomicznym<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

<sup>25</sup> W przeciwieństwie do gmin, którym *Konstytucja RP* zapewnia ochronę i określa je jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, dzielnice nie mają takiego charakteru. Ułomność tych jednostek przejawia się także w tym, że nie posiadają one odrębnych budżetów, a źródłem ich dochodów jest tzw. „centralne rozdzielnictwo”.

<sup>26</sup> W tym miejscu należy tylko podkreślić, że słaba pozycja ekonomiczna samorządów wojewódzkich stanowi istotną barierę do prowadzenia przez te jednostki skutecznej polityki intraregionalnej. Nie sprzyja to konkurencyjności polskich regionów w kontekście polityki strukturalnej UE. Śmiało można postawić tezę, że w sensie możliwości budżetowych są one ubezwłasnowolnione.

Szerzej na temat budżetu samorządu wojewódzkiego, jako podstawowego narzędzia polityki intraregionalnej w: L. Patrzalek, *Finanse samorządu województwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005. s. 29-34.

<sup>27</sup> Nieracjonalnie duża liczba powiatów w Polsce pozostaje w rażącym kontraście z analogicznymi strukturami terytorialnymi państw UE. Dla porównania, o ile w naszym kraju średnio na jeden powiat ziemski



W opinii autorki niniejszej pracy, należy zmienić ten stan rzeczy, ale nie metodą całkowitej likwidacji powiatowego szczebla samorządowego, tylko w drodze redukcji jego najsłabszych jednostek oraz pozostawienia tych o największym potencjale finansowym, gospodarczym i organizacyjnym. Należałoby również udoskonalić system zachęt finansowych (ekonomicznych) zawarty w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tak, aby motywował on jednostki samorządu terytorialnego do łączenia się z własnej woli i inicjatywy, a nie w drodze centralnych decyzji. Aktualne rozwiązania w tym zakresie, tzn. zwiększone o 5 punktów procentowych udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) dla tych gmin i powiatów, które powstaną z połączenia dwóch lub więcej jednostek, należy uznać za niewystarczające. Owa premia za racjonalizację struktury terytorialnej państwa, jeśli ma mieć charakter rzeczywiście motywujący, powinna być znacznie wyższa. Podkreślenia wymaga jeszcze jeden aspekt. Otóż decydujący wpływ na system finansów jednostek samorządu terytorialnego ma zakres realizowanych przez nie kompetencji<sup>28</sup>. Nie wnikając w szczegóły tej problematyki należy jednak zasygnalizować najważniejsze zadania realizowane przez samorządy terytorialne w krajach członkowskich UE. Zaliczamy do nich następujące<sup>29</sup>:

- edukacja: utrzymanie bazy szkolnej szkół podstawowych oraz średnich (w niektórych państwach także szkół przysposobienia zawodowego), wypłata wynagrodzeń personelowi szkół w ponad połowie państw Unii Europejskiej (Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Włochy oraz w pewnym stopniu Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania);
- opieka zdrowotna: realizacja programów prewencyjnych, bezpłatna opieka medyczna dla osób upośledzonych; w kilku państwach opieka zdrowotna jest rozszerzona na zarządzanie szpitalami (Dania, Hiszpania, Polska, Szwecja oraz Węgry);
- opieka społeczna: pomoc dla osób niepełnosprawnych, dzieci, całych rodzin, ludzi w podeszłym wieku, ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji itp.; a w niektórych państwach wstępujących do Unii Europejskiej (przykładowo na Litwie) powinny te mogą obejmować także koszt ogrzewania domów, dostarczanie wody pitnej i koszty transportu dla rodzin o niskim poziomie dochodów;
- kultura, turystyka, rekreacja oraz sport;
- dostarczanie oraz dystrybucja wody pitnej, zarządzanie infrastrukturą kanalizacyjną;

---

przypada 88 tys. mieszkańców, to na przykład w Niemczech jest to 198 tys., a we Włoszech – 561 tys. Aktualnie w naszym kraju trwa, zainicjowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, dyskusja nad możliwością redukcji liczby powiatów do 49. Proponuje się również zmniejszenie liczby województw do 8.

Szerzej na ten temat: J. Góra, *Potrzebne są korekty, ale nie metodą cyrkla*, „Gazeta Prawna” z dnia 2 marca 2004 r.

<sup>28</sup> Szerzej na temat zadań realizowanych przez polski sektor samorządowy w: J. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 17-37.

<sup>29</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 24-25.

- usuwanie i utylizacja odpadów z gospodarstw domowych;
- dostarczanie energii elektrycznej oraz zarządzanie systemami ogrzewania (Dania, Finlandia, Portugalia oraz większość państw wstępujących do Unii Europejskiej);
- mieszkalnictwo: zarządzanie bazą mieszkań do wynajęcia, budowa mieszkań socjalnych, zarządzanie alokacją subsydiów na sfinansowanie kosztów najmu lub ogrzewania mieszkań (w państwach wstępujących); należy tu zaznaczyć, że w państwach wstępujących do Unii Europejskiej dotyczy to stosunkowo niewielkiej bazy mieszkaniowej, ponieważ znakomita większość mieszkań została już sprywatyzowana w latach 90-tych;
- domy spokojnej starości;
- utrzymanie dróg lokalnych (w większości nowych państw członkowskich Unii Europejskiej) oraz lokalny transport publiczny;
- planowanie rozwoju przestrzennego, urbanistyki oraz rozwój ekonomiczny.

W polskich warunkach najszerszy zakres zadań dotyczy gmin, przy czym w naszym prawodawstwie zastosowano klauzulę tzw. domniemania kompetencji. Zgodnie z nią zakres zadań przypadających do realizacji przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, jakimi są gminy, określany jest metodą wyłączenia tego, co w przepisach prawnych zastrzeżono do wykonania dla odpowiednio wyższego szczebla terytorialnego<sup>30</sup>.

Skala i zakres zadań samorządu terytorialnego przekłada się na konkretne strumienie finansowe po stronie jego wydatków. Będzie o tym mowa w dalszej części pracy. W tym miejscu należy tylko podkreślić znaczne różnicowania w tym zakresie w odniesieniu do poszczególnych państw. Największy udział wydatków lokalnych w PKB występuje w krajach skandynawskich. Przykładowo w Danii w 2001 r. wskaźnik ten wynosił 30,2% PKB, w Szwecji – 25,3%, w Finlandii – 18,6%<sup>31</sup>. Jego wielkość jest związana z występującym w tych krajach szerokim zakresem kompetencji samorządów. Przykładowo w Danii gminy odpowiadają za edukację (zarządzanie bazą szkół i wypłata wynagrodzeń dla personelu szkół), opiekę zdrowotną (zarządzanie szpitalami i wypłata wynagrodzeń dla lekarzy praktykujących prywatnie) oraz opiekę społeczną (np. opieka nad ludźmi w podeszłym wieku, przedszkola, wypłata emerytur dla ludzi starszych oraz łóżenie na utrzymanie rodzin w imieniu władz centralnych, zwrot kosztów zakupów medykamentów, udzielanie zapomóg w mieszkalnictwie, zasiłki dla osób upośledzonych itp.). W Finlandii gminy mają szeroki zakres kompetencji w dziedzinie edukacji (zarządzanie bazą szkół i wypłata wynagrodzeń dla personelu szkół) oraz w dziedzinie opieki zdrowotnej (zarządzanie centrami opieki medycznej i szpitalami, bezpłatna opieka dentystryczna dla młodzieży do lat 17-tu). W Szwecji samorzady mają bardzo szeroki zakres kompetencji w dziedzinie edukacji (utrzymanie bazy szkolnej i wypłata wynagrodzeń dla personelu szkół) oraz opieki zdrowotnej (zarządzanie szpitalami i bezpłatna opieka dentystryczna do lat 19-tu).

<sup>30</sup> I. Sochacka-Krysiak, *Systemy finansów publicznych*, op. cit., s. 25.

<sup>31</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 55.

Wskaźniki lokalnych wydatków publicznych w relacji do PKB są znacznie niższe w przypadku nowych krajów członkowskich UE. W 2001 r. najwyższe ich poziomy odnotowano: na Węgrzech (12,8%), w Polsce (11,5%) oraz na Łotwie (10,3%), natomiast najniższe – na Malcie (0,8%), Cyprze (1,8%) oraz Słowacji (2,9%)<sup>32</sup>.

## 2.2. Zasady oraz procedury gromadzenia i wydatkowania lokalnych środków finansowych

Publiczne zaspokojenie potrzeb, których zakres zasygnalizowano wcześniej, jest domeną państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Publiczna gospodarka finansowa polegająca na dokonywaniu wydatków pieniężnych na rzecz wytworzenia dóbr publicznych i gromadzeniu dochodów, niezbędnych do pokrycia tych wydatków, ma swoją specyfikę. W. Garloff przypisuje jej następujące atrybuty<sup>33</sup>:

- państwowa (komunalna), a nie prywatna własność zasobów finansowych,
- zbiorowe, a nie indywidualne zaspakajanie potrzeb,
- przymus, a nie stosunki oparte na umowach,
- władztwo publiczne, którego elementem jest publiczne władztwo finansowe,
- administracyjny, polityczny, parlamentarny, a nie indywidualny proces podejmowania decyzji w prawach finansowych,
- ekonomiczne stosunki podziału (redystrybucji) dochodu narodowego, a nie ekonomiczne stosunki wymiany.

Zasady oraz procedury gromadzenia lokalnych środków finansowych reguluje prawo finansowe samorządu terytorialnego, które oznacza ogół norm prawnych regulujących jego gospodarkę finansową. Obejmuje ono takie zagadnienia, jak: zasady pobierania, gromadzenia i wydatkowania dochodów, finansowanie deficytu, zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzanie środkami publicznymi i wreszcie zarządzanie długiem publicznym. Przeanalizujmy te kwestie na polskim przykładzie.

Polskie prawo finansowe samorządu terytorialnego znalazło odbicie w szeregu regulacji prawnych. Jedną z nich jest ustawa zasadnicza, czyli *Konstytucja RP*<sup>34</sup>. Zgodnie z nią jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Jednostkom tym zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ich dochodami są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (tzw. trójdzielna, konstytucyjna klasyfikacja dochodów samorządowych), a źródła tych dochodów są określone w ustawie. Z kolei zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego powinny następować wraz

<sup>32</sup> *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, op. cit., s. 106.

<sup>33</sup> W. Garloff, *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, [w:] *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I, Tübingen 1952, s. 42, cyt. za: A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys. ogólny*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2003, s. 15.

<sup>34</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, przy czym problematyce samorządu terytorialnego poświęcono jej rozdział VII.

z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. JST mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, chociaż w praktyce ten przepis odnosi się wyłącznie do samorządów gminnych. Działalność samorządu (również finansowa) podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

Istotne znaczenie dla systemu finansowego samorządu w Polsce mają regulacje cytowanej wcześniej *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. EKST ustala pewne zasady w dziedzinie funkcjonowania finansów lokalnych. Przedstawiają się one następująco<sup>35</sup>:

1. Społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.

2. Wysokość tych zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub inne ustawy.

3. Przynajmniej część z tych zasobów powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których stawki ustalają organy stanowiące JST, w granicach przewidzianych ustawą.

4. Lokalne systemy finansowe powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem zadań samorządowych.

5. Ochrona słabszych finansowo jednostek samorządu terytorialnego wymaga zastosowania odpowiednich procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie ponosi samorząd.

6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.

7. Subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów.

8. W celu finansowania inwestycji samorząd terytorialny powinien mieć dostęp do rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem.

Do zapisów EKST nawiązuje P. Swianiewicz<sup>36</sup> dokonując identyfikacji pożądanych cech finansowania samorządów. Po pierwsze, jego zdaniem, podział zadań pomiędzy administrację rządową a samorządy, a także pomiędzy poszczególne szczeble JST powinien być zgodny z zasadą pomocniczości (subsydiarności). Po drugie, podział zadań musi nawiązywać do terytorialnej organizacji kraju. Po trzecie, podział dochodów pomiędzy rząd i samorząd powinien być adekwatny do podziału zadań. Po czwarte, możliwie duża część dochodów własnych samorządów powinna pochodzić ze źródeł własnych, w zakresie których samorząd ma znaczny stopień autonomii. Po piąte, musi istnieć odpowiedni system wyrównywania dochodów (określany potocznie tzw. mechanizmem „janosikowym”) między samorządami

<sup>35</sup> Art. 9 *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, op. cit.

<sup>36</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 32-35.

najbogatszymi a najbiedniejszymi. Po szóste zadania bieżące samorządów powinny być finansowane z dochodów bieżących, a inwestycyjne – z dochodów kapitałowych. Po siódme, system finansowania JST musi być systemem przejrzystym (jawnym), zarówno dla mieszkańców, jak i inwestorów, kredytodawców itp. I wreszcie po ósme, samorząd powinien posiadać znaczny zakres lokalnej autonomii finansowej nie tylko po stronie dochodów, ale również po stronie wydatków.

Do tak sformułowanych rekomendacji dotyczących optymalnego systemu finansowania JST w Polsce należałoby dodać kilka dodatkowych postulatów. Otóż system finansowania samorządów powinien być również:

- ustabilizowany, nie podlegający ustawicznym zmianom (niestety, polski system finansów lokalnych tej cechy nie posiada),
- zróżnicowany, a przez to elastyczny, czyli stwarzający możliwości odpowiedniego reagowania na zmiany zachodzące w poziomie kosztów zadań realizowanych przez samorząd,
- zrównoważony, czyli zgodny z postulatem zachowania odpowiedniego stosunku pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi (w takim ujęciu dług komunalny traktowany jest jako jeden z instrumentów równoważenia systemu),
- tak skonstruowany, aby zachęcać do korzystania z innych źródeł zasilania finansowego niż środki publiczne, w tym zwłaszcza do partnerskiej współpracy z sektorem niepublicznym (tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego).

Najważniejszą polską regulacją prawną z punktu widzenia problematyki dochodów samorządowych jest *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>37</sup>, która określa źródła dochodów, a także zasady ich ustalania i gromadzenia, w tym zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Drugą, ważną ustawą, dotyczącą przede wszystkim kwestii wydatków publicznych oraz zasad ich dokonywania, jest *ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*<sup>38</sup>, regulująca następujące kwestie: zasady i sposoby zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych; formy organizacyjno-prawne jednostek należących do tego sektora; zasady planowania środków publicznych oraz dysponowania nimi; zasady kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych; zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne wprowadzane w razie nadmiernego zadłużenia; sposób finansowania deficytu i zasady

<sup>37</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

Najważniejszym mankamentem tej regulacji jest jej tymczasowość (zastosowano tu formułę okresów przejściowych). Pomimo, że samorząd w Polsce istnieje już od ponad 15 lat, w naszym kraju wciąż nie udało się stworzyć ostatecznej regulacji prawnej dotyczącej, jakby na to nie patrzeć, kwestii kluczowych z punktu widzenia samorządności terytorialnej, tj. problematyki dochodów JST.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.

Jak już wcześniej wspomniano, od 1 stycznia 2006 r. będzie obowiązywała nowa ustawa o finansach publicznych. Obecna była zmieniana ponad czterdzieści razy i przez to stała się aktem mało czytelnym. Należy to oceniać bardzo negatywnie, chociażby w kontekście, że regulacja ta odgrywa szczególną rolę w zakresie jawności i przejrzystości finansów publicznych.

operacji finansowych dokonywanych przez podmioty sektora finansów publicznych; zasady projektowania, uchwalania i wykonania budżetów; zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych niepodlegającymi zwrotowi. Jeszcze do niedawna wspomniana ustawa obejmowała kwestie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale aktualnie reguluje to odrębny akt prawny.<sup>39</sup>

W literaturze podkreśla się fakt występowania nowych płaszczyzn uregulowanych charakteryzowaną ustawą (jej poprzedniczka, czyli *Prawo budżetowe* pomijała te kwestie lub traktowała je marginalnie), bardzo istotnych z punktu widzenia zasad funkcjonowania systemu finansów samorządowych. E. Ruśkowski zalicza do nich następujące<sup>40</sup>:

- objęcie sektora samorządowego zasadami jawności i przejrzystości finansów publicznych,
- objęcie samorządowego długu publicznego regulacjami ustawowymi, odnoszącymi się do państwowego długu publicznego,
- określenie ogólnych zasad zaciągania zobowiązań przez samorządy terytorialne,
- szczegółowe określenie zasad funkcjonowania różnych form organizacyjno-prawnych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych (jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, funduszy celowych),
- wprowadzenie wieloletnich programów inwestycyjnych,
- odstąpienie od zasady równowagi budżetowej JST oraz wprowadzenie możliwości uchwalania budżetu z nadwyżką lub deficytem,
- wprowadzenie wymogu opracowywania informacji o stanie mienia komunalnego,
- możliwość wykorzystania w następnym roku budżetowym kwot wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

W opinii autorki niniejszej pracy, do wymienionych kwestii należałoby jeszcze dodać następujące:

- zasady przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego,
- zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, w tym podstawy prawne tzw. prefinansowania projektów i programów samorządowych, finansowanych z funduszy UE,
- zasady wyłączające z tzw. limitów zadłużenia kredytów i pożyczek zaciągniętych przez samorząd w związku z przyrzeczonymi środkami w umowie z podmiotem dysponującym środkami funduszy strukturalnych oraz Funduszem Spójności, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych,

---

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. Nr 14, poz. 114.

<sup>40</sup> E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, op. cit., s. 71-72.

- wprowadzenie możliwości rolowania długu samorządowego w drodze zaciągnięcia przez JST kredytów i pożyczek oraz wypuszczania obligacji komunalnych z przeznaczeniem na spłatę wcześniejszych zobowiązań.

Oprócz opisanych regulacji prawnych istnieje jeszcze szereg innych ustawowych źródeł finansowego prawa samorządu terytorialnego<sup>41</sup>, jednak szczegółowe rozwinięcie tego wątku nie wydaje się konieczne w kontekście tytułu pracy i założonych celów badawczych.

## 2.3. Znaczenie ekonomiczne samorządów terytorialnych w systemie finansów publicznych

### 2.3.1. Dochody samorządów terytorialnych

Samorząd terytorialny odgrywa kilka zasadniczych ekonomicznych funkcji w gospodarce. Po pierwsze, możemy mówić o jego funkcjach lokacyjnych. Pozycja ekonomiczna samorządu terytorialnego może być przede wszystkim oceniana przez pryzmat jego dochodów i wydatków, przy czym sytuacja w tym zakresie jest znacznie zróżnicowana w poszczególnych państwach.

Jeśli chodzi o Polskę, to można śmiało postawić tezę o słabej pozycji samorządów terytorialnych w systemie finansów publicznych. Należy zgodzić się tutaj z Z. Gilowską, która stwierdza, że: „Polski system finansów publicznych jest nadal niefunkcjonalny i nieefektywny”<sup>42</sup>. I chociaż zdanie to zostało napisane w 1998 r., to wciąż nie straciło na swojej aktualności. W 2004 r. podstawowa instytucja finansów publicznych – budżet państwa – kumulował 45% skonsolidowanych dochodów całego sektora publicznego, fundusze celowe – 24%, państwowe jednostki pozabudżetowe – 2%, NFZ – 8%, agencje państwowe – 1%. Łącznie daje to 80% i oznacza bardzo wysoki stopień centralizacji sektora publicznego. Dla porównania dochody budżetowe wszystkich JST stanowiły tylko 13% skonsolidowanych dochodów sektora finansów publicznych, dochody pozabudżetowe JST – ok. 3%, dochody samorządowych funduszy celowych – ok. 0,3%. Zupełnie odmiennie wygląda sytuacja, jeśli chodzi o wydatki publiczne. Przykładowo same tylko jednostki samorządu terytorialnego realizują ponad 20% skonsolidowanych wydatków sektora publicznego (dla porównania w przypadku budżetu państwa wskaźnik ten wynosi tylko 24%). Takie porównania są bardzo wymowne i wyraźnie świadczą o nieefektywności sektora centralnego<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Zaliczamy do nich między innymi: *ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), *ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), *ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), *ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84, z późn. zm.), *ustawę z dnia 15 września 1984 r. o podatku rolnym* (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z późn. zm.), *ustawę z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym* (Dz. U. Nr 200, poz. 1682, z późn. zm.), *ustawę z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych* (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. zm.) itp.

<sup>42</sup> Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998, s. 220.

<sup>43</sup> Powyższe dane zaczerpnięto ze *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, op. cit., s. 444 i 449.

Najważniejszymi kategoriami dochodów finansów samorządowych są: dochody własne, transfery dokonywane przez władze centralne (w tym subwencje i dotacje)<sup>44</sup>, a także środki pochodzące z kredytów, pożyczek oraz z emisji papierów wartościowych. W warunkach polskich kontrowersyjną kategorią dochodów są dochody uzyskiwane przez JST w wyniku redystrybucji dochodów z wpływów podatkowych władzy centralnej. Są nimi udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz prawnych (CIT), które od 2000 r. z zupełnie nieuzasadnionych przyczyn zalicza się w sprawozdawczości do dochodów własnych. Nieuzasadnionych, ponieważ samorzady nie mają żadnego wpływu, ani na wysokość stawek, ani bazę podatkową tej części dochodów. Biorąc pod uwagę fakt, że dochody własne są swoistym papierem lakmusowym, jeśli chodzi o poziom autonomii finansowej JST, zaliczanie do nich udziałów w podatkach państwowych fałszuje i zniekształca obraz owej autonomii. Pamiętajmy o tym, że dochody własne charakteryzują się określonymi cechami, takimi jak np. związaną z budżetami lokalnymi w sposób trwały, tj. bezterminowy, bez żadnych ograniczeń ze strony państwa oraz dodatkowo znaczna swoboda dysponowania nimi przez władze samorządowe. Takie ujęcie dochodów własnych wyklucza możliwość zaliczenia do nich wspomnianych wcześniej udziałów w podatkach państwowych. E. Ruśkowski i J. Salachna postulują rozróżnienie „dochodów własnych *sensu stricto*” (bez udziałów w podatkach państwowych) i „dochodów własnych *sensu largo*” (łącznie z udziałami w podatkach państwowych)<sup>45</sup>.

Udziały dochodów własnych w dochodach ogółem są zróżnicowane w poszczególnych typach polskich samorządów. Obrazują to dane zawarte w tabeli 2.4. Do roku 2003 tylko w gminach i miastach na prawach powiatu dochody te stanowiły dominującą część dochodów ogółem. Natomiast w przypadku powiatów i województw występowało całkowite uzależnienie finansowe od budżetu państwa. W 2004 r. w wyniku wejścia w życie nowej *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* relacje te uległy znaczącej poprawie<sup>46</sup>. Zasadniczym celem tego aktu prawnego było doprowadzenie do jakościowej zmiany struktury dochodów JST poprzez zwiększenie udziału ich dochodów własnych (niestety, ale tylko dochodów własnych *sensu largo*, ponieważ wzrost ten jest efektem zwiększenia procentowych udziałów samorządów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych), a zmniejszenie udziału dotacji i subwencji. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w 2004 r. w wyniku wprowadzenia zmian systemowych w zasadniczy sposób zmieniła się struktura dochodów województw. Udział ich dochodów własnych wzrósł z 16 do blisko 60%. Ponad

<sup>44</sup> Dotacja jest transferem dokonany w związku ze ściśle określonym celem, stąd w polskim systemie finansów lokalnych obowiązuje termin „dotacja celowa” (odpowiednik ang. *specific grant*), natomiast subwencja ma charakter ogólny i obiektywny, czyli nie jest przeznaczona na ściśle określony cel oraz istnieją zobiektywizowane metody (standardy) jej obliczania (odpowiednik ang. *general purpose grant*).

<sup>45</sup> Zob. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Komentarz do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 57 oraz E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, op. cit., s. 170.

<sup>46</sup> Szerzej na ten temat w: *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2005 r., s. 42, 71, 81 i 98.



dwukrotny wzrost udziału odnotowano również w przypadku powiatów (z 11 do 25%). W przypadku miasta stołecznego Warszawy odnotowano wzrost o 8 punktów procentowych, natomiast pozostałych miast na prawach powiatu – o 7 punktów procentowych. Najmniejszy wzrost (o 1 punkt procentowy) dotyczył gmin.

Tabela 2.4

**Udziały dochodów własnych JST w dochodach ogółem (w %)  
w latach 1999-2004**

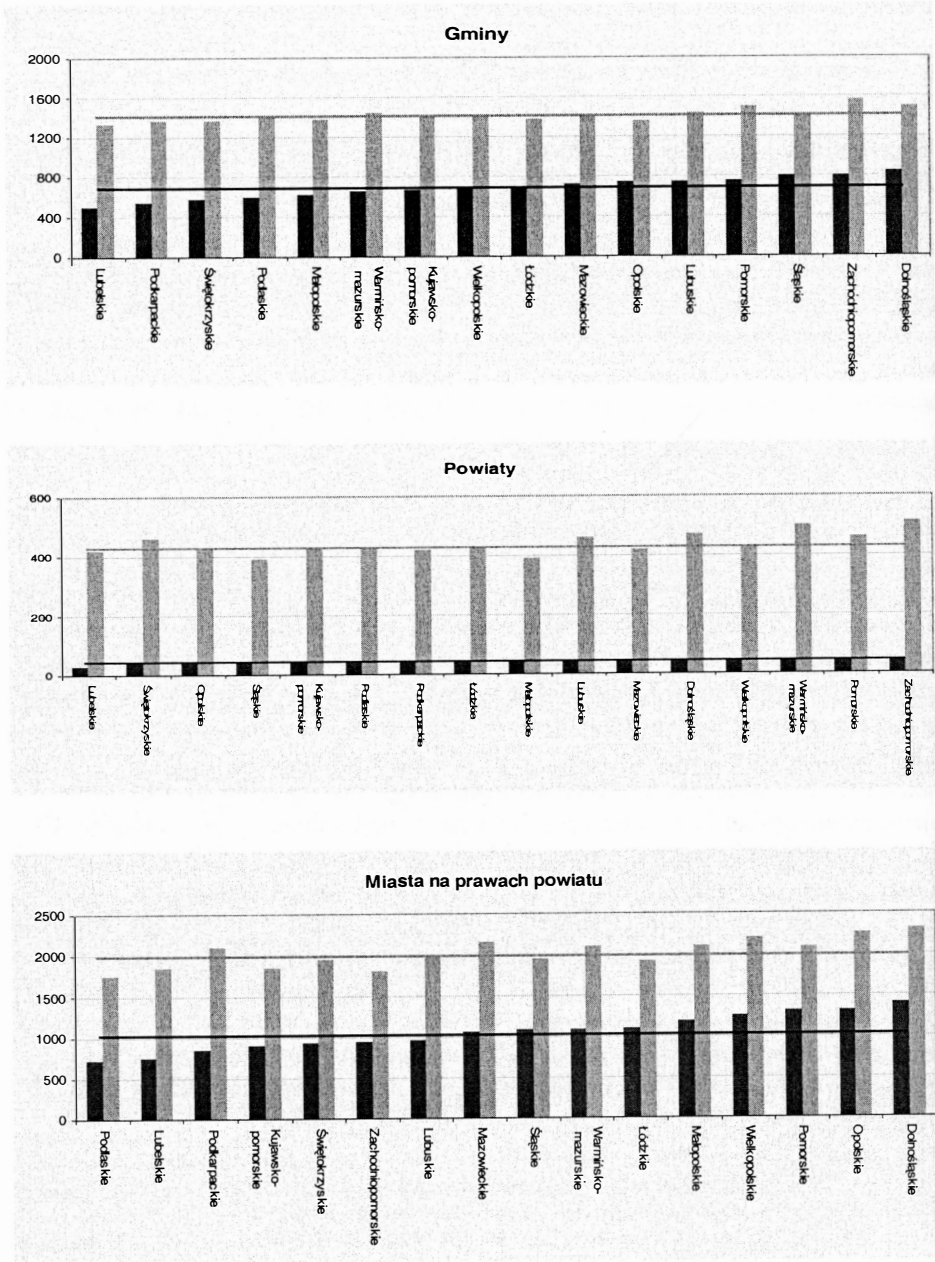
Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gminy	54	52	48	46	47	48
Miasto stołeczne Warszawa	x	x	73	73	73	81
Miasta na prawach powiatu	49	48	48	49	53	60
Powiaty	6	8	8	10	11	25
Województwa	18	16	13	16	16	59

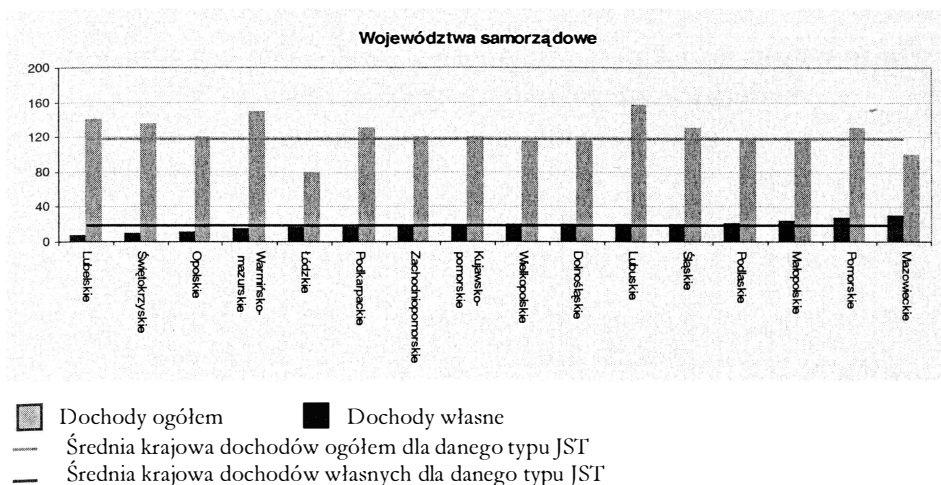
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Analizując kwestie dochodów samorządów nie sposób pominąć problematyki ich znacznego zróżnicowania wielkościowego, występującego nie tylko między różnymi typami JST w Polsce, ale również w ramach tych samych rodzajów szczebli samorządowych. Obrazują to rysunki 2.1 i 2.2. Obserwowane znaczne terytorialne zróżnicowanie dochodów budżetowych JST (pierwszy z wymienionych rysunków) ma charakter trwały i jest efektem uwarunkowań historycznych, a także różnego poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów. W województwie lubelskim, będącym jednym z najbiedniejszych regionów UE, jednostki samorządu osiągają poziom dochodów stanowiący 93% przeciętnego dla wszystkich JST kraju. Niskim poziomem dochodów charakteryzują się również JST województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego i podlaskiego. Najwyższe wskaźniki dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągają samorządy województw: mazowieckiego (112% średniej krajowej) i dolnośląskiego (106%). Na rysunku 2.2 zobrazowano zróżnicowanie dochodów JST w przeliczeniu na 1 mieszkańca w poszczególnych szczeblach samorządowych. Największe dysproporcje dotyczą dochodów ogółem i dochodów własnych w odniesieniu do gmin oraz dochodów ogółem w przypadku powiatów.

Rysunek 2.1

Zróznicowanie terytorialne dochodów budżetowych ogółem i dochodów własnych w 2003 r. w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST (w zł)





Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 r.*, część II, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2004, s. 106.

Zasadniczą rolę w dochodach własnych odgrywiają podatki i opłaty samorządowe. W przypadku polskich samorządów zaliczamy do nich: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od posiadania psa, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, a także następujące opłaty: targowa, miejscowa, eksploatacyjna (w części), skarbowa, administracyjna, parkingowa, adiacencka, planistyczna, za zezwolenie na sprzedaż alkoholu itp. Przy czym wymienione kategorie podatków i opłat lokalnych dotyczą gmin. W przypadku powiatów i województw własne dochody podatkowe w ogóle nie występują (por. tabela 2.5). W opinii autorki niniejszej pracy jest to jeden z ważniejszych, systemowych błędów polskich finansów publicznych.

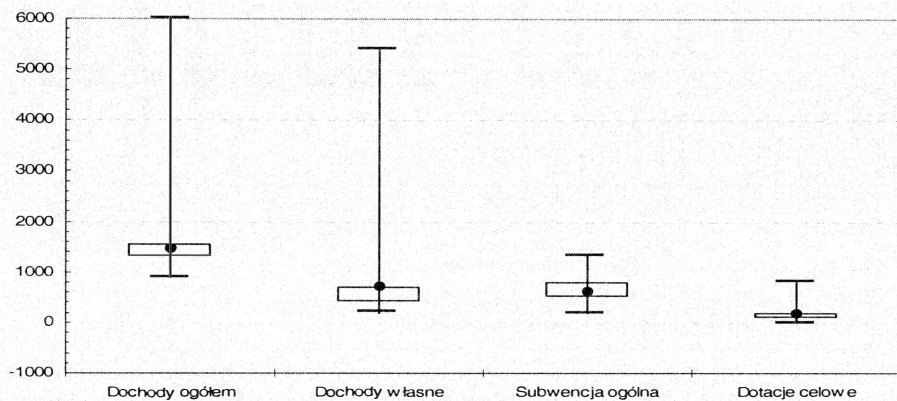
W porównaniu do „starych” państw członkowskich (UE-15) podatkowe dochody sektora samorządowego w „nowych” państwach są znacznie niższe. Dla porównania w 2003 r. wyniosły (z wyłączeniem dochodów Cypru, Łotwy i Malty) tylko 15,7 mld euro, czyli zaledwie 3,5% samorządowych dochodów podatkowych ogółem w odniesieniu do UE-25<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 11.

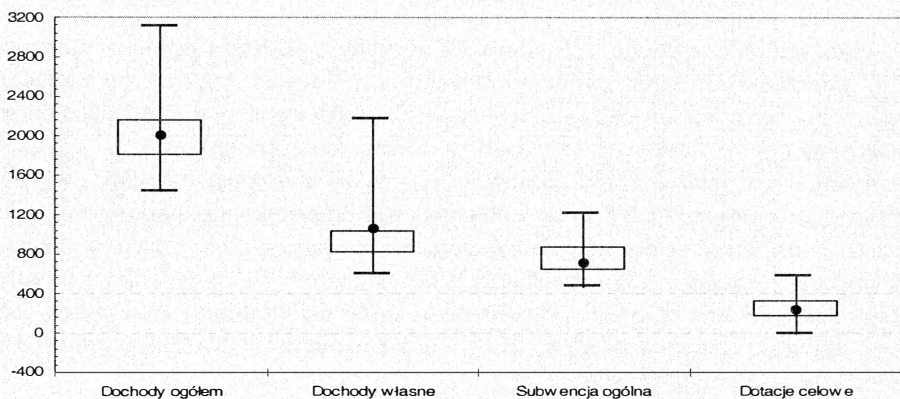
Rysunek 2.2

### Zróżnicowanie dochodów budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST w 2003 r. (w zł)

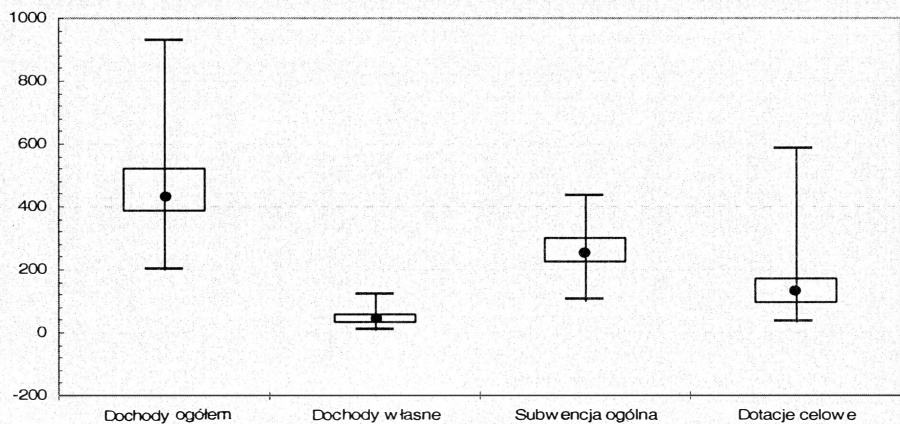
#### Gminy (bez Kleszczowa i Krynicy Morskiej)



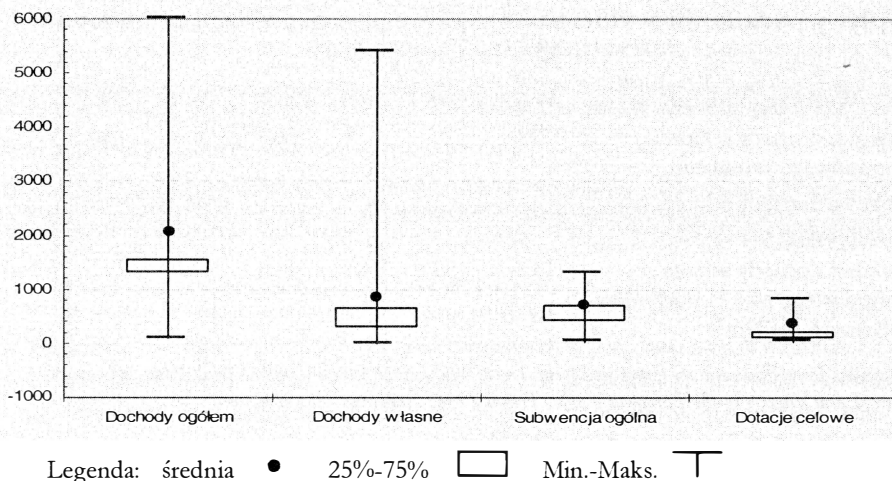
#### Miasta na prawach powiatu (bez miasta stołecznego Warszawy)



#### Powiaty



## Jednostki samorządu terytorialnego – łącznie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 r.*, op. cit., s. 108.

Tabela 2.5

**Procentowa struktura dochodów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce w 2003 r.**

Wyszczególnienie	Dochody własne, w tym:				Subwencja ogólna		Dotacje celowe
	ogółem	wpływy z podatków i opłat	dochody z majątku	udziały w podatkach dochodowych	ogółem	część oświatowa	
JST ogółem, w tym:	43,5	17,6	4,2	13,0	40,1	30,7	16,4
gminy	47,3	23,3	4,2	11,7	42,2	32,8	10,5
m. st. Warszawa	73,0	21,1	4,1	30,7	19,3	14,4	7,7
miasta na prawach powiatu	52,7	20,0	6,4	17,2	34,7	28,9	12,6
powiaty	11,3	0,0	1,6	1,3	56,1	43,1	32,6
województwa samorządowe	15,9	0,0	1,1	12,0	33,1	9,6	51,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2003 r. uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Łączna kwota podatkowych wpływów samorządów terytorialnych w państwach członkowskich UE-15 w 2003 r. przekroczyła poziom 434 mld euro co stanowiło ok. 4,7% PKB oraz ponad 17% ogólnych wpływów podatkowych tych krajów (tabela 2.6).

Tabela 2.6

**Wpływy podatkowe sektora samorządowego w państwach członkowskich UE-15 w latach 1997-2003**

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Podatkowe dochody sektora samorządowego w mld euro	278	320	334	359	368	410	434
Podatkowe dochody sektora samorządowego jako % PKB	3,8	4,2	4,2	4,2	4,2	4,5	4,7
Podatkowe dochody sektora samorządowego jako % dochodów podatkowych ogółem	14,3	15,2	14,7	14,8	15,0	16,5	17,2

Źródło: *Local Finance in the European Union. Trends 1997/2002*, Dexia Crédit Local, Paris, November 2003, s. 1 oraz *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 1.

W krajach UE zasadniczo istnieją trzy główne kategorie podatków lokalnych. Są to: podatek od nieruchomości (ang. *property tax*), podatek od działalności gospodarczej (ang. *local business taxes*) oraz podatek od dochodów osób fizycznych (ang. *local personal income tax*). Pierwszy z wymienionych występuje we wszystkich krajach członkowskich UE, z wyjątkiem Malty i Szwecji. Wpływy z tego podatku charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem w poszczególnych państwach – od poniżej 10% dochodów własnych samorządów (Dania, Finlandia, Grecja i Luksemburg), ok. 50% dochodów własnych (np. gminy belgijskie i hiszpańskie), do blisko 80% (np. w prowincjach belgijskich, na Słowacji), a nawet do 100% (Wielka Brytania, Irlandia, Estonia, Łotwa)<sup>48</sup>. W Polsce wskaźnik ten w odniesieniu do podatku od nieruchomości kształtuje się na poziomie ok. 35% dochodów własnych, podatku rolnego – ok. 5%, natomiast leśnego – ok. 0,7%, co łącznie daje ok. 41% dochodów własnych gmin<sup>49</sup>.

W 11 państwach członkowskich UE samorzady terytorialne mogą nakładać podatki lokalne na osoby prawne. Dotyczy to Austrii, Cypru, Danii, Francji, Irlandii, Hiszpanii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii, Włoch i Węgier. Udział tych podatków w ogólnych dochodach podatkowych samorządów jest znaczący i kształtuje się od 20% w Hiszpanii i Portugalii, do 40% w Niemczech (gminy), 50% w Austrii, 90% w Luksemburgu oraz 100% w Irlandii<sup>53</sup>. W przypadku nowych państw członkowskich samorzady terytorialne partycypują w redystrybucji podatków ściąganych przez władze centralne państwa. Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych mają samorzady w trzech państwach: Czechach (20,69%), Słowacji (6,27%) oraz Polsce (gminy – 6,71%, powiaty – 1,4%, województwa – 15,9%)<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 34

<sup>49</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tom II*, Rada Ministrów, Warszawa 2004, tab. 8.

<sup>53</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 35

<sup>54</sup> *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, op. cit., s. 123.

Natomiast podatek lokalny od osób fizycznych występuje w 7 państwach, do których zaliczamy Belgię, Danię, Finlandię, Hiszpanię, Szwecję, Wielką Brytanię (dotyczy to tylko Szkocji) oraz Włochy. Dochody z tego tytułu wahają się w przedziale od 40% dochodów gmin w Belgii, do 90% w Danii, 95% w Finlandii oraz prawie 100% dochodów samorządowych w Szwecji<sup>55</sup>. Z kolei w 8 nowych państwach członkowskich (oprócz Cypru i Malty) samorzady terytorialne posiadają udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Najwyższe ich wielkości dotyczą samorządów lotewskich (71,6%) i estońskich (56%)<sup>56</sup>. W Polsce wysokość udziałów przedstawia się następująco: gminy – 35,61% w 2005 r. oraz docelowo – 39,34%, powiaty – 10,25%, województwa – 1,6%.

W krajach UE występują również inne podatki lokalne, np.: podatek od turystyki, podatek od reklam, podatek od gier hazardowych, opłaty za zezwolenia i licencje, podatek od hoteli, podatek od targowisk oraz podatek od prowadzenia działalności turystycznej. Ciekawe rozwiązania w tym zakresie wprowadziły belgijskie gminy i prowincje, uchwalając szereg specyficznych podatków lokalnych, np.: za usługi administracyjne, od mocy silnika w samochodzie, od widowisk publicznych, od publicznych usług higienicznych itp.

Do kategorii dochodów własnych, oprócz podatków i opłat lokalnych, zaliczają się również dochody z majątku JST, chociaż ich wielkość w warunkach polskich utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie. W 2003 r. największy udział tej pozycji dochodów w dochodach ogółem posiadały miasta na prawach powiatu (6,1%). W przypadku gmin i miasta stołecznego analogiczne wskaźniki kształtowały się na poziomie ok. 4%, natomiast najniższe ich wielkości odnotowano w województwach samorządowych – 1,1% oraz powiatach – 1,6% (por. tabela 2.5)<sup>57</sup>.

Do najważniejszych kategorii dochodów z majątku zaliczamy wpływy z najmu i dzierżawy budynków, lokali oraz gruntów, ze sprzedaży składników majątkowych, a także opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste i w trwałe zarząd oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Należą do nich również dochody uzyskiwane w związku z działalnością gospodarczą prowadzoną przez JST, zarówno w sferze użyteczności publicznej (gminy, powiaty i województwa), jak i poza nią (gminy i województwa)<sup>58</sup>. Ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa gospodarka komunalna w Polsce może być prowadzona w formie zakładu budżetowego, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej, w których część lub całość udziałów posiadają JST, to w związku z powyższym pojawiają się kolejne formy dochodów majątkowych samorządów, do których zaliczamy przykładowo: dochody z dywidend z tytułu posiadanych akcji

<sup>55</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 37.

<sup>56</sup> *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, op. cit., s. 123.

<sup>57</sup> Pewną specyfiką, jeśli chodzi o dochody z mienia, odznaczają się powiaty. Uzyskują one znaczne dochody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, niestety są jednak zobligowane do odprowadzania większości z nich do budżetu centralnego. Do końca 2003 r. analizowane jednostki terytorialne miały 5% wpływów z tego tytułu, które traktowane były jakich dochody własne. Od 2004 r. udział ten wzrósł do 25%, co powinno przyczynić się do pewnej poprawy sytuacji finansowej powiatów w przyszłych okresach.

<sup>58</sup> Kwestie te zostały uregulowane w *ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

w spółkach akcyjnych oraz zyski z tytułu udziałów posiadanych w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, dochody ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, nadwyżki finansowe wpłacane przez zakłady budżetowe, dochody z prywatyzacji mienia komunalnego itp.

Inną, ważną kategorią w systemie dochodów samorządowych są subwencje. Generalnie możemy wyróżnić dwa ich typy: subwencje ogólne (ang. *general grants*) oraz subwencje na ściśle określone cele (ang. *specific grants*), stanowiące odpowiednik polskich dotacji celowych. Podstawowa różnica między nimi wynika z możliwości wykorzystania środków przekazanych w drodze subwencji. Przy subwencjach ogólnych samorząd terytorialny może je wykorzystywać zgodnie ze swoimi potrzebami, natomiast przy drugim rodzaju subwencji środki przeznacza się na finansowanie ściśle określonych zadań, zwykle istnieją szczegółowe instrukcje ich wydatkowania. W poszczególnych państwach zazwyczaj subwencje ogólne stanowią przeważającą część przyznanych środków finansowych, przy czym istnieją różne kryteria ich rozdziału (np. liczba mieszkańców, wielkość terytorium, potrzeby finansowe, istniejąca infrastruktura, piramida wieku mieszkańców, liczba dzieci uczęszczających do szkół itp.). Zwykle przy przyznawaniu konkretnej subwencji stosuje się kombinację kilku powyższych kryteriów.

Druga kategoria, czyli subwencja na ściśle określone cele ma największe znaczenie w systemie finansów lokalnych Belgii (dotyczy prowincji), na Cyprze (społeczności na terenach wiejskich), w Czechach (gminy), Irlandii, na Litwie, Łotwie i na Węgrzech<sup>59</sup>.

W Polsce od 2004 r. diametralnie zmienił się system subwencjonowania samorządu terytorialnego. „Stara” ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 wprowadzała podział subwencji ogólnej dla gmin na trzy części: podstawową, oświatową i rekompensującą, natomiast w przypadku powiatów i województw: na wyrównawczą, drogową i oświatową. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmieniała konstrukcję subwencji ogólnej, która aktualnie składa się z części: wyrównawczej (w skład której wchodzi dwie kwoty: podstawowa i uzupełniająca), równoważącej (gminy i powiaty), regionalnej (województwa) oraz oświatowej. Łączna wartość subwencji (również dotacji) uległa zmniejszeniu, na rzecz wzrostu udziałów JST w podatkach dochodowych. Nowa ustawa o dochodach JST rozszerzyła zakres solidarnościowych wpłat (tzw. „podatków janosikowych”), których dotąd dokonywały na rzecz gmin najuboższych gminy najbogatsze (czyli takie, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 150% średnich podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w kraju), także na powiaty i województwa. Wpłaty dokonują te powiaty i województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest wyższy od 110% średniej krajowej. Zgromadzone w ten sposób środki są rozdzielane poprzez część równoważącą (gminy i powiaty) lub regionalną (województwa) subwencji ogólnej<sup>60</sup>. Biorąc pod uwagę temat niniejszej pracy, nie wydaje się jednak celowe bardziej szczegółowe wnikanie w analizowaną problematykę.

<sup>59</sup> *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 40-41.

<sup>60</sup> Podobne mechanizmy wyrównawcze zostały wplecione w system subwencjonowania samorządów terytorialnych w innych krajach członkowskich UE. Przykładowo w Danii i Szwecji samorzady finansują aż dwa fundusze wyrównawcze. Na Litwie, 8 najuboższych gmin jest zobligowanych do wnoszenia wkładu finansowego.



Z tych samych względów ogólnikowo zostanie potraktowany kolejny element systemu dochodów JST, a mianowicie dotacje celowe, które mogą być przyznawane z budżetu państwa na: zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami; zadania realizowane przez JST na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej; usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych; finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych oraz realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych. W warunkach polskich występują również dotacje z funduszy celowych, np. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Funduszu Pracy lub Krajowego Funduszu Mieszaniowego. Należy tylko wspomnieć, że nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego znacznie ograniczyła zakres dotowania polskich samorządów, przyznając tej kategorii dochodów drugorzędną rolę w stosunku do dochodów własnych i subwencji. O ile w 2003 r. udział dotacji w dochodach ogółem wszystkich JST w Polsce wynosił ponad 16% (por. dane z tabeli 2.5), przy czym najwyższy był w województwach (51%) oraz powiatach (ponad 32%), najniższy – w mieście stołecznym Warszawa (ponad 6%), w gminach (ponad 10%) i miastach na prawach powiatu (ponad 12%), o tyle w wyniku wejścia w życie przepisów nowej ustawy o dochodach JST wielkości charakteryzowanych udziałów uległy znacznej redukcji i w 2004 r. przedstawiały się odpowiednio: wszystkie JST łącznie – 14,3%, województwa samorządowe – 22,4% (redukcja o ponad 28 punktów procentowych), powiaty – 24,3%, miasta na prawach powiatu (łącznie z miastem stołecznym Warszawa) – 11,0%, gminy – 12,5%<sup>61</sup>.

### 2.3.2. Wydatki samorządów terytorialnych

Wydatki samorządów lokalnych to istotny element nie tylko w systemie finansów publicznych, ale w skali całej gospodarki. O ich randze mogą świadczyć następujące wskaźniki<sup>62</sup>:

- udział wydatków sektora samorządowego w wydatkach całego sektora publicznego,
- udział wydatków sektora samorządowego w relacji do PKB danego kraju.

---

wego do funduszu wyrównawczego podatku od dochodów osób fizycznych. Fundusz ten jest rozdzielany pomiędzy gminy, których dochody z podatków przypadające na jednego mieszkańca gminy są niższe od średniej krajowej. Na Łotwie samorzady terytorialne osiągające dochody wyższe o 10% od swoich potrzeb, wnoszą wkład do specjalnego funduszu wyrównawczego, przeznaczonego dla gmin, których potrzeby są wyższe od osiąganych dochodów.

<sup>61</sup> Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r., op. cit., s. 37.

<sup>62</sup> Należy się tutaj zgodzić z P. Swiniewiczem, że istnieją pewne niedoskonałości i trudności metodologiczne wynikające z wykorzystania owych wskaźników. Dotyczy to zwłaszcza udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych ogółem. Wynika to z faktu istnienia w wielu państwach tzw. środków pozabudżetowych (związanych np. ze służbą zdrowia, systemami emerytalnymi, kwestiami ochrony środowiska itp.), co powoduje ograniczoną porównywalność danych. Zdaniem cytowanego autora, znacznie lepszym wskaźnikiem jest udział wydatków lokalnych jako % PKB.

Por. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 193.

Powyższe wskaźniki, jak i szereg innych związanych ze sferą wydatkowania pieniędzy przez samorządy terytorialne w krajach członkowskich UE, obrazują dane zawarte w tabeli 2.7. Wynika z nich, że w 2001 r. najwyższy udział wydatków sektora samorządowego, jako % wydatków całego sektora publicznego, dotyczył Danii (ok. 55%, czyli ponad dwukrotnie więcej, niż średnia unijna wynosząca ok. 24%). W kraju tym wydatki sektora samorządowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca były ponad czterokrotnie wyższe od analogicznej średniej UE i przekraczały poziom 10 tys. euro. W relacji do PKB było to ponad 30% (podczas gdy średnia UE to ok. 11%). Innym państwem o stosunkowo wysokim udziale wydatków samorządowych w wydatkach całego sektora publicznego i w Produkcie Krajowym Brutto jest Szwecja, w przypadku której omawiane wskaźniki kształtują się na poziomie odpowiednio ok. 44% i 25%. Inne kraje o wysokich wskaźnikach to: Irlandia, Finlandia, Hiszpania i Holandia. Praktyka pokazuje, że wysoki udział podatków lokalnych w PKB występuje przede wszystkim w tych państwach, w których samorząd ma szeroki zakres zadań i kompetencji w dziedzinie edukacji (najbardziej „wydatkochłonna” dziedzina działalności samorządowej), opieki zdrowotnej oraz opieki społecznej. Przykładowo w Holandii wynika on dodatkowo ze znacznej odpowiedzialności władz lokalnych za sektor mieszkalnictwa. Obok zakresu kompetencji samorządów terytorialnych, innymi wyznacznikami poziomu wydatków samorządowych mogą być następujące czynniki: swoboda wydatkowania (tzw. samodzielność wydatkowa) i zakres kontroli wydatków (największe restrykcje w tym zakresie dotyczą np. Wielkiej Brytanii), liczba pracowników zatrudnionych w administracji samorządowej, sposób realizacji usług lokalnych (np. zastosowanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego znacznie obniża poziom lokalnych wydatków publicznych), organizacja terytorialna kraju itp.

Z analizowanej tabeli wynika również, że zdecydowanie najniższe wskaźniki po stronie wydatków sektora samorządowego dotyczą Malty, gdzie w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki samorządu w skali roku nie przekraczają 90 euro (czyli, ponad 110 razy mniej niż w Danii i 25 razy mniej niż średnio w UE), a ich udział w PKB kraju wynosi niecały 1 procent. Innym państwem o porównywalnie niskich wskaźnikach jest Cypr. Polska natomiast zalicza się do państw, w których udział wydatków samorządowych we wszystkich wydatkach sektora publicznego kształtuje się na poziomie zbliżonym do średniej UE i wynosi ok. 22%. Podobnie przedstawia się wskaźnik relacji tych wydatków do krajowego PKB (11,5%, przy średniej UE-25 wynoszącej 11,2%). Zdecydowanie najgorzej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o wielkość wydatków sektora samorządowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca (ok. 580 euro, czyli czterokrotnie mniej niż analogiczna średnia unijna). Z drugiej strony należy podkreślić, że jest to „przypadłość” wszystkich nowych krajów członkowskich, z których Polska ma i tak najwyższy poziom charakteryzowanego wskaźnika.

Przeanalizujmy teraz strukturę wydatków JST w warunkach polskich, z uwzględnieniem kategorii wydatków bieżących i kapitałowych (tabela 2.8).

Tabela 2.7

## Wydatki sektora samorządowego w Polsce na tle pozostałych krajów członkowskich UE (stan na koniec 2001 r.)

Państwo	Wydatki całego sektora publicznego w mln euro	Wydatki sektora samorządowego w mln euro	Wydatki sektora samorządowego jako % wydatków całego sektora publicznego w danym kraju	Wydatki sektora samorządowego jako % wydatków sektora samorządowego w całej UE	Wydatki sektora samorządowego na głowę statystycznego mieszkańca w euro	Wydatki sektora samorządowego w relacji do PKB danego kraju w %
1. Austria	109 984	17 429	15.8	1.7	2 150	8.2
2. Belgia	125 609	16 566	13.2	1.6	1 610	6.5
3. Cypr	4 448	181	4.1	0.0	260	1.8
4. Czechy	28 687	5 976	20.8	0.6	580	9.4
5. Dania	98 313	53 714	54.6	5.2	10 040	30.2
6. Estonia	2 343	571	24.4	0.1	420	9.2
7. Finlandia	66 445	25 199	37.9	2.4	4 860	18.6
8. Francja	774 317	146 206	18.9	14.1	2 460	9.9
9. Grecja	62 582	3 456	5.5	0.3	330	2.6
10. Hiszpania	257 288	95 886	37.3	9.2	2 430	14.7
11. Holandia	200 033	73 392	36.7	7.1	4 590	17.1
12. Irlandia	38 947	15 553	39.9	1.5	4 070	13.6
13. Litwa	4 341	944	21.7	0.1	260	7.1
14. Łotwa	8 604	876	25.8	0.1	370	10.3
15. Luksemburg	3 392	1 274	14.8	0.1	2 890	5.8
16. Malta	1 935	33	1.7	0.0	90	0.8
17. Niemcy	1 001 380	151 850	15.2	14.6	1 850	7.3
18. <b>Polska</b>	<b>101 440</b>	<b>22 530</b>	<b>22.2</b>	<b>2.2</b>	<b>580</b>	<b>11.5</b>
19. Portugalia	57 015	7 724	13.5	0.7	770	6.3

Państwo	Wydatki całego sektora publicznego w mln euro	Wydatki sektora samorządowego w mln euro	Wydatki sektora samorządowego jako % wydatków całego sektora publicznego w danym kraju	Wydatki sektora samorządowego jako % wydatków sektora samorządowego w całej UE	Wydatki sektora samorządowego na głowę statystycznego mieszkańca w euro	Wydatki sektora samorządowego w relacji do PKB danego kraju w %
20. Słowacja	9 063	660	7.3	0.1	120	2.9
21. Słowenia	9 501	1 098	11.6	0.1	550	5.2
22. Szwecja	139 920	61 986	44.3	6.0	6 980	25.3
23. Węgry	31 298	7 414	23.7	0.7	740	12.8
24. Wielka Brytania	642 265	149 210	23.2	14.4	2 540	9.3
25. Włochy	591 793	177 510	30.0	17.1	3 070	14.5
<b>Razem UE-25</b>	<b>4 370 943</b>	<b>1 037 239</b>	<b>24.0</b>	<b>100.0</b>	<b>2 300</b>	<b>11.2</b>

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit. s. 54-55.

Tabela 2.8

## Struktura wydatków JST w Polsce w 2003 r. (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe		Wydatki bieżące					
	ogółem	inwestycyjne	ogółem	wynagrodzenia i pochodne	dotacje	obsługa długu	poręczenia i gwarancje	pozostałe
JST ogółem, z tego:	15,5	15,2	84,5	43,4	9,0	1,0	0,0	31,0
- gminy	17,1	16,9	82,9	44,6	5,8	0,9	0,0	31,6
- m. st. Warszawa	15,9	15,9	84,1	33,5	11,1	1,9	0,0	37,6
- miasta na prawach powiatu	12,7	12,0	87,3	42,3	11,6	1,5	0,0	32,0
- powiaty	8,8	8,8	91,2	57,1	4,7	0,5	0,2	28,7
- województwa samorządowe	33,3	32,8	66,7	17,7	28,7	0,4	0,0	19,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2003 r. uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Dominującą kategorią wydatków samorządowych są wydatki bieżące, a wśród nich wydatki związane z wynagrodzeniami i ich pochodnymi. Z kolei wydatki majątkowe, w tym wydatki inwestycyjne, stanowią niezbyt wysoką część wszystkich wydatków JST (ok. 15% w skali wszystkich samorządów, 17% w gminach, 16% w stolicy państwa, 12% w miastach na prawach powiatu i niecałe 9% w powiatach). Wyjątkiem są województwa samorządowe, co jest jednak łatwo wyjaśnić, ponieważ na tym poziomie samorządu funkcjonuje niewiele jednostek organizacyjnych świadczących bezpośrednio usługi swoim mieszkańcom, a to z kolei powoduje stosunkowo niski poziom wydatków bieżących.

Niewątpliwie wydatki inwestycyjne mogą być traktowane jako swoisty miernik efektywności działań władzy samorządowej między innymi dlatego, że przyczyniają się do rozwoju lokalnej infrastruktury. Ich wielkość w poszczególnych państwach członkowskich UE w 2001 r. scharakteryzowano w tabeli 2.9. Wynika z niej, że jeśli wydatki inwestycyjne wszystkich samorządów w krajach członkowskich potraktujemy jako 100%, to najwyższy w nich udział mają samorzady terytorialne Francji (prawie 24%), Włoch (ok. 17%) i Niemiec (15%). Oznacza to, że ponad 56% wszystkich samorządowych wydatków inwestycyjnych UE przypada właśnie na te trzy kraje. Z kolei biorąc pod uwagę samorządowe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca, to niekwestionowanym liderem jest tutaj Irlandia (prawie 1,1 tys. euro), a z nowych krajów członkowskich Łotwa (900 euro). W Polsce omawiany wskaźnik jest stosunkowo niski (100 euro), porównywalny do analogicznych wskaźników takich państw, jak Grecja, Cypr i Estonia. Znacznie lepiej wypada nasz kraj biorąc pod uwagę wskaźnik sa-

morządowych wydatków inwestycyjnych jako procent PKB. W 2001 r. jego wielkość była wyższa od średniej unijnej (UE-25) i zbliżała się do poziomu 2%.

Tabela 2.9

**Wydatki inwestycyjne sektora samorządowego w Polsce na tle pozostałych krajów członkowskich UE (stan na koniec 2001 r.)**

Państwo	W milionach euro	Jako % wydatków inwestycyjnych sektora samorządowego w całej UE	Na głowę statystycznego mieszkańca w euro	W relacji do PKB danego kraju (%)	Jako % wydatków inwestycyjnych całego sektora publicznego w danym kraju
1. Austria	1 278	0.9	160	0.6	51.3
2. Belgia	2 004	1.4	200	0.8	50.6
3. Cypr	71	0.1	100	0.7	13.7
4. Czechy	1 882	1.3	180	3.0	47.4
5. Dania	2 230	1.6	420	1.3	67.1
6. Estonia	120	0.1	90	1.9	53.6
7. Finlandia	2 420	1.7	470	1.8	64.2
8. Francja	32 723	23.5	550	2.2	68.7
9. Grecja	1 025	0.7	100	0.8	20.4
10. Hiszpania	13 764	9.9	350	2.1	66.4
11. Holandia	8 985	6.4	560	2.1	64.8
12. Irlandia	4 140	3.0	1 080	3.6	78.8
13. Litwa	35	0.0	10	0.3	10.2
14. Łotwa	399	0.3	900	1.8	42.8
15. Luksemburg	182	0.1	80	2.1	53.2
16. Malta	10	0.0	30	0.2	1.9
17. Niemcy	20 690	14.8	250	1.0	57.9
<b>18. Polska</b>	<b>3 832</b>	<b>2.7</b>	<b>100</b>	<b>1.9</b>	<b>55.2</b>
19. Portugalia	2 932	2.1	290	2.4	58.2
20. Słowacja	202	0.1	40	0.9	15.5
21. Słowenia	423	0.3	210	2.0	43.1
22. Szwecja	4 158	3.0	470	1.7	55.9
23. Węgry	1 503	1.1	150	2.6	33.1
24. Wielka Brytania	11 287	8.1	190	0.7	54.3
25. Włochy	23 075	16.6	400	1.9	75.8
<b>Razem UE-25</b>	<b>139 371</b>	<b>100.0</b>	<b>310</b>	<b>1.5</b>	<b>61.7</b>

Źródło: *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 57.

Tabela 2.10

**Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem JST w Polsce w latach  
1999-2003 (w %)**

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
JST ogółem,	19,0	17,9	17,0	16,3	15,5
z tego:					
- gminy	22,1	20,8	17,7	17,4	17,1
- m. st. Warszawa*	x	x	26,4	27,8	15,9
- miasta na prawach powiatu	18,1	17,1	16,0	13,7	12,7
- powiaty	6,5	7,5	9,1	8,1	8,8
- województwa samorządowe	31,6	29,0	28,0	29,1	33,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2003 r. uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

W Polsce obserwujemy niepokojący, utrzymujący się od 1999 r. spadek udziału wydatków majątkowych, w tym głównie inwestycyjnych, w wydatkach ogółem JST z poziomu 19% w 1999 r. do 15,5% w roku 2003 (tabela 2.10). Wspomniany spadek dotyczy przede wszystkim miast na prawach powiatu, przy czym w ostatnim czasie wystąpił także w m. st. Warszawie. Zmiany niezgodne z tą ogólną tendencją miały miejsce jedynie w wydatkach powiatów i województw samorządowych, gdzie zaobserwowano niewielki wzrost udziału wydatków majątkowych.

Istotnych informacji dostarcza analiza struktury rodzajowej wydatków JST, z uwzględnieniem działów klasyfikacji budżetowej. Dane zaprezentowane w tabeli 2.11 dowodzą, że istnieje kilka podstawowych, dominujących celów w wydatkowaniu pieniędzy JST. Zaliczamy do nich oświatę i wychowanie (ponad 40% wydatków gmin, 37% – powiatów, 34% – miast na prawach powiatu). Na drugiej pozycji są wydatki związane z opieką społeczną (ponad 20% wydatków powiatów, 13 % – miast na prawach powiatów, 11 % – gmin). Trochę inna struktura rodzajowa występuje w przypadku województw. Tutaj największy udział wydatków dotyczy transportu i łączności (ponad 37%), kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego (14%), a także ochrony zdrowia (prawie 11%).

Zróznicowania w zakresie poziomu wydatków JST w układzie przestrzennym i według poszczególnych typów jednostek przedstawiono na rysunkach 2.3 oraz 2.4.

Tabela 2.11

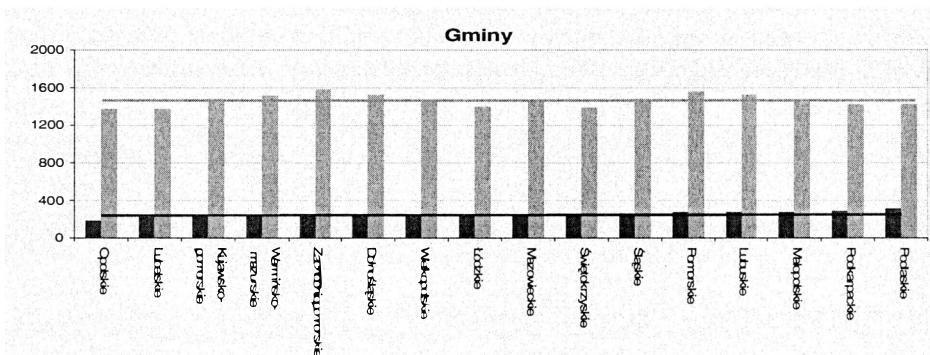
**Struktura rodzajowa wydatków budżetowych poszczególnych typów JST w Polsce według działów klasyfikacji budżetowej w 2003 r. (w %)**

Działy klasyfikacji budżetowej	JST ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Rolnictwo i łowiectwo	2,3	3,2	0,0	0,2	0,5	12,5
Transport i łączność	12,0	6,0	32,2	13,4	9,1	37,1
Turystyka	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2
Gospodarka mieszkaniowa	2,9	2,6	3,1	5,1	0,4	0,5
Administracja publiczna	10,5	12,5	8,9	7,7	11,8	6,6
Bezpieczeństwo publiczne i ppoż.	2,3	1,1	2,8	2,7	5,8	0,0
Obsługa długu	1,1	0,9	1,9	1,5	0,7	0,6
Oświata i wychowanie	35,0	40,4	21,9	33,8	36,6	9,3
Ochrona zdrowia	2,4	0,9	1,1	1,7	5,3	10,6
Opieka społeczna	12,2	11,0	7,6	13,3	20,1	1,5
Edukacyjna opieka wychowawcza	7,0	6,0	8,3	9,0	8,0	1,1
Gosp. komunalna i ochrona środowiska	5,9	8,8	4,4	5,4	0,1	1,3
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,2	2,9	3,2	3,0	0,5	14,1
Kultura fizyczna i sport	1,5	1,8	1,4	1,8	0,2	1,2
Pozostałe działy	1,6	1,7	3,1	1,4	0,9	3,4

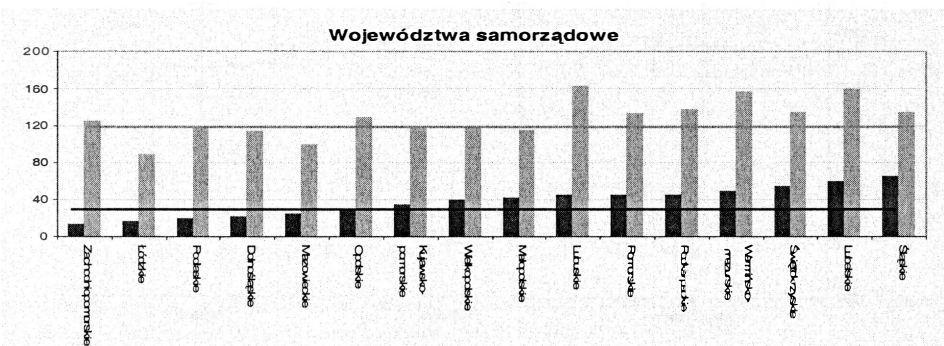
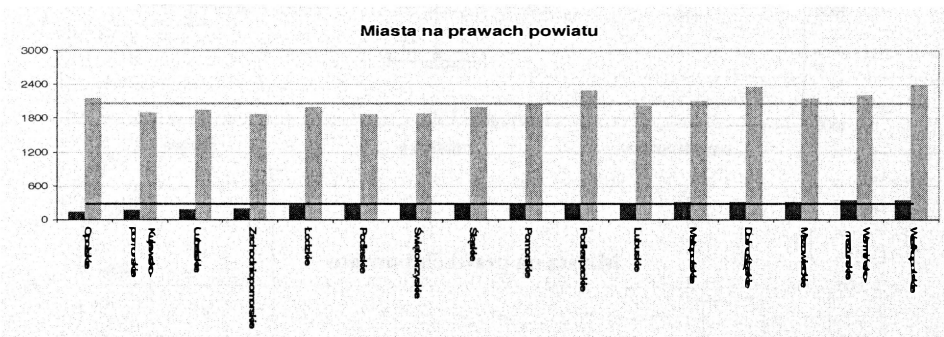
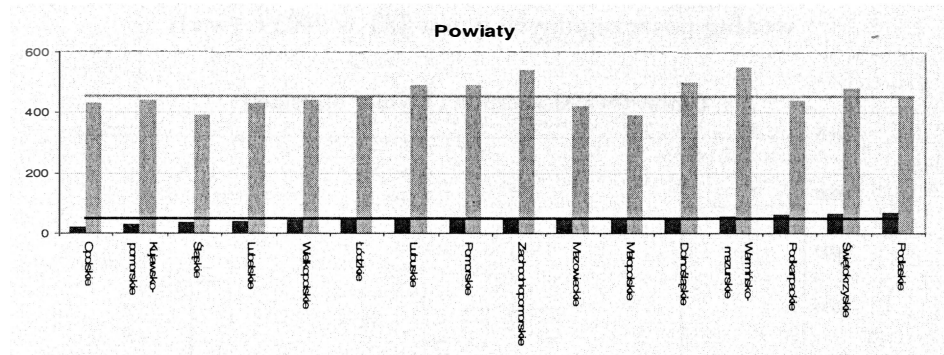
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2003 r. uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Rysunek 2.3

**Zróźnicowanie terytorialne wydatków ogółem i wydatków majątkowych JST w Polsce w 2003 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST (w zł)**



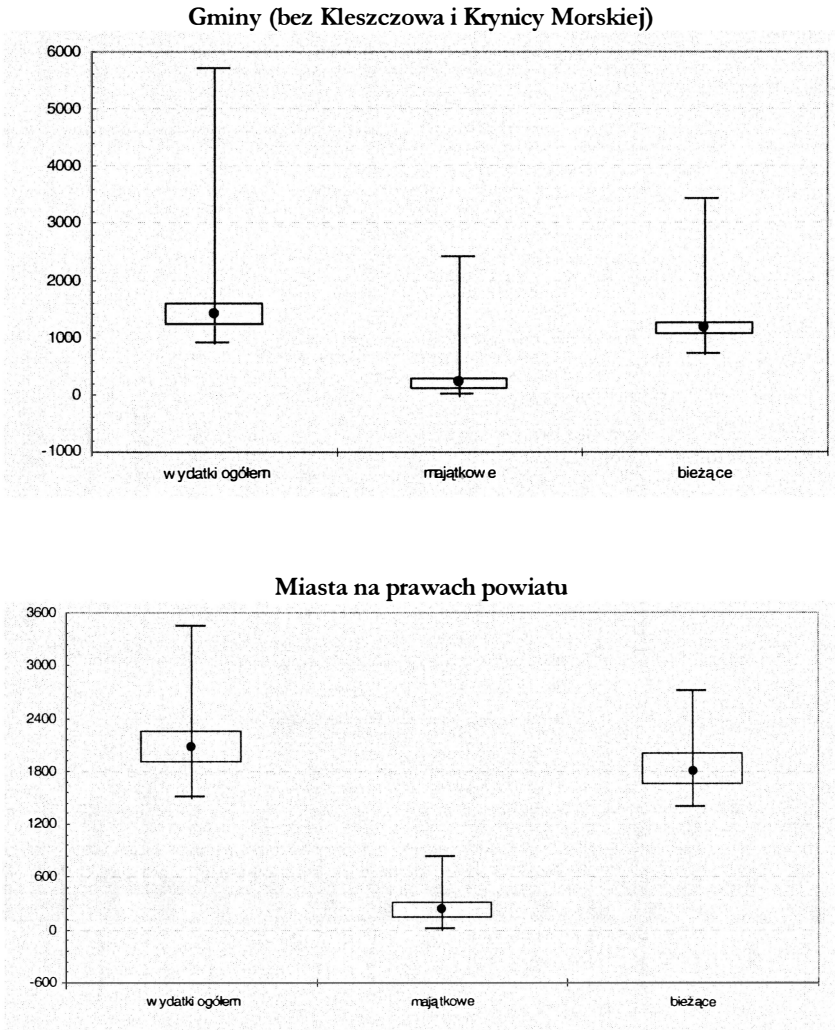


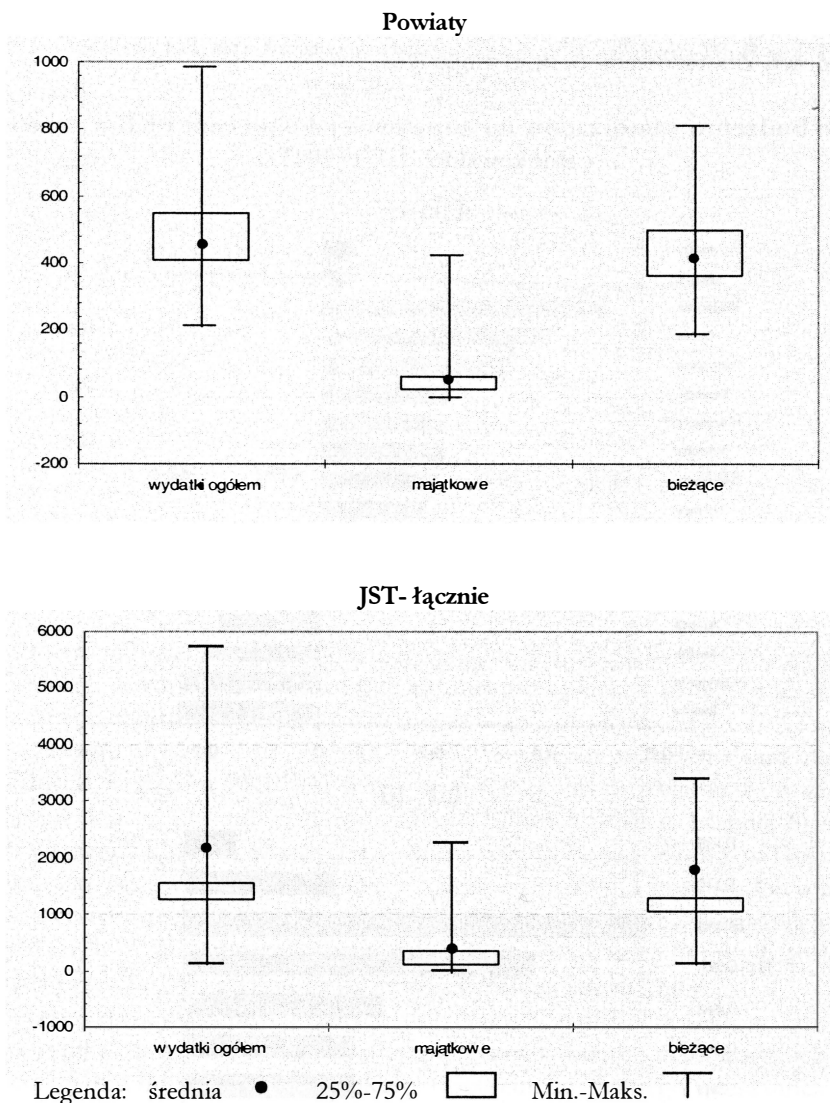


- Dochody ogółem
  Dochody własne
- Średnia krajowa wydatków ogółem dla danego typu JST
- Średnia krajowa wydatków majątkowych dla danego typu JST

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 r., op. cit., s. 107.

Rysunek nr 2.4

**Zróżnicowanie wydatków budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST w 2003 r. (w zł)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 r.*, op. cit., s. 109.

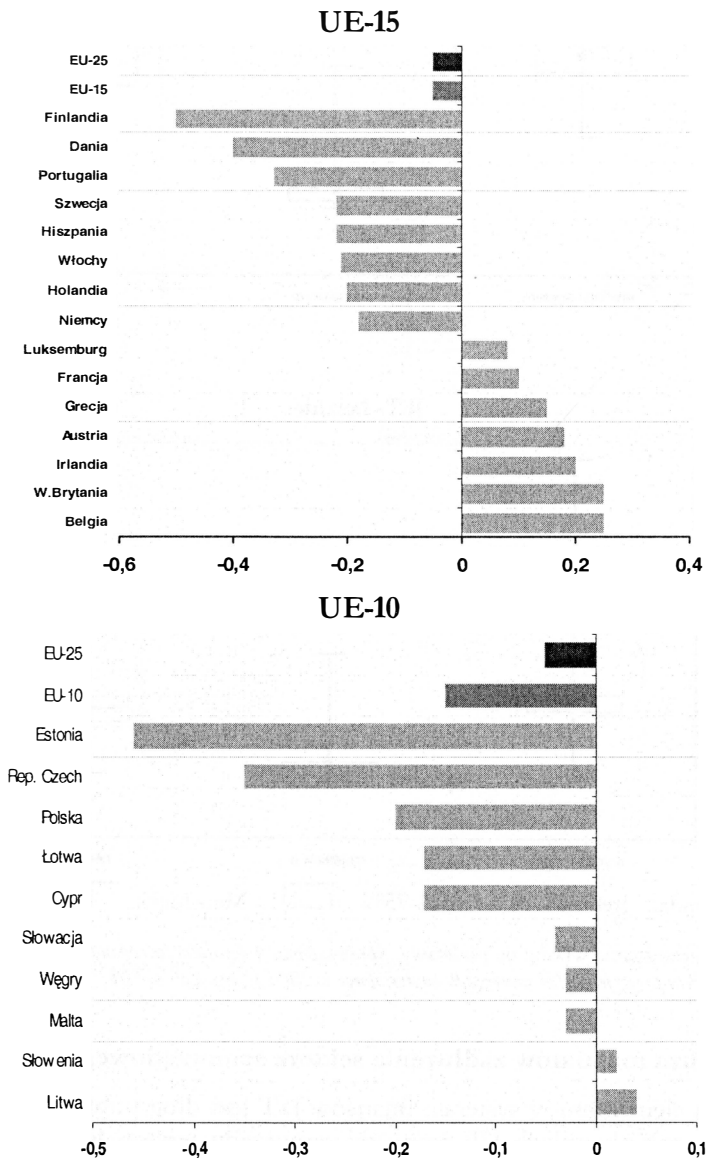
#### 2.4. Analiza rozmiarów zadłużenia sektora samorządowego

Istotnym elementem w systemie finansów JST jest dług publiczny. We wszystkich krajach członkowskich UE jednostki samorządu terytorialnego korzystają ze zwrotnych źródeł finansowania. Lokalny dług publiczny jest efektem braku równowagi dochodów i wydatków w lokalnym sektorze finansów publicznych. Zakres zbilansowania budżetów lokalnych w 2003 r. w poszczególnych krajach członkowskich UE scharakteryzowano na rysunku 2.5. Jednocześnie należy podkreślić, że

brakiem owej równowagi jest znacznie bardziej obciążony sektor centralny niż samorządowy. Zobrazowano to na rysunku 2.6.

Rysunek 2.5

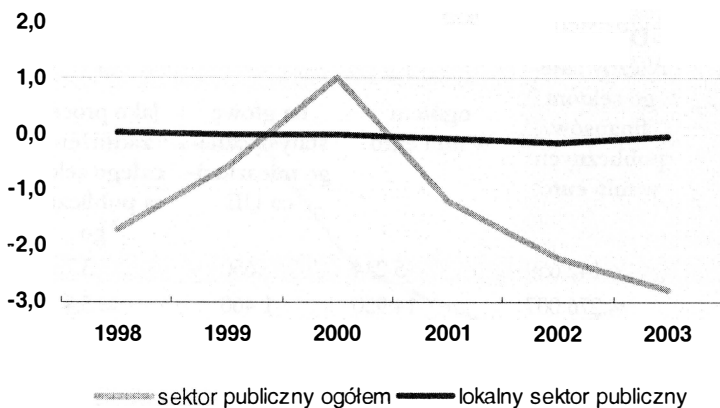
### Saldo budżetów samorządów terytorialnych jako procent PKB w państwach członkowskich UE w 2003 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, Dexia Crédit Local, Paris, November 2004, s. 15.

Rysunek 2.6

### Bilans budżetu sektora finansów publicznych jako procent PKB w UE-15 w latach 1998-2003



Źródło: *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 15.

W 2001 r. zadłużenie sektora lokalnego w Unii Europejskiej (UE-25) wyniosło ponad 494 mld euro, co stanowiło 1 090 euro na głowę statystycznego mieszkańca, 8,6% łącznego zadłużenia sektora publicznego oraz 5,3% PKB całej UE. Obrazują to dane zawarte w tabeli 2.12. Wynika z nich, że poziom zadłużenia samorządów terytorialnych względem PKB jest różny w poszczególnych państwach: w niektórych nie przekracza 2%, np. w: Grecji, Litwie, Słowacji, Polsce, Irlandii, Słowenii oraz na Węgrzech i Malcie, w innych natomiast wynosi ponad 9%, np. w Holandii i Hiszpanii. Zróżnicowania w tym zakresie zależą od poziomu samorządowych wydatków inwestycyjnych oraz od ograniczeń prawnych dotyczących zaciągania kredytów i pożyczek przez samorzady terytorialne. Formalnoprawne limity długu lokalnego będą przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części pracy.

Z najnowszych, dostępnych danych dotyczących zadłużenia sektora samorządowego wynika, że w 2003 r. lokalny dług publiczny w krajach członkowskich UE-15 wyniósł 516,2 mld euro, co daje około 1 360 euro na jednego mieszkańca oraz 8,6% łącznego zadłużenia sektora publicznego. Średnia wielkość lokalnego długu publicznego w relacji do PKB kształtuje się na poziomie 5,6%<sup>63</sup>, natomiast zmiany w zakresie kształtowania się tego wskaźnika w latach 1998-2003 zobrazowano na rysunku 2.7.

<sup>63</sup> *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 16-17.

Tabela 2.12

**Dług publiczny sektora samorządowego w poszczególnych państwach członkowskich UE-25 w 2001 r.**

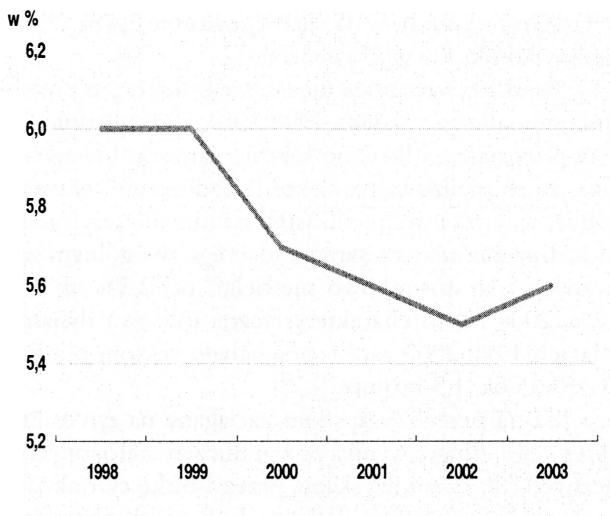
Państwo	Dług publiczny całego sektora finansów publicznych w mln euro	Dług publiczny sektora samorządowego			
		ogółem w mln euro	na głowę statystycznego mieszkańca UE	jako procent zadłużenia całego sektora publicznego	jako procent PKB danego kraju
1. Austria	142 659	5 244	650	3.7	2.5
2. Belgia	276 007	14 950	1 460	5.4	5.9
3. Cypr	5 676	255	370	4.5	2.5
4. Czechy	12 128	1 437	140	11.8	2.3
5. Dania	80 880	8 112	1 520	10.0	4.6
6. Estonia	294	129	90	43.9	2.1
7. Finlandia	59 433	3 853	740	6.5	2.8
8. Francja	838 700	105 800	1 780	12.6	7.2
9. Grecja	140 047	728	70	0.5	0.6
10. Hiszpania	371 041	61 546	1 560	16.6	9.4
11. Holandia	227 018	42 242	2 640	18.6	9.8
12. Irlandia	41 475	2 089	550	5.0	1.8
13. Litwa	3 216	141	40	4.4	1.1
14. Łotwa	1 207	470	1 070	38.9	2.4
15. Luksemburg	1 469	196	80	13.3	2.3
16. Malta	2 664	1	3	0.0	0.0
17. Niemcy	1 232 820	99 080	1 200	8.0	4.8
<b>18. Polska</b>	<b>82 728</b>	<b>3 340</b>	<b>90</b>	<b>4.0</b>	<b>1.7</b>
19. Portugalia	68 333	3 426	340	5.0	2.8
20. Słowacja	9 935	294	50	2.9	1.3
21. Słowenia	5 765	22	10	0.4	0.1
22. Szwecja	132 298	12 703	1 430	9.6	5.2
23. Węgry	31 144	438	40	1.4	0.8
24. Wielka Brytania	631 172	86 711	1 470	13.7	5.4
25. Włochy	1 336 253	40 919	710	3.1	3.4
Razem UE-25	5 734 361	494 126	1 090	8.6	5.3

Źródło: *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 60-61 oraz obliczenia własne.

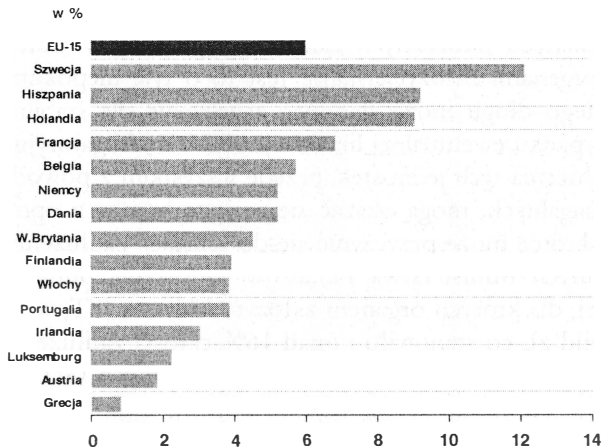
Rysunek 2.7

## Lokalny dług publiczny jako procent PKB w państwach członkowskich UE-15

W latach 1998-2003



W 2003 r.



Źródło: *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 17.

Przedstawiono tu szczegółowe wskaźniki dla poszczególnych państw w odniesieniu do roku 2003. O ile w 2001 r. liderami w zakresie udziału lokalnego długu publicznego w produkcie krajowym brutto były Holandia i Hiszpania, w których analizowany wskaźnik przekraczał 9%, o tyle w 2003 r. na wyraźne prowadzenie wysunęła się Szwecja, ze wskaźnikiem oscylującym wokół 12%. Dla porównania, w

Polsce na koniec 2003 r. dług całego sektora samorządowego wynosił ok. 21,8 mld zł, natomiast PKB – 814,7 mld zł, co oznacza, że udział długu lokalnego kształtował się na poziomie ok. 2,7%<sup>64</sup>. Oznacza to ponad dwukrotnie niższy poziom niż średnia europejska, wynosząca w 2003 r. 5,6% (UE-15). Podobne tendencje występowały w nowych krajach członkowskich. Dla porównania wysokość analizowanego wskaźnika w Czechach kształtowała się na poziomie 2,4%, 2% - w Estonii, 1,4% – na Słowacji oraz tylko ok. 1% w Słowenii<sup>65</sup>.

W tabeli 2.13 scharakteryzowano w ujęciu wielkościowym podstawowe elementy polskiego długu komunalnego w latach 1999-2004, z uwzględnieniem jego podziału na dług JST oraz pozostałe zadłużenie sektora samorządowego. Z danych w niej zawartych wynika, że w analizowanym okresie zadłużenie sektora lokalnego wzrosło ponad 4-krotnie, w tym samych jednostek samorządu terytorialnego – 3-krotnie. I chociaż udział zadłużenia sektora samorządowego w ogólnym zadłużeniu sektora finansów publicznych jest stosunkowo niewielki (od 2,2% w 1999 r. do 5,2% w 2003 r. oraz 4,2 w 2004 r.), to charakterystyczna jest owa dynamika wzrostu. Dla porównania, w latach 1999-2003 zadłużenie całego sektora publicznego, podobnie jak rządowego wzrosło ok. 1,5-krotnie.

Zobowiązania JST są przede wszystkim zaciągane na rynku krajowym (95,7%). Krajowy charakter tego długu wynika z ograniczeń nałożonych przez ustawę o finansach publicznych (do czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej JST mogły finansować swój deficyt, obok emisji papierów wartościowych, kredytami zaciąganyymi w bankach krajowych).

Dane zawarte w tabeli 2.13 pozwalają również odnotować drastyczny wzrost zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ), dla których JST są organami założycielskimi. Jest to o tyle niepokojące zjawisko, że wysoki poziom tego długu może stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej JST, które w przypadku ewentualnej likwidacji SPZOZ obligatoryjnie przejmują ich długi. Skutki zadłużenia tych jednostek, przede wszystkim z powodu narastania ich zobowiązań wymagalnych, mogą okazać się swoistą bombą z opóźnionym zapłonem, która już wkrótce może przyczynić się do eskalacji zadłużenia samorządowego<sup>66</sup>. Według danych Ministerstwa Finansów zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim są JST, wynosiło na koniec 2003 r. ok. 2,7 mld zł, co stanowiło ponad 16% całości zadłużenia sektora samorządowego<sup>67</sup>. Natomiast na podstawie najnowszych danych GUS-u i Ministerstwa

---

<sup>64</sup> *Raport Roczny Dług publiczny 2003*, Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, Warszawa, sierpień 2004, s. 19 oraz *Zadłużenie sektora finansów publicznych. II kwartał 2004*, Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, Warszawa, 30.09.2004, s. 3.

<sup>65</sup> *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 16.

<sup>66</sup> Dotyczy to przede wszystkim długów szpitali powiatowych. Formalnie nie jest to dług powiatów, ponieważ ZOZ jest samodzielną placówką na własnym rozrachunku. Jednak w sytuacji, gdy szpital będzie zmuszony zaprzestać funkcjonować (obecnie regulacje nie dopuszczają możliwości upadku SPZOZ-u), to jego zadłużenie przechodzi na samorząd.

<sup>67</sup> *Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw. 2003 r.*, Biuletyn Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, Warszawa, maj 2004 r., s. 4.



Tabela 2.13

## Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce w latach 1999-2004 – stan na koniec poszczególnych lat (w mln zł)

WYSZCZEGÓLNIENIE	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Zadłużenie sektora samorządowego ogółem	6 187,2	9 377,1	14 867,9	18 485,9	21 799,4	24 481,4
1. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego	6 187,2	9 377,1	12 266,4	15 358,4	17 276,8	19 104,7
1.1. Zadłużenie krajowe	5 972,0	9 147,9	11 989,2	14 872,6	16 542,0	bd
1.2. Zadłużenie zagraniczne	215,2	229,2	277,2	485,8	734,8	bd
2. Pozostałe zadłużenie sektora samorządowego	b.d.	b.d.	2 601,5	3 127,5	4 522,6	5 376,7
2.1. Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	b.d.	b.d.	36,4	35,6	38,5	76,1
2.2. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	-	-	2 464,5	3 002,9	4 411,8	5 234,0
2.3. Samorządowe instytucje kultury	b.d.	b.d.	62,3	58,1	45,3	28,7
2.4. Pozostałe samorządowe osoby prawne	b.d.	b.d.	38,3	31,0	26,9	37,9

\* Dane wstępne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa.

Zdrowia same koszty obsługi zadłużenia publicznych placówek medycznych (jednostek państwowych i samorządowych łącznie) można szacować na ok. 700-800 mln zł rocznie<sup>68</sup>. Pewne rozwiązania w tym zakresie przyniosła wprowadzenie nowej ustawy o restrukturyzacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej, zgodnie z którą budżet państwa przeznaczy na pożyczki dla zakładów opieki zdrowotnej ok. 2,2 mld zł. Nie udało się jednak przeforsować w niej koncepcji przekształcenia publicznych ZOZ-ów w spółki kapitałowe, co nierozzerwalnie wiązałoby się z przyznaniem im zdolności upadłościowej i poddaniem ich zadłużenia mechanizmom rynkowym. W opinii autorki niniejszej pracy jest to niezbędny warunek do przerwania pętli zadłużenia tych jednostek.

W kolejnych rozdziałach pracy zostaną scharakteryzowane najważniejsze uwarunkowania prawne i ekonomiczne związane z problematyką polskiego długu jednostek samorządu terytorialnego w kontekście rosnącej jego roli w systemie finansowym samorządów terytorialnych. Ponieważ od 1 maja 2004 r. polskie JST stały się integralnymi elementami struktur europejskich, przeprowadzona analiza musi uwzględnić ten aspekt.

---

<sup>68</sup> S. Szczepaniak, *Przekształcenie w spółkę kapitałową w interesie pacjenta*, „Gazeta Prawna” z 30 marca 2005 r.

## ROZDZIAŁ III

# GRANICE ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

---

### 3.1. Klasyfikacja form ograniczania wysokości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Zanim przejdę do analizy zróżnicowanych zasad zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej w pierwszej kolejności celowe wydaje się dokonanie klasyfikacji form ograniczania wysokości długu samorządowego. Generalnie istnieją dwa podstawowe sposoby kształtowania (limitowania) jego wielkości:

- forma *ex ante* – stosowana przed powstaniem zobowiązania oraz
- forma *ex post* – polegająca na badaniu już istniejącego zadłużenia.

Biorąc z kolei pod uwagę przedmiot oddziaływania analizowanych ograniczeń można je podzielić na ograniczenia dotyczące:

- celów zadłużania (np. kwestia dopuszczalności zadłużania się w celu finansowania wydatków bieżących, a nie tylko inwestycyjnych),
- rodzaju zadłużenia (np. ograniczenia dotyczące zadłużania się przez samorządy terytorialne na rynkach zagranicznych),
- wysokości samorządowego długu publicznego (przy czym dopuszczalną wielkość rocznego zadłużenia odnosi się do wielkości dochodów budżetowych),
- kosztów obsługi zadłużenia (odsetek oraz rat spłaty długu najczęściej również odnoszonych do dochodów budżetowych).

Z kolei biorąc pod uwagę rodzaj i charakter instrumentów oddziaływania na poziom długu możemy wyróżnić:

- formalnoprawne formy regulacji wysokości zadłużenia samorządowego – są to ograniczenia wynikające z istniejących uregulowań prawnych, np.: limit łącznego poziomu zadłużenia w danym roku budżetowym, limit rocznych kosztów obsługi zadłużenia, limity dotyczące określonych typów instrumentów dłużnych (np. kredytów i pożyczek zaciąganych na rynkach zagranicznych), ograniczenia dotyczące możliwości wyboru instytucji udzielającej kredytu lub pożyczki itp.;
- regulacje instytucjonalno-administracyjne – wiążą się z nadzorem nad długiem samorządów i wynikają z określonych decyzji odpowiednich ministrów, orga-

nów nadzorczych, specjalnych banków itp.; ich przykładem są zezwolenia wymagane na zaciągnięcie określonych zobowiązań finansowych;

- regulacje ekonomiczne – bazują na mechanizmach rynkowych; wiążą się z zasadami racjonalności i efektywności ekonomicznej oraz zdolnością kredytową JST; jako przykłady takich regulacji można podać zmiany stóp oprocentowania kredytów, oceny ratingowe jednostek samorządu terytorialnego itp.;
- regulacje o charakterze opiniodawczym i informacyjnym – wiążą się z koniecznością informowania opinii publicznej o zaciągniętych i planowanych zobowiązaniach oraz koniecznością uzyskania pozytywnych opinii od określonych instytucji (np. audytorów, regionalnych izb obrachunkowych itp.), a także obowiązkiem opracowywania przez jednostkę samorządu terytorialnego określonych strategii, planów, prognoz zadłużenia itp.

P. Swianiewicz zauważa, że oparcie kontroli i regulacji zadłużenia JST wyłącznie o mechanizmy ekonomiczne, czyli zawierzenie w tym zakresie tzw. „niewidzialnej ręce rynku” jest niewystarczające. Cytowany autor podaje za B. Dafflonem określone powody konieczności regulacji rynku kredytów komunalnych: po pierwsze – bariery informacyjne dotyczące sektora samorządowego, po drugie – brak możliwości bankructwa JST (będzie o tym mowa w dalszej części pracy), po trzecie – duże prawdopodobieństwo braku odpowiednich reakcji kredytobiorcy samorządowego na sygnały pochodzące z rynku (ich ignorowanie wynika z faktu, że w sektorze samorządowym uwarunkowania polityczne często wiodą prym nad przesłankami ekonomicznymi)<sup>1</sup>.

Argumenty te są bardzo przekonujące, ale w opinii autorki niniejszej pracy w prawidłowo funkcjonującym systemie finansów lokalnych największy ciężar gatunkowy powinny posiadać mechanizmy regulacyjne o charakterze ekonomicznym, nawiązujące do indywidualnej sytuacji finansowej oraz związanej z tym zdolności kredytowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Niestety, polskie rozwiązania wyraźnie preferują ograniczenia o charakterze formalnoprawnym, które obarczone są cechą uniwersalności (wszystkie jednostki samorządu terytorialnego traktowane są przez nie w jednakowy sposób) i często pozostają w wyraźnej rozbieżności w stosunku do zróżnicowanej sytuacji ekonomicznej poszczególnych samorządów. W polskich regulacjach dotyczących kwestii limitowania samorządowego długu publicznego (dotyczy to zresztą również innych płaszczyzn finansów lokalnych, np. kwestii subwencjonowania) zbyt mały nacisk kładzie się na bodźce ekonomiczne, a koncepcja „*homo economicus*” występuje tu w zbyt ograniczonym zakresie. Autorka będzie starała się to wykazać w dalszej części rozdziału.

<sup>1</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 135-136, cyt. za: Dafflon B., *Capital expenditures and financing in the communes in Switzerland*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, op. cit.

### 3.2. Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego a problem długu publicznego w krajach Unii Europejskiej w świetle kryteriów konwergencji

Jest oczywiste, że samorządy terytorialne partycypują w ogólnym poziomie długu publicznego, wszelkie regulacje makroekonomiczne mające wpływ na jego poziom dotyczą również samorządowego długu publicznego. Do regulacji tego typu zaliczają się obowiązujące w krajach członkowskich tzw. kryteria konwergencji (inaczej spójności, zbieżności), ustanowione przez Traktat z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej), podpisany 7 lutego 1992 roku. Zawierają one wymagania ekonomiczne, jakie musi spełnić kraj, aby wejść do Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. Eurolandu). W oparciu o nie Rada Europejska stwierdza, czy dane państwo członkowskie może przyjąć wspólną walutę euro.

Wyróżniamy dwie grupy kryteriów: gospodarcze oraz prawne. Możliwe jest również dokonanie podziału kryteriów gospodarczych na ogólnoeconomiczne i budżetowe. Ogólnoeconomiczne kryteria zbieżności są następujące:

- inflacyjne – wyrażające się dostatecznie małą stopą inflacji, tj. nie wyższą niż 1,5 punktu procentowego od średniej w trzech państwach o najniższej inflacji (w 2004 r. średnioroczna inflacja mierzona zharmonizowanym wskaźnikiem cen konsumpcyjnych wyniosła w Polsce 3,6%, a jej średni poziom w trzech krajach Unii Europejskiej o najniższej inflacji wynosił 0,7%, w tym: w Finlandii 0,1%, w Danii 0,9%, w Szwecji 1,0%, co oznacza to, że wartość referencyjna w grudniu 2004 r. wyniosła 2,2%, a Polska nie spełniała inflacyjnego kryterium konwergencji);
- kursu walutowego – wyrażające się osiągnięciem dostatecznej stabilności kursu waluty narodowej wobec euro w okresie dwóch lat poprzedzających przystąpienie danego państwa do Unii Gospodarczo-Walutowej – bieżące wahania kursu danej waluty narodowej nie mogą przekraczać granicy +/-15% kursu podstawowego (w związku z faktem, że złoty nie został jeszcze objęty mechanizmem ERM2 to nie jest możliwe odniesienie się do zagadnienia wypełniania przez Polskę kryterium kursu walutowego);
- stóp procentowych – wyrażające się odpowiednio niskimi długoterminowymi stopami procentowymi, nie wyższymi niż 2 punkty procentowe od średniej odpowiednich stóp procentowych w trzech państwach UE o najbardziej stabilnych cenach (w 2004 r. krajami o najniższym poziomie inflacji w Unii Europejskiej były: Dania, Finlandia oraz Szwecja, w których średni poziom długoterminowych stóp procentowych wynosił 4,3%; dla porównania rentowność polskich 10-letnich obligacji skarbowych w tym okresie ukształtowała się natomiast na poziomie 6,9% i była wyższa od średniej z ww. krajów o 2,6 punktów procentowych, co oznacza, że Polska nie spełniała w 2004 r. kryterium stopy procentowej)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Kryteria konwergencji coraz częściej poddawane są krytyce jako przejaw sztucznej synchronizacji gospodarczej państw członkowskich UE. Krytycy uważają, że wartości te są dość przypadkowe, a ich odgórne narzucanie poszczególnym krajom wyraźnie spowalnia ich wzrost gospodarczy. Podkreślają

Budżetowe kryteria zbieżności (tzw. kryteria fiskalne) zostały określone nie tylko w *Traktacie z Maastricht*, ale również w specjalnym *Protokole w sprawie procedury nadmiernej deficytu* (załącznik do Traktatu). Odnoszą się do dwóch kluczowych dla finansów państwa i jego gospodarki fiskalnej obszarów – długu publicznego oraz deficytu budżetowego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, państwa członkowskie spełniają tego rodzaju kryteria zbieżności, jeżeli:

- stosunek planowanego i obecnie notowanego deficytu budżetu finansów publicznych do PKB nie przekracza 3%,
- stosunek długu publicznego do PKB nie jest większy niż 60%.

Istnieją jeszcze kryteria prawne konwergencji, zgodnie z którymi od państw członkowskich UE wymaga się zapewnienia ich narodowym bankom centralnym znacznego zakresu niezależności w wykonywaniu przez nie zadań dotyczących polityki pieniężnej. Owa polityka ma się przy tym opierać na zasadzie stabilizacji cen (tj. utrzymania inflacji na niskim poziomie).

Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania najważniejsze są kryteria związane z deficytem budżetowym i długiem publicznym. W zasadzie trudno jest wyjaśnić, dlaczego przyjęto w tym wypadku takie, a nie inne wielkości referencyjne, tj. 3% PKB w przypadku deficytu budżetowego oraz 60% PKB w odniesieniu do długu publicznego. W dostępnej literaturze nie spotkałam się z uzasadnieniem wyboru takiego poziomu wskaźników. Należy się chyba zgodzić z L. Oręziak, która uważa, że stało się to trochę na zasadzie intuicyjnej, na podstawie dotychczasowych doświadczeń i wizji pożądanego stanu finansów publicznych<sup>3</sup>.

Celowe wydaje się szersze omówienie regulacji i procedur unijnych stosowanych wobec państw członkowskich w zakresie ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego. Ze względu na wagę omawianego problemu w kwestii tej powstały stosowne zabezpieczenia rangi traktatowej. Otóż art. 104c Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), zwanego Traktatem z Maastricht, stanowi, że „*rządy państw członkowskich będą unikać nadmiernego deficytu budżetowego*”. W celu usankcjonowania tego zapisu w Traktacie zawarto szczegółową procedurę z tym związaną (tzw. procedura ograniczania nadmiernego deficytu – ang. *excessive deficit procedure*). Poszczególne etapy jej stosowania są następujące:

1. Stwierdzenie przez Komisję Europejską (na podstawie analizy danych statystycznych w poszczególnych krajach członkowskich wystąpienia „nadmiernej

---

także, że omawiane wskaźniki referencyjne mają charakter instrumentalny (stanowią instrument nacisku politycznego na państwo aspirujące do unii walutowej). Por. J. Mazur, *Unia walutowa jako instrumentalna przestanka zbieżności makroekonomicznej państw członkowskich Unii Europejskiej*, adres internetowy: [http://www.naszawitryna.pl/europa\\_683.html](http://www.naszawitryna.pl/europa_683.html), 2003.01.13.

Jeszcze inni autorzy dowodzą, że kryteria fiskalne są wewnętrznie spójne tylko dla bardzo ograniczonego przedziału wartości wzrostu nominalnego PKB. Stwarza to dodatkowe ograniczenia fiskalne dla tych krajów członkowskich, które chcą i mogą rozwijać się szybciej. Por. K.D. Rosati, *Polityka fiskalna w Polsce w perspektywie wejścia do Unii Europejskiej i UWG*, [w:] *Finanse publiczne a perspektywa integracji z Unią Europejską*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2002, s. 41-42.

<sup>3</sup> L. Oręziak, *Euro nowy pieniądz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 37.

- go deficytu”, czyli zgodnie z Protokołem dołączonym do Traktatu z Maastricht, deficytu przekraczającego 3 % PKB<sup>4</sup>.
2. SSporządzenie przez Komisję Europejską specjalnego sprawozdania w tej sprawie.
  3. ZZaopiniowanie sprawozdania przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy Komisji Europejskiej (*The EcoFin Council*), składający się z ministrów finansów i gospodarki krajów członkowskich.
  4. GGłosowanie w sprawie nadmiernego deficytu danego państwa w Radzie Europejskiej.
  5. WWydanie państwu członkowskiemu zalecenia (ang. *recommendation*) w sprawie wyeliminowania nadmiernego deficytu.
  6. W W stosunku do krajów członkowskich należących do tzw. Strefy Euro (ang. *The Euro-zone*) istnieje możliwość zażądania przez Radę składania okresowych sprawozdań z działań mających na celu dostosowanie deficytu do wymaganego poziomu, a w przypadku niezastosowania się do zaleceń Rady możliwe jest zastosowanie następujących sankcji:
    - konieczność opublikowania przez dany kraj dodatkowych informacji przed każdą emisją obligacji rządowych,
    - zalecenie Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu zaostreżenia warunków udzielania pożyczek danemu państwu,
    - nałożenie na państwo stosownej kary finansowej.

Inne są natomiast konsekwencje w przypadku państw pozostających poza strefą euro. W odniesieniu do Polski może to być na przykład wstrzymanie przez Unię wypłaty z Funduszu Spójności.

Dążąc do zapewnienia większej sprawności procedury ograniczania nadmiernego deficytu, państwa członkowskie na szczycie Unii Europejskiej w 1996 r. w Dublinie podpisały tzw. Pakt Stabilności i Wzrostu (*Stability and Growth Pact – SGP*), który został przyjęty na szczycie w Amsterdamie w 1997 r. Pakt składa się z rezolucji (*Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*)<sup>5</sup> oraz dwóch rozporządzeń Rady Europejskiej<sup>6</sup>. Miał przygotować grunt pod wprowadzenie wspólnej waluty. Pakt ma zastosowanie do wszystkich krajów członkowskich UE, jednak jego część represyjna (czyli ta, która definiuje określone sankcje) nie dotyczy krajów, które nie stały się pełnymi członkami Unii Ekonomicznej i Monetarnej (EMU), a więc na razie

---

<sup>4</sup> Istnicją dość liczne odstępstwa od zasady „3%”. Dotyczą one sytuacji, gdy deficyt stale maleje i osiągnął poziom zbliżony (ang. *close*) do 3% lub też gdy przekroczenie poziomu „3%” ma charakter wyjątkowy (czyli wynika z nadzwyczajnych zdarzeń, na które państwo członkowskie nie ma wpływu albo wynika z głębokiego pogorszenia koniunktury gospodarczej – spadku PKB o co najmniej 2% w ciągu roku) lub tymczasowy (gdy prognozy Komisji Europejskiej wskazują, że deficyt spadnie poniżej 3% PKB po ustąpieniu nadzwyczajnego zdarzenia lub spadku koniunktury gospodarczej).

<sup>5</sup> *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*, „Official Journal” C 236, 2.08.1997, s. 1-2.

<sup>6</sup> *Council Regulations No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, „Official Journal” L 209, 2.08.1997, s. 1-5.

*Council Regulations No 1467/97 of 7 July 1997 on the implementation of the excessive deficit procedure*, „Official Journal” L 209, 2.08.1997, s. 6-10.

również Polski. Początkowo celem Paktu było osiągnięcie równowagi budżetowej do 2004 roku, jednak stało się to niemożliwe, głównie ze względu na fakt, że wzrost gospodarczy państw strefy euro okazał się niższy niż przewidywano. W związku z powyższym Komisja Europejska zaproponowała przeniesienie daty osiągnięcia równowagi finansów publicznych na rok 2006.

Główną zasadą Paktu jest zobowiązanie państw członkowskich do prowadzenia polityki fiskalnej, której celem jest uzyskanie i utrzymanie deficytu budżetowego bliskiego równowagi lub charakteryzującego się nadwyżką w średnim okresie. Pakt zawiera zapisy tworzące tzw. system wczesnego ostrzegania w ramach procedury wielostronnego nadzoru, zgodnie z którymi państwa członkowskie przygotowują programy stabilności oceniane przez Radę i Komisję. Kraje, w których deficyt budżetowy wynosi ponad 3% PKB mają być poddane wysokim karom finansowym, chyba że zdarzyło się to w „wyjątkowych” okolicznościach. Za nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie uczestniczące w EMU przepisów dotyczących dyscypliny budżetowej grożą dwa rodzaje sankcji, stosowanych jedna po drugiej, a mianowicie:

- zobowiązanie państwa EMU do złożenia nieoprocenowanych, zwrotnych depozytów oraz
- zamiany ich na depozyt bezzwrotny.

Utracone przez ukarane państwo odsetki od depozytów zwrotnych oraz świadczenia bezzwrotne mają być rozdzielone pomiędzy państwa nie notujące deficytów w proporcji, w jakiej pozostają do siebie ich produkty krajowe brutto. Okolicznością wyłączającą możliwość zastosowania opisanych sankcji za nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej jest wspomniany wcześniej wyjątkowy i przejściowy charakter deficytu.

Zgodnie z istniejącymi procedurami nowe państwa członkowskie UE w maju 2004 r. musiały przekazać Komisji Europejskiej tzw. programy konwergencji, określające, jak zamierzają osiągać pożądane przez Unię wskaźniki preferencyjne. Komisja Europejska, stwierdzając przekroczenie kryteriów fiskalnych, zwykle domaga się obniżenia ujemnego salda w ciągu roku. Jednak w nowych państwach członkowskich, ze względu na specyficzne warunki związane z wejściem do UE, termin ten został wydłużony (np. w przypadku Polski do marca 2007 r., o czym będzie mowa w dalszej części pracy).

Należy podkreślić, że Pakt Stabilności i Wzrostu jest krytykowany przez wielu ekonomistów. R. Barell<sup>7</sup> wskazuje, że wymogi z nim związane nakładają ograniczenia na inwestycje publiczne na najbliższych kilka lat, podczas gdy w krajach UE istnieje pilna potrzeba zwiększania ich dotychczasowego niskiego poziomu. Innym argumentem, wysuwany przez T. Urla,<sup>8</sup> jest konieczność poszerzenia swobody działań w poszczególnych państwach dla uznaniowej polityki stabilizacji wobec załamania gospodarczego, mającego miejsce w latach 2001-2003. Autor postuluje zmianę Paktu Stabilizacji i Wzrostu w takim kierunku, który uwzględniłby zmiany i wahania koniunktury gospodarczej.

<sup>7</sup> R. Barell, *Time to Consider Alternatives to the Stability and Growth Pact*, "Intereconomics. Review of European Economic Policy" vol. 36, nr 6, November/December 2001, s. 279.

<sup>8</sup> T. Urla, *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, "Intereconomics. Review of European Economic Policy" vol. 36, nr 6, November/December 2001, s. 285.



W traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), oprócz kwestii dopuszczalnej wielkości deficytów budżetowych, uregulowano również problematykę źródeł ich finansowania. I tak w art. 101 TWE zawarto zakaz udzielania przez Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne pożyczek na pokrycie deficytów władzom publicznym, instytucjom UE oraz przedsiębiorstwom i instytucjom publicznym, pochodzącym z krajów członkowskich. Z kolei art. 102 zakazuje uprzywilejowanego dostępu władz publicznych tych państw (centralnych, regionalnych, lokalnych), a także instytucji i przedsiębiorstw publicznych do instytucji finansowych. Oznacza to, że wszelkie deficyty budżetowe powinny być finansowane tylko ze środków pochodzących z rynku komercyjnego.

Kolejnym kryterium fiskalnym jest kryterium zadłużenia, zgodnie z którym jego wielkość nie może przekraczać 60% PKB, chyba że stosunek ten maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się w zadowalającym tempie do powyższego wskaźnika. Niestety, w Traktacie brakuje jednak wyjaśnienia, co znaczy owo „zadowalające tempo”. Wyraźnie więc widać, że przepisy dotyczące długu publicznego są bardziej liberalne od regulacji związanych z deficytem budżetowym. Uznaje się w nich, że już sam fakt zmniejszania się stosunku długu publicznego do PKB, jeśli następuje to w zadowalającym tempie, jest zjawiskiem pozytywnym.

Praktyka pokazała, że podejmowane dotychczas w UE próby mające na celu obniżenie długu publicznego nie dały pożądaných efektów. W zasadzie nie ma takiego drugiego kryterium konwergencji, które byłoby w tak spektakularny sposób obchodzone przez państwa członkowskie. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku, gdyby któreś z państw członkowskich znalazło się w trudnej sytuacji wynikającej z nadmiernego zadłużenia, to zgodnie z art. 103 TWE, Wspólnota i pozostałe kraje członkowskie nie odpowiadają za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych i innych władz publicznych, jak również instytucji lub przedsiębiorstw publicznych, ani ich nie przejmują (klauzula ta określana jest w języku angielskim jako *no bail-out clause*). Oznacza to, że ani Wspólnota jako całość, ani jej poszczególne państwa członkowskie nie odpowiadają za długi innych państw członkowskich<sup>9</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, że o ile większość krajów członkowskich popiera cele Paktu Stabilności i Wzrostu, o tyle niektóre z nich prowadzą politykę, która wyraźnie zmierza do naruszeń zalecanych poziomów referencyjnych. Obrazują to dane zawarte w tabeli 3.1, w której dokonano zestawienia analizowanych wskaźników w latach 2001-2004, w rozbiciu na „stare” i „nowe” kraje członkowskie. Wynika z nich, że w 2004 r. roku nadwyżka budżetowa finansów publicznych wystąpiła w Belgii, Danii, Finlandii, Irlandii, Szwecji, natomiast wśród „nowych” krajów członkowskich – tylko w Estonii. Limit 3% PKB osiągnęło lub przekroczyło 5 „starych” państw członkowskich – Francja, Grecja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy. Znacznie gorzej pod tym względem wypada dziesięć „nowych” krajów członkowskich. Tylko Estonia, Łotwa, Słowenia i Litwa spełniały fiskalne kryterium konwergencji związane z deficytem

<sup>9</sup> Istnieje w tym zakresie jeden wyjątek, który dotyczy gwarancji finansowych, które mogą mieć miejsce w przypadku wspólnego wykonywania projektu.

budżetowym i w związku z tym państwa te mają szansę znaleźć się w Eurolandzie już pod koniec 2006 roku. W sześciu pozostałych państwach kryterium deficytu zostało przekroczone. Wśród nowych krajów członkowskich rekordowy deficyt w 2003 roku miały Czechy (11,7% PKB) i był on dwukrotnie wyższy niż w poprzednich dwóch latach. Trzeba jednak dodać, że w wyniku konsekwentnej polityki tego państwa w 2004 r. udało się go zredukować do poziomu ok. 3%.

Jak już wcześniej wspomniano (rozdział 1.1), w przypadku Polski od kilku lat mamy do czynienia z niestabilnymi finansami publicznymi oraz utrzymującym się wysokim deficytem strukturalnym. Wszystko to sprawia, że przekraczamy dopuszczalną relację deficytu w stosunku do PKB. Zgodnie z metodologią ESA 95 wskaźnik ten wyniósł w Polsce w 2004 r. -4,8% PKB (wyższe deficyty zanotowano tylko w takich państwach, jak Grecja, Cypr i Malta). Wprawdzie Polska zobowiązała się do redukcji deficytu budżetowego poniżej 3% PKB w 2007 r. (bez spełnienia tego warunku nie uda nam się wejść do systemu ERM II, czyli swoistej dwuletniej poczekalni przed przyjęciem euro), ale wydaje się to raczej mało realne.

Szczególna sytuacja występuje w Niemczech i Francji. W połowie 2003 r. kraje te ogłosiły, że w 2004 r. ich deficyty budżetowe przekroczą, po raz trzeci z rzędu, granicę 3% PKB. Stanowiło to wyraźne naruszenie Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>10</sup>. W takiej sytuacji Bruksela powinna wnioskować o wszczęcie procedury karnej, która w ostateczności może doprowadzić do konieczności zapłacenia przez kraje kary wynoszącej od 0,2 do 0,5% ich PKB. Mimo to, w listopadzie 2003 r. Rada Ministrów UE podjęła decyzję o zawieszeniu sankcji wobec Niemiec i Francji. W tej sytuacji Komisja Europejska zaskarżyła Radę (ministrów finansów państw UE) do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który orzekł, że decyzja ta była niezgodna z prawem. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości potwierdził kluczową rolę przepisów Paktu Stabilności i Wzrostu w systemie nadzoru budżetowego w Unii Europejskiej.

Tabela 3.1

**Deficyt/nadwyżka oraz zadłużenie sektora finansów publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej według ESA 95 (w walutach krajowych oraz jako % PKB) w latach 2001-2004**

Wyszczególnienie	Lata			
	2001	2002	2003	2004
„Stare” kraje członkowskie				
Austria				

<sup>10</sup> Jako ciekawostkę można podać fakt, że to właśnie z inicjatywy niemieckiej, wynikającej z obaw, że wspólna waluta może „być skażona nadmiernym zadłużeniem publicznym” do Traktatu z Maastricht zostały wprowadzone kryteria dotyczące deficytu i długu publicznego. Szerzej na ten temat: C. Wypłosz, *Pierwszy rok strefy euro – doświadczenia i perspektywy*, Zeszyty BRE Bank-CASI, Warszawa 2000, s. 8.

PKB w mln euro	212 737	218 274	223 713	231 634
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-543	-466	- 2 504	-3 094
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Dług publiczny w mln euro	142 798	145 483	146 325	150 928
Dług publiczny jako % PKB	67,1	66,7	65,4	65,2

## Belgia

PKB w mln euro	254 153	261 124	269 546	283 472
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	+1 586	+314	+962	+230
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+0,6	+0,1	+0,4	+0,1
Dług publiczny w mln euro	274 448	275 117	269 414	270 966
Dług publiczny jako % PKB	108,0	105,4	100,0	95,6

## Dania

PKB w mln DKK	1 325 512	1 360 709	1 369 608	1 448 540
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln DKK	+41 760	+22 711	+17 100	+39 900
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+3,2	+1,7	+1,2	+2,8
Dług publiczny w mln DKK	633 160	642 794	624 763	618 438
Dług publiczny jako % PKB	47,8	47,2	44,7	42,7

## Finlandia

PKB w mln euro	135 468	140 284	143 337	149 742
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	+7 047	+5 980	+3 533	+3 146
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+5,2	+4,3	+2,5	+2,1
Dług publiczny w mln euro	59 355	59 566	64 945	67 561
Dług publiczny jako % PKB	43,8	42,5	45,3	45,1

## Francja

PKB w mln euro	1 475 584	1 526 821	1 557 547	1 625 319
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-22 700	-48 700	-65 800	59 800
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-1,4	-3,2	-4,2	-3,7
Dług publiczny w mln euro	840 787	901 390	995 561	1 065 661
Dług publiczny jako % PKB	57,0	59,0	63,9	65,6

## Grecja

PKB w mln euro	131 317	141 669	153 472	165 280
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-4 716	-5 783	-7 934	-10 148
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1
Dług publiczny w mln euro	150 695	158 885	167 722	182 707
Dług publiczny jako % PKB	114,8	112,2	109,3	110,5

## Hiszpania

PKB w mln euro	653 927	698 598	744 754	798 672
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-3 389	-1960	+ 2 358	-2 254
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-0,5	-0,3	- 0,3	-0,3
Dług publiczny w mln euro	378 212	384 132	382 757	390 517
Dług publiczny jako % PKB	57,8	55,0	51,4	48,9

## Holandia

PKB w mln euro	429 345	445 160	454 276	465 307
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-322	-8 561	-14 748	-11 540
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Dług publiczny w mln euro	227 075	234 208	246 538	259 162
Dług publiczny jako % PKB	52,9	52,6	54,3	55,7
<b>Irlandia</b>				
PKB w mln euro	115 433	127 992	134 786	146 025
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	+1 033	-470	+270	+1 953
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+0,9	-0,4	+0,2	+1,3
Dług publiczny w mln euro	41 358	41 762	43 113	43 709
Dług publiczny jako % PKB	35,8	32,6	32,0	29,9
<b>Luksemburg</b>				
PKB w mln euro	22 020	22 806	23 956	25 627
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	+1 369	+523	+117	-282
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+6,2	+2,3	+0,5	-1,1
Dług publiczny w mln euro	1 592	1 714	1 709	1 930
Dług publiczny jako % PKB	7,2	7,5	7,1	7,5
<b>Niemcy</b>				
PKB w mln euro	2 074 000	2 107 300	2 128 200	2 177 000
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-58 600	-77 500	-81 300	-80 300
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Dług publiczny w mln euro	1 232 500	1 283 600	1 366 400	1 437 200
Dług publiczny jako % PKB	59,4	60,9	64,2	66,0
<b>Portugalia</b>				
PKB w mln euro	122 550	128 458	130 511	134 947
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	- 5 336	-3 465	- 3 804	-3 953
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9
Dług publiczny w mln euro	68 466	75 142	78 387	83 578
Dług publiczny jako % PKB	55,9	58,5	60,1	61,9
<b>Szwecja</b>				
PKB w mln SEK	2 269 100	2 352 900	2 438 400	2 540 300
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln SEK	+57 100	-6 800	+3 700	+36 800
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+2,5	-0,3	+0,2	+1,4
Dług publiczny w mln SEK	1 232 074	1 233 897	1 267 970	1 301 334
Dług publiczny jako % PKB	54,3	52,4	52,0	51,2
<b>Wielka Brytania</b>				
PKB w mln GBP	994 309	1 044 145	1 101 241	1 158 026
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln GBP	+6 716	-18 074	-36 977	-36 893
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+0,7	-1,7	-3,4	-3,2
Dług publiczny w mln GBP	385 324	400 303	437 396	481 440
Dług publiczny jako % PKB	38,8	38,3	39,7	41,6
<b>Włochy</b>				

PKB w mln euro	1 218 535	1 260 598	1 300 928	1 351 794
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-35 963	-32 656	-37 792	-40 877
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0
Dług publiczny w mln euro	1 348 360	1 362 074	1 383 088	1 429 917
Dług publiczny jako % PKB	110,7	108,0	106,3	105,8

## „Nowe” kraje członkowskie

## Czechy

PKB w mln CZK	2 315 255	2 414 669	2 550 800	2 751 100
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln CZK	-137 036	-163 011	-297 585	-83 415
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-5,9	-6,8	-11,7	-3,0
Dług publiczny w mln CZK	630 016	740 344	977 913	1 028 625
Dług publiczny jako % PKB	27,2	30,7	38,3	37,4

## Cypr

PKB w mln CYP	6 104	6 370	6 805	7 234
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln CYP	-139	-284	-428	-306
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-2,3	-4,5	-6,3	-4,2
Dług publiczny w mln CYP	3 777	4 153	4 752	5 204
Dług publiczny jako % PKB	61,9	65,2	69,8	71,9

## Estonia

PKB w mln EEK	104 338	116 869	125 832	137 941
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln EEK	+281	+ 1 677	+3 848	+2 426
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	+0,3	+1,4	+3,1	+1,8
Dług publiczny w mln EEK	4 607	6 176	6 706	6 808
Dług publiczny jako % PKB	4,4	5,3	5,3	4,9

## Litwa

PKB w mln LTL	48 373	51 643	56 179	61 801
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln LTL	-972	-780	-1 085	-1 532
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-2,0	-1,5	-1,9	-2,5
Dług publiczny w mln LTL	11 101	11 591	12 046	12 162
Dług publiczny jako % PKB	22,9	22,4	21,4	19,7

## Łotwa

PKB w mln LVL	5 168	5 689	6 322	7 299
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln LVL	-109	-155	-95	-55
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-2,1	-2,7	-1,5	-0,8
Dług publiczny w mln LVL	772	802	908	1 054
Dług publiczny jako % PKB	14,9	14,1	14,4	14,4

## Malta

PKB w mln MTL	1 718	1 756	1 815	1 869
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln MTL	-111	-103	-190	-97
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-6,4	-5,9	-10,5	-5,2
Dług publiczny w mln MTL	1 073	1 101	1 304	1 401
Dług publiczny jako % PKB	62,4	62,7	71,8	75,0

## Polska

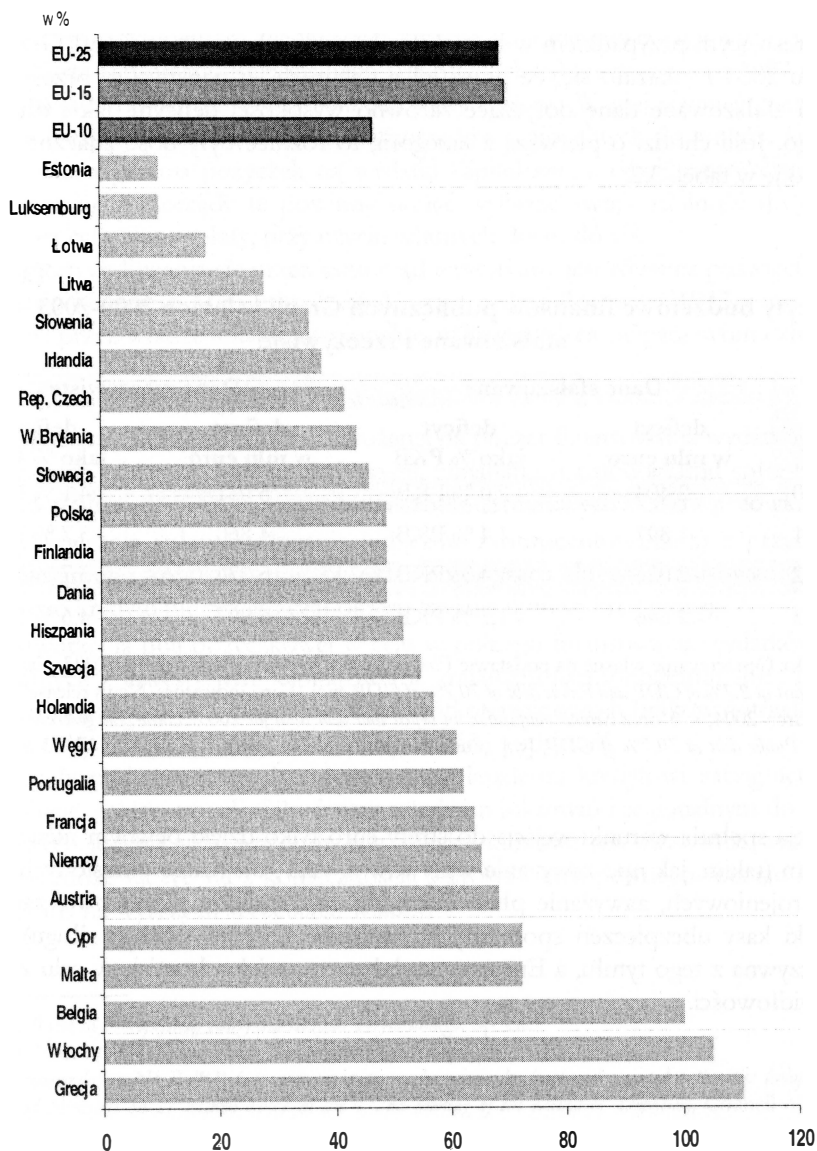
PKB w mln PLN	760 595	781 112	814 922	883 656
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln PLN	-29 358	-27 989	-36 665	-42 768
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-3,9	-3,6	-4,5	-4,8
Dług publiczny w mln PLN	279 393	321 454	369 695	385 697
Dług publiczny jako % PKB	36,7	41,2	45,4	43,6
<b>Słowacja</b>				
PKB w mln SKK	1 009 839	1 098 658	1 201 196	1 325 486
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln SKK	-60 579	-62 674	-44 742	-43 868
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-6,0	-5,7	-3,7	-3,3
Dług publiczny w mln SKK	492 186	475 387	511 770	578 071
Dług publiczny jako % PKB	48,7	43,3	42,6	43,6
<b>Słowenia</b>				
PKB w mln SIT	4 761 815	5 314 494	5 747 168	6 194 500
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln SIT	-133 170	-126 894	-115 423	-117 322
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-2,8	-2,4	-2,0	-1,9
Dług publiczny w mln SIT	1 339 627	1 560 305	1 687 223	1 823 938
Dług publiczny jako % PKB	28,1	29,5	29,4	29,4
<b>Węgry</b>				
PKB w mln HUF	14 849 800	16 740 400	18 568 000	20 216 000
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln HUF	-547 300	-1 423 700	-1 160 400	-900 835
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-3,7	-8,5	-6,2	-4,5
Dług publiczny w mln HUF	7 744 970	9 293 246	10 567 086	11 650 547
Dług publiczny jako % PKB	52,2	55,5	56,9	57,6
<b>Strefa euro</b>				
PKB w mln euro	6 845 063	7 079 075	7 265 026	7 554 819
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-119 457	-172 744	-206 643	-206 919
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
Dług publiczny w mln euro	4 765 646	4 923 073	5 145 959	5 383 830
Dług publiczny jako % PKB	69,6	69,5	70,8	71,3
<b>UE-15</b>				
PKB w mln euro	8 867 008	9 179 492	9 311 634	9 734 270
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-96 884	-199 172	-257 372	-251 884
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
Dług publiczny w mln euro	5 616 488	5 759 788	5 990 116	6 294 075
Dług publiczny jako % PKB	63,3	62,7	64,3	64,7
<b>UE-25</b>				
PKB w mln euro	9 289 400	9 626 089	9 753 791	10 209 586
Deficyt (-) / nadwyżka (+) w mln euro	-114 008	-220 738	-282 591	-270 237
Deficyt (-) / nadwyżka (+) jako % PKB	-1,2	-2,3	-2,9	-2,6
Dług publiczny w mln euro	5 779 435	5 935 716	6 175 123	6 509 829
Dług publiczny jako % PKB	62,2	61,7	63,3	63,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *First notification on deficit and debt data for 2004. Euro-zone government deficit at 2,7% of GDP and 2,6% of GDP respectively*, [w:] „Euro-indicators. News release”, STAT/05/39, 18 March 2005, s. 1-7.

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w Europie, jeśli chodzi o kryteria konwergencji związane z zadłużeniem publicznym. Z danych zaprezentowanych zarówno w tabeli 3.1, jak i na rysunku 3.1 wynika, że dla całej strefy euro analizowany wskaźnik wzrósł od 69,6% PKB w 2001 r. do 71,3% PKB w 2004 r., a więc był znacznie wyższy od preferowanej wielkości.

Rysunek 3.1

**Dług publiczny sektora *general government*  
w relacji do PKB w krajach członkowskich UE-25 w 2003 r. (w %)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, op. cit., s. 5.

Należy nadmienić, że poziom długu publicznego w krajach poszerzonej do 25 krajów Unii jest bardzo zróżnicowany. Rekordową jego wielkość w odniesieniu do PKB odnotowano w 2004 r. w Grecji (110,5%), we Włoszech (105,8%) oraz Belgii (95,6%). Jest on wysoki również w przypadku takich państwa, jak Malta (75%) i Cypr (71,9%). Najniższe zadłużenie w relacji do PKB posiadają Estonia (4,9%) oraz Luksemburg (7,5% PKB). W Polsce w 2004 r. analizowany wskaźnik wyniósł 43,6% PKB i był niższy o 1,8 punktu procentowego niż w 2003 r.

Interesującym przypadkiem w kontekście kryteriów konwergencji jest Grecja. We wrześniu 2004 r. okazało się, że przez kilka ostatnich lat państwo to przysyłało do Brukseli sfałszowane dane dotyczące zarówno wysokości deficytu, jak i długu publicznego. Jeśli chodzi o pierwszą z kategorii, to różnice były dość znaczne. Przedstawiono je w tabeli 3.2.

Tabela 3.2

### Deficyty budżetowe finansów publicznych Grecji w latach 2000-2003 – dane sfałszowane i rzeczywiste

Lata	Dane sfałszowane		Dane rzeczywiste	
	deficyt w mln euro	deficyt jako % PKB	deficyt w mln euro	deficyt jako % PKB
2000	- 2 404	- 2,0 % PKB	- 5 031	- 4,1 % PKB
2001	- 1 897	- 1,4 % PKB	- 4 860	- 3,7 % PKB
2002	- 2 026	- 1,4 % PKB	- 5 276	- 3,7 % PKB
2003	- 2 646	- 1,7 % PKB	- 6 997	- 4,6 % PKB

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *First notification on deficit and debt data for 2003. Euro-zone government deficit at 2.7% of GDP and Public debt at 70.7% of GDP*, [w:] „Euro-indicators. News release” 2004 Nr 38, 16 March 2004, s. 3 oraz *Second notification on deficit and debt data for 2003. Euro-zone government deficit at 2.7% and Public debt at 70.7% of GDP*, [w:] „Euro-indicators. News release” 2004 Nr 117, 23 September 2004, s. 4.

Grecja spełniła warunki wejścia do strefy euro tylko dzięki pewnym nieuczciwym zabiegom (takim, jak np.: zawyżanie wpływów z VAT, utajnianie określonych wydatków zbrojeniowych, zawyżanie płatności z UE na fundusze pomocowe, zawyżanie nadwyżki kasy ubezpieczeń społecznych, zaniżanie kosztów obsługi długu). Grecji grozi grzywna z tego tytułu, a Eurostat wysłał tam specjalną komisję w celu zbadania nieprawidłowości.



### 3.3. Zasady zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Problematyka zasad zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego i ich dostępu do rynków kapitałowych znalazła odzwierciedlenie w kilku regulacjach prawnych o charakterze międzynarodowym. Jedną z nich jest wspomniana wcześniej Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), w której stwierdza się, że jednostki samorządu terytorialnego „dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych (...) powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem”<sup>11</sup>.

Podobnym dokumentem regulującym kwestie samorządności regionalnej jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR), uchwalona w czerwcu 1997 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. W niej również znalazły się analogiczne zapisy postulujące dostęp samorządów regionalnych do rynków kapitałowych w celu uzyskania pożyczek na wydatki kapitałowe, z dosyć restrykcyjnym zastrzeżeniem, że samorzady te powinny umieć wykazać swoją zdolność do obsługi długu przez cały okres spłaty, przy użyciu własnych dochodów<sup>12</sup>.

Kwestiom zadłużania się przez samorząd terytorialny jest również poświęcona Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 27 marca 1992 r. w sprawie pożyczania przez władze lokalne i regionalne, w której zaleca się państwom członkowskim, aby:<sup>13</sup>

1. Zachęcały władze regionalne i lokalne do:

- ograniczania się jedynie do zadłużania na poczet finansowania wydatków związanych z inwestycjami kapitałowymi, zmianami harmonogramu spłat bieżącego zadłużenia oraz finansowaniem krótkoterminowych braków gotówkowych;
- pokrywania spłaty zadłużenia (włącznie z oprocentowaniem) z przychodów bieżących i kontrolowania, by okres amortyzacji aktywów finansowanego z danego kredytu nie przekraczał okresu trwania umowy kredytowej;
- stworzenia puli pożyczkowej w celu wspólnego finansowania wydatków związanych z inwestycjami kapitałowymi, zmianami harmonogramu spłat bieżącego zadłużenia oraz finansowaniem krótkoterminowych braków gotówkowych, tak aby osiągnąć maksymalną elastyczność i wydajność.

2. Wzięły pod uwagę ryzyko towarzyszące każdemu kredytowi zaciągniętemu w obcej walucie, a więc umożliwiały dostęp władzom lokalnym i regionalnym do rynków kapitałowych jedynie wówczas, gdy tzw. ryzyko kursowe jest stosownie wzięte pod uwagę, co może łączyć się z koniecznością wprowadzenia pewnego rodzaju kontroli prowadzonej na wyższych szczeblach władzy.

<sup>11</sup> Art. 9 ust. 8 *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, op. cit.

<sup>12</sup> Art. 14 ust. 6 *Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego*.

<sup>13</sup> *Recommendation No R (92) 5 to member states on borrowing by local and regional authorities (adopted by the Committee of Ministers on 27 March 1992 at the 472nd meeting of the Ministers' Deputies)*, Council of Europe, Committee of Ministers.

3. Przyjęły, iż restrykcje w zakresie zadłużania za granicą mogą być niezbędne na czas określony w okolicznościach konieczności chronienia parytetu kursowego (np. w ramach Europejskiego Systemu Monetarnego).

4. W sposób ostrożny podchodziły do ogłoszonych terminów państwowych alokacji dla władz lokalnych i regionalnych, aby nie znaleźć się w sytuacji braku wypłacalności i uchronić się przed nieplanowaną sytuacją braku gotówki, a także by przyjęły zasadę, iż w przypadku przekroczenia danego terminu państwo zobowiązane jest uiścić stosowne odsetki.

5. W sytuacjach, gdy zachodzi potrzeba subsydiowania inwestycji i przejęcia kosztów przez władze wyższego szczebla, korzystały z opcji przyznawania subsydiów bezpośrednich w zamian za zaciąganie zadłużenia przy sztucznie ograniczonym oprocentowaniu, tak aby władze lokalne i regionalne faktycznie miały prawdziwy obraz realnych kosztów zatwierdzonej przez nie inwestycji.

6. Rozwały, na ile stosowne jest, szczególnie w przypadkach wywołanych potrzebą przestrzegania narodowej polityki monetarnej, nakładanie ograniczeń na kwoty zadłużenia krótkoterminowego (tzn. poniżej jednego roku), zaciągniętego przez władze lokalne i regionalne oraz, jeżeli tego rodzaju ograniczenia już zostały nałożone, aby je jasno zdefiniowały, w sposób obiektywny i zrozumiały.

7. Wzięły pod uwagę, iż całkowita kwota kredytów krótko- i długoterminowych, które mogą być zaciągnięte przez władze lokalne i regionalne, była ograniczona jedynie w zakresie stanowiącym część ogólnego programu działań zmierzających do zredukowania całkowitej kwoty wydatków publicznych.

8. Określiły wyraźne warunki wszelkiej pomocy państwowej w przypadku braku wypłacalności władz lokalnych lub regionalnych.

9. Umożliwiły jednostkom władzy lokalnej i regionalnej, jeżeli takie będzie ich życzenie, skorzystanie z usług na szczeblu ogólnokrajowym, świadczonym przez specjalistów zdolnych do przekazania wszystkich stosownych informacji w zakresie możliwości finansowania wydatków kapitałowych oraz związanych z tym warunków, a także form usprawniania zarządzania i redukcji kosztów zaciągniętego zadłużenia.

10. Zaplanowały okresową publikację na temat sytuacji zadłużenia władz lokalnych i regionalnych oraz spłaconego oprocentowania.

Samorządowy dług publiczny odgrywa zróżnicowaną rolę w krajach członkowskich UE, o czym była już mowa w rozdziale II, pkt. 4. We wszystkich państwach zaciąganie kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym jest dopuszczalne, jednak w niektórych z nich występują znaczne ograniczenia z tym związane<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Informacje na temat zasad zadłużania się przez samorzady terytorialne w poszczególnych krajach opracowano w oparciu o następujące publikacje: *Borrowing by local and regional authorities*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 47, Strasbourg 1992; *Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 58, Strasbourg 1996;

*Local finance in Europe*, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 61, Council of Europe, Strasbourg 1997; *Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authori-

W **Austrii** ograniczenia prawne dotyczące zaciągania kredytów na rynku kapitałowym są sprecyzowane w ustawach dotyczących samorządu terytorialnego, ustawach dotyczących finansów poszczególnych landów, ustawach samorządów miejskich oraz w finansowej ustawie konstytucyjnej z roku 1948. Zaciąganie kredytów podlega warunkowemu zatwierdzeniu przez organa nadzorcze landów. Od tej reguły stosuje się następujące wyjątki:

- kredyty krótkoterminowe pozwalające zachować płynność finansową (tzw. liquidity loans): zezwolenie jest zbędne w przypadku, gdy kwota kredytu nie przekracza pewnej kwoty rachunku bieżącego (np. 1/6);
- pożyczki z organizacji publicznych i funduszy;
- w niektórych landach nie ma obowiązku uzyskania zatwierdzenia umowy pożyczki długoterminowej do pewnej kwoty rachunku bieżącego.

Kredyty mogą być zaciągane wyłącznie na zadania inwestycyjne oraz zgodnie ze zdolnościami finansowymi danej jednostki samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów zezwala także na emisję obligacji przez samorządy terytorialne. Zezwolenie władz nadzorczych stanowić może sposób gwarantowania zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie długoterminowej. Podobnie jak w Polsce zabrania się samorządowi zaciągania pożyczek w walutach obcych.

W Austrii roczne limity zadłużenia samorządowego są zróżnicowane w zależności od kraju związkowego. Nie stosuje się natomiast żadnych mechanizmów regulujących dostępność do rynku kapitałowego z powodów makroekonomicznych (poziom deficytu budżetowego państwa, inflacja itp.). Niemniej jednak art. 13 (2) Konstytucji federalnej stanowi, iż "państwo federalne, landy oraz samorząd terytorialny winny dążyć do stanu równowagi makroekonomicznej...".

Samorządy w **Belgii** mogą pozyskiwać środki zwrotne nie tylko w celu finansowania wydatków inwestycyjnych, ale również na pokrycie deficytu budżetowego. Do początku lat siedemdziesiątych bardzo aktywne na rynku kapitałowym były władze miejskie Antwerpii, Brukseli, Ghentu i Legie. Tradycyjnie finansowały one znaczną część swych inwestycji poprzez bezpośrednie wykorzystanie rynków kapitałowych (głównie poprzez emisję obligacji). Wzrastająca tendencja w tym kierunku w późnych latach siedemdziesiątych postawiła finanse tych miast w sytuacji zagrożenia i w latach 1981-82 obligacje w imieniu wymienionych miast emitował już Crédit Communal de Belgique S.A. Wówczas też utworzono Fonds d'Aide au Redressement Financier des Communes. Fundusz ten ustanowiono w celu uzdrawiania i ustabilizowania złej sytuacji finansowej miast. Działa on według następującego schematu: uiszcza z góry zobowiązania finansowe miast w zamian za płatność przyszłych rocznych rat, konsolidując w ten sposób i rozkładając zadłużenie. Fundusz finansowany jest z emisji publicznych oraz pożyczek. W Belgii Crédit Communal jest najważniejszą instytucją bankową dla samorządu, wszystkie wnioski o pożyczkę są rozpatrywane pozytywnie pod wa-

---

ties (CDLR), prepared with the collaboration of L. Castellucci, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 71, Strasbourg 2000; *Recovery of local and regional authorities in financial difficulties*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 77, Strasbourg 2000.

runkiem, że nie zgłoszone zostały względem nich żadne obiekcje ze strony organu nadzorczego. Pożyczki są zabezpieczane na zasadzie nieodwołalnego przekazania wpływów samorządu na rzecz Crédit Communal i są spłacane na bieżące konto tej instytucji, zgodnie ze stosownym prawem gminy lub prowincji.

W Belgii miasto nie może zbankrutować. W sytuacji pojawienia się problemów finansowych, dług jest dzielony pomiędzy rząd centralny, regiony lub gminy (*gemeenschap*). Samorządy miejskie zobowiązane są opracować plan naprawczy; decyzją rady miasta lub organu nadzorczego następuje wzrost podatków i cięcia wydatków. Istnieje możliwość wprowadzenia moratorium. W przypadku nieprzedstawienia przez region lub gminę zbilansowanego budżetu, organ nadzorczy może podjąć działania w celu zredukowania wydatków i zwiększenia przychodów.

Szczególnym przypadkiem, jeśli chodzi o problematykę długu samorządowego, jest **Dania**.

Generalnie zadłużanie się samorządów jest tu zabronione. Od tej reguły są jednak wyjątki, które podlegają obligatoryjnej procedurze posiadania przez samorządy stosownych zezwoleń. Samorządy terytorialne w Danii mogą uzyskać dwa typy zezwoleń na korzystanie z instrumentów dłużnych. Po pierwsze, są to tzw. zezwolenia automatyczne, wydawane wyłącznie w celu sfinansowania określonego rodzaju inwestycji w sferze użyteczności publicznej (np. inwestycje infrastrukturalne – z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej, elektroenergetyki i programów związanych z oszczędnością energii oraz inwestycje z zakresu budownictwa komunalnego, domy spokojnej starości itp.). Po drugie, są to tzw. zezwolenia dodatkowe. Każdego roku rząd ogłasza limit wysokości kredytów związanych z tymi zezwoleniami. Jest to swoisty „pułap pożyczkowy” duńskich samorządów. Jest on dostępny także dla innych celów niż cele związane z zezwoleniami automatycznymi. Wysokość tego pułapu stanowi przedmiot negocjacji z przedstawicielami samorządów. Przy jego ustalaniu bierze się również pod uwagę sytuację na rynkach kapitałowych<sup>15</sup>.

Poszczególne samorządy składają indywidualne wnioski o prawo skorzystania z limitu, a Minister Spraw Wewnętrznych i Zdrowia wydaje stosowne zezwolenia. Zezwolenie może być udzielone, jeśli poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego nie przekracza 30% jej wydatków. W przypadku kredytów i pożyczek krajowych, maksymalny czas ich spłaty nie może przekraczać 30 lat, w przypadku zagranicznych – 20 lat. Poza tym, bank centralny bądź inne ministerstwa lub instytucje nie nakładają jakichkolwiek dodatkowych ograniczeń.

W **Finlandii** gminy mogą bez żadnych ograniczeń pozyskiwać zwrotne środki na rynku kapitałowym. Małe miasta zadłużają się przede wszystkim w kasach oszczędnościowych i bankach spółdzielczych (np. w banku pocztowym – Postbank, który jest własnością Skarbu Państwa). W przypadku dużych miast, główną rolę w tej mierze odgrywają banki komercyjne.

---

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: *Municipalities and Counties in Denmark - Tasks and Finance*, Ministry of the Interior and Health, Department of Economics, August 2002, s. 37-39 oraz P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, op. cit., s. 140-141.

W przypadku, gdy władze miasta są przeciążone kredytowo, pomocy może udzielić państwo przez przyznanie dodatkowych subsydiów, w zależności od powodów owego przeciążenia oraz planów naprawczych.

We **Francji** w latach osiemdziesiątych dokonano reformy decentralizacyjnej i na mocy ustawy z 1982 r. odnośnie praw i swobód samorządu terytorialnego zniesiono system wstępnej autoryzacji oraz wszelkiego nadzoru wobec decyzji władz lokalnych. Od tego czasu samorządy terytorialne mogą swobodnie podpisywać umowy kredytowe na warunkach, które same wynegocjowały z wybranym przez siebie kredytodawcą. Obowiązują tu jedne z bardziej liberalnych przepisów dotyczących zadłużania się przez władze lokalne<sup>16</sup>. Kontrola zadłużenia ma tu przede wszystkim charakter ex post. Prefekt departamentu sprawdza zaciągnięte kredyty i pożyczki pod względem kryterium legalności. Jeśli stwierdzi naruszenia w tym zakresie, to zgłasza taki przypadek do *Chambre Regionale des Comptes* – odpowiednika polskiej regionalnej izby obrachunkowej. W przypadku francuskich samorządów stosunek długu do nadwyżki budżetu bieżącego musi być niższy niż stosunek długu do średniej rocznej spłaty. Jeśli deficyt bieżący przekroczy 5 lub 10% (w zależności od wielkości gminy), to *Chambre Regionale des Comptes* może zobligować samorząd do zastosowania odpowiednich procedur oszczędnościowych<sup>17</sup>.

Pewne limity dotyczą również poręczeń udzielanych przez władze lokalne. Przedstawiają się one następująco<sup>18</sup>:

- ogólna kwota obsługi zadłużenia z tytułu udzielonych poręczeń nie może przekroczyć 50% rocznych dochodów jednostki samorządowej,
- żaden z beneficjentów udzielonych poręczeń nie może mieć większego udziału niż 10% ogólnej kwoty udzielonych poręczeń,
- władzom lokalnym nie wolno poręczać więcej niż do 50% kwoty danego kredytu lub pożyczki.

Powyższe limity nie mają zastosowania w przypadku poręczeń związanych z finansowaniem budownictwa społecznego, a jak zauważa S. Skuza poręczenia tego typu stanowią około 95% udzielonych we Francji poręczeń ogółem<sup>19</sup>. To wszystko potwierdza tezę o bardzo liberalnych zasadach regulujących kwestię zadłużania się przez samorządy francuskie.

W związku z pojawiającymi się przypadkami niewypłacalności niektórych gmin francuskich, w 1992 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Finansów opracowały system monitorowania zadłużenia władz lokalnych. Opiera się on na siedmiu następujących wskaźnikach<sup>20</sup>:

- F1 – zadłużenie zaległe ogółem / dochody z działalności ogółem,

---

<sup>16</sup> Por. S.S. Theodoric, *Notation des collectivités locales, le diagnostic de Moody's*, [w:] *Analyse financière des collectivités locales*, pod red. A.Guengant, PUF, Paris 1995, s. 143.

<sup>17</sup> P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 5.

<sup>18</sup> S. Skuza, *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego*, część II, „Bank i Kredyt” 2003 Nr 3.

<sup>19</sup> Tamże, s. 59.

<sup>20</sup> Tamże, s. 60.

- F2 – obsługa zadłużenia / dochody z działalności ogółem,
- F3 – koszty działalności (łącznie z odsetkami od zadłużenia i spłatą kapitału) / dochody z działalności ogółem,
- F4 – średnia ważona wskaźnika F1 z ostatnich 3 lat,
- F5 – wynagrodzenia i odsetki od zadłużenia / koszty działalności ogółem,
- F6 – koszty działalności ogółem na 1 mieszkańca,
- F7 – iloczyn czterech głównych podatków lokalnych / łączna podstawa opodatkowania.

We francuskim systemie szczególną rolę odgrywają instytucje publiczne specjalizujące się w udzielaniu jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek i kredytów na preferencyjnych zasadach. Do 1987 r. istniał tu fundusz pożyczkowy na wyposażenie samorządów – French Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL). Obecnie jej miejsce zajęła lokalna instytucja kredytująca – Crédit local de France. Kapitał byłej CAECL został przekazany do Crédit local de France, posiadającej status prywatnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Większość jej kapitału (50,5%) jest w rękach korporacji publicznych. Crédit local de France nie posiada preferencyjnego źródła finansowania, a ponadto jest w obowiązku samofinansowania według tych samych warunków, co inne instytucje bankowe. Instytucja ta posiada około 60% niespłaconych długów samorządowych.

Kwestie zaciągania pożyczek przez samorządy w **Grecji** reguluje Kodeks Miejski i Gminny z 1998 r. Miasta i gminy posiadają możliwość podpisywania umów kredytowych z państwem, instytucjami kredytującymi (bankami greckimi, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz innymi bankami zagranicznymi), podmiotami prawa publicznego (Urzędem Depozytów i Pożyczek oraz funduszami pożyczkowymi) i każdą inną instytucją celem wykonywania swoich zadań w ramach zakresu swych obowiązków<sup>21</sup>. Zgodnie z greckim prawem w celu podpisania umowy kredytowej, po podjęciu decyzji przez radę miasta lub gminy, należy wskazać cel, warunki oraz wysokość spłaty rocznej. Pożyczka nie może być wykorzystana do celów innych niż zostało to postanowione w umowie. W przypadku pozyskiwania przez samorząd środków w walutach obcych wymagana jest zgoda Ministra Gospodarki i Finansów.

Główną instytucją kredytującą samorządy jest Fundusz Pożyczek i Konsygnacji. Fundusz ten udziela pożyczek władzom samorządowym pod pewnymi warunkami i przy niższym oprocentowaniu niż to ma miejsce na prywatnym rynku kapitałowym. Alokacja środków z Funduszu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (miast, gmin, stowarzyszeń, przedsiębiorstw samorządowych, przedsiębiorstw publicznych) podlega decyzjom Narodowego Banku Grecji. Fundusz Pożyczek i Konsygnacji zarządza również kapitałem tych samorządów, które nie posiadają swoich własnych służb finansowych.

**Hiszpania** to jeden z nielicznych zachodnioeuropejskich krajów, w których ma miejsce brak rozdziału budżetu bieżącego od inwestycyjnego. W Hiszpanii wszelkie ograniczenia dotyczące długu komunalnego ujęte są w ustawie regulującej finanse

<sup>21</sup> *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Greece*, Hellenic Republic Ministry of Interior Public Administration and Decentralisation, Athens 2000, s. 18.

samorządowe z 1988 r. Zgodnie z nią do wydawania pożyczek i ich zatwierdzenia niezbędna jest autoryzacja upoważnionego do tego organu – Ministerstwa Finansów. Autoryzacja stosownego ministra jest również niezbędna przy emisji obligacji komunalnych. Kolejny przypadek wymagania zgody Ministra Finansów dotyczy zadłużania się przez samorząd w walutach obcych. Istnieje wówczas wymóg złożenia depozytu gotówkowego w banku centralnym. Ponadto Prezes Banku Hiszpanii ma prawo wydać dokumenty obiegowe na temat pożyczek zagranicznych. Komitet Międzyresortowy ds. pożyczek zagranicznych może także zalecić opóźnienie, a nawet zawieszenie operacji finansowania w walucie obcej, w zależności od stanu płynności oraz sytuacji monetarnej.

W Hiszpanii nie istnieją indywidualne limity zadłużenia, ale ustalany jest łączny limit zadłużenia dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Maksymalna jego wielkość nie może przekroczyć 110% rocznych dochodów jednostek samorządowych.

W sytuacji uchwalenia przez jednostkę samorządową budżetu z deficytem władze lokalne zobowiązane są zatwierdzić plan stabilizacji finansowej, którego realizacja jest przewidziana na trzy lata, a celem jest eliminacja tego deficytu. Plan ten winien obejmować rozwiązania w zakresie zarządzania, opodatkowania oraz inne środki niezbędne do osiągnięcia przynajmniej zbilansowanego budżetu. Złożenie planu wraz ze stosownym wnioskiem warunkuje autoryzowanie pożyczki.

**Holenderskie** ograniczenia w zakresie zaciągania pożyczek na rynku kapitałowym zawarte są w Ustawie o miastach, Ustawie o gminach oraz Dekrecie o warunkach kredytowania jednostek samorządu terytorialnego wydanym na podstawie ustawy o finansowaniu samorządów lokalnych. Zgodnie z tymi regulacjami pożyczki nie mogą być przedmiotem denominacji w walucie obcej lub też powiązane z tą walutą. Budżety samorządowe powinny być zrównoważone. W takiej sytuacji nie są uruchamiane żadne środki nadzoru Prowincji nad gminami. Ma to miejsce dopiero w przypadku wystąpienia deficytu budżetowego i wymagana jest wtedy autoryzacja kolejnych wydatków budżetowych.

Pożyczki indeksowane lub pożyczki o zmiennym oprocentowaniu są niedozwolone, jeżeli termin spłaty wynosi przynajmniej 10 lat (w Holandii tego typu zobowiązania są podstawową kategorią zobowiązań zaciąganych przez władze lokalne). Obowiązuje zasada, że na zmienną stopę procentową nie można zaciągnąć więcej niż 20% kwoty wszystkich kredytów. W praktyce znaczna część największych holenderskich miast pożycza środki finansowe prawie wyłącznie poprzez potężny Bank of Netherlands Municipalities. Wiele miast posiada jednak również własne fundusze pożyczkowe.

W **Irlandii** samorząd terytorialny, który zaciąga zobowiązanie powinien uzyskać zezwolenie wspomnianego wcześniej Ministra Środowiska Naturalnego i Samorządów Lokalnych. Zgodnie z Ustawą o samorządach terytorialnych z roku 1960, Minister Środowiska, po konsultacjach z Ministrem Finansów, tworzy regulacje odnośnie zaciągania pożyczek przez samorząd terytorialny. Regulacje te zaś mogą, w szczególności, posiadać zapisy odnośnie następujących kwestii:

- źródła zobowiązań,
- okresu ich spłaty,
- wysokości oprocentowania,

– form zabezpieczenia.

Władze lokalne w tym kraju praktycznie nie mogą zaciągać zobowiązań zagranicznych.

W **Luksemburgu** środki finansowe powstałe w wyniku zaciągniętych zobowiązań przez samorząd terytorialny mogą być przeznaczone zarówno na finansowanie inwestycji, jak i deficytu bieżącego, jednak każde zobowiązanie powyżej określonej wartości wyrażonej w euro wymaga autoryzacji Ministra Spraw Wewnętrznych.

W **Niemczech** wprowadzono rozróżnienie w zapisach regulujących system kredytowy samorządu terytorialnego na długoterminowe kredyty inwestycyjne oraz na krótkoterminowe (poniżej 2 lat), pozwalające zachować płynność. Te ostatnie nie wymagają zezwolenia, jeśli nie przekraczają 1/7 bieżących dochodów rocznych (w niektórych Landach -1/5). Roczna wielkość zadłużenia musi być określona w budżecie i musi być ona zgodna ze zdolnością kredytową samorządu. Samorząd musi wykazać, że nowy kredyt (emisja obligacji) nie doprowadzi do deficytu budżetu bieżącego w ciągu następnych 4 lat (władze lokalne opracowują czteroletnie plany finansowe). Budżet podlega autoryzacji na szczeblu regionu. Ministrowie spraw wewnętrznych landów odpowiadają za legalność poszczególnych rozwiązań w tym zakresie. Raty kapitałowe i odsetki muszą być spłacane tylko z bieżących dochodów. Wykluczona jest możliwość pozyskiwania środków w walucie obcej.

Na mocy rozporządzenia Rząd Federalny może ustanowić pułap w zaciąganiu pożyczek. Ponadto, w przypadku pożyczek specjalnych lub w szczególnej kwocie, istnieje możliwość zalecenia określonego harmonogramu spłaty zadłużenia oraz warunków umowy. Pułap może być ustanowiony na poziomie 70% średniej statystycznej pożyczek, jakie samorząd zaciągnął w ciągu ostatnich pięciu lat.

W sytuacjach kryzysowych zastosowanie znajduje następujące rozwiązanie: jeżeli sytuacja na rynku kapitałowym stanowi zagrożenie (poprzez zaciągnięcie zbyt wysokiego kredytu lub przez opracowanie warunków kredytowych, które są negatywne w odniesieniu do aspektów całej gospodarki), zaciąganie pożyczek przez samorządy może także być uwarunkowane uzyskaniem stosownego zezwolenia ze strony organu nadzorczego (zezwolenie jednostkowe) w formie rozporządzenia wydanego przez rząd Landu. Istnieje możliwość odmowy zezwolenia w przypadku, gdy warunki kredytu w sposób niekorzystny wpływają na rozwój sytuacji na rynku pieniężnym i kapitałowym bądź mogą zakłócać możliwość oferty pożyczek, które byłyby uzasadnione pod kątem aspektów ekonomicznych.

W **Niemczech** samorządy mogą zaciągać pożyczki w dowolnym banku. Nie ma obowiązku zaciągania pożyczki wyłącznie lub głównie z Banku Centralnego lub specjalnej instytucji finansowej. Szczególną rolę instytucji udzielających kredytów samorządom odgrywają kasy oszczędnościowe (Sparkassen). Większość z nich jest prowadzona na zasadzie non-profit, będąc jednostkami publicznymi samorządów, czyli Gemeinden lub Kreise.

**Portugalska** Ustawa o finansowaniu lokalnym z 1987 r. zawiera szereg ograniczeń prawnych w zakresie zaciągania pożyczek na rynku kapitałowym. Władze lokalne mogą emitować obligacje na okaziciela oraz podpisywać umowy kredytowe średnio- i długoterminowe.



Bank centralny nie nakłada żadnych ograniczeń w zakresie pożyczek obligacyjnych poza istniejącymi wymogami ogólnymi obowiązującymi wszystkich, którzy decydują się na korzystanie z tego rodzaju finansowania. Tak więc, miasto musi przedstawić wnioszek o uruchomienie pożyczki obligacyjnej (emisji obligacji) do organu decyzyjnego – rady miejskiej – jak i Ministerstwa Finansów. Umowy na pożyczki średnio- i długookresowe mogą być zawierane jedynie w celach inwestycyjnych bądź w celu uzdrowienia trudnej sytuacji finansowej. Raty roczne (oprócz tych, wynikających z pożyczek obligacyjnych) nie mogą przekraczać 25% Finansowego Funduszu Wyrównawczego bądź 20% rocznych wydatków inwestycyjnych miasta.

Samorząd terytorialny może zawierać umowy kredytowe z każdą instytucją, która posiada legalne uprawnienia do udzielania pożyczek. Kredyty zawierane z instytucjami prywatnymi nie mogą pociągać kosztów bądź zobowiązań wyższych niż te, które wynikają z kredytów, na poczet których zostały zawarte umowy w tym samym celu z instytucjami bankowymi sektora publicznego. Skarb Państwa może pełnić rolę pożyczkodawcy.

W Portugalii, jeżeli władze miasta tracą wypłacalność, na mocy decyzji zgromadzenia miasta (władz miejskich) może być opracowany plan naprawczy; podnoszone są podatki, a wydatki zmniejszone. Plan ten jest przedkładany do rządu w celu otrzymania dostępu do dodatkowej linii kredytowej.

W **Szwecji** ograniczenia prawne w zakresie zaciągania pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego są niewielkie i wiążą się z Ustawą o samorządach. Zgodnie z jej zapisami, samorząd nie może zaciągać kredytów pod hipotekę od swoich nieruchomości. Drugim ograniczeniem jest fakt, iż samorząd z zasady jest zobowiązany nie zaciągać pożyczek na poczet wydatków bieżących, chociaż dopuszcza się wyjątki w tym zakresie, np. w trudnej sytuacji gospodarczej, w celu zaspokojenia wydatków obrotowych za pomocą pożyczek krótkoterminowych.

W **Wielkiej Brytanii** system finansowania kapitałowego samorządu terytorialnego od 1 kwietnia 1990 r. jest przedmiotem regulacji Części IV Ustawy o samorządzie lokalnym i mieszkalnictwie z 1989 r. Bardziej szczegółowe zapisy znajdują się w Przepisach pożyczkowych (Borrowing Regulations) samorządu terytorialnego z roku 1990. W Wielkiej Brytanii obowiązują dość restrykcyjne przepisy w zakresie możliwości zadłużania się przez samorządy terytorialne. Każdemu z samorządów przydziela się co roku indywidualny limit zadłużenia. Składa się on z dwóch części: zezwoleń podstawowych i dodatkowych. Te ostatnie przydzielane są na konkretne projekty w określonych sektorach.

Przy corocznym wydawaniu przez rząd zatwierdzeń kredytowych (ang. credit approval) ustalany jest zagregowany limit kredytowy (ang. aggregate credit limit – ACL). Jest to limit ustalany corocznie przez władze centralne dla każdej jednostki władz lokalnych według następującej formuły<sup>22</sup>:

---

<sup>22</sup> Por. *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, praca zbiorowa pod red. A. Owsiaika, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 75-76.

$$\text{ACL} = \text{CC} + (\text{AI} - \text{UCR}) + \text{TRBL} + \text{TCBL} \quad [3.1]$$

gdzie:

ACL – zagregowany limit kredytowy (aggregate credit limit),

CC – pułap zadłużenia (credit ceiling),

AI – zaakceptowane inwestycje (approvals investment),

UCR – możliwe do zastosowania dochody kapitałowe (usable capital receipts),

TRBL – limit pożyczonych przejściowo dochodów (temporary revenue borrowing limit)<sup>23</sup>,

TCBL – pożyczka na inwestycje kapitałowe powyżej 1 roku (temporary capital borrowing limit).

Co roku każda z jednostek samorządu terytorialnego musi wydać kwotę odpowiadającą co najmniej 2% ACL na spłatę długu związanego z inwestycjami mieszkaniowymi oraz co najmniej 4% ACL na spłatę zobowiązań związanych z inwestycjami w innych sektorach<sup>24</sup>.

Władze samorządowe nie mogą, bez uprzedniego stosownego zezwolenia Skarbu, zaciągać pożyczki ze źródła spoza Zjednoczonego Królestwa, ani też w walucie innej niż funty szterlingi. W praktyce władze lokalne rzadko pożyczają w obcych walutach, chyba że są to projekty unijne. Zaciąganie pożyczki w brytyjskiej filii obcego banku możliwe jest pod warunkiem, że bank ten jest spółką zależną, zarejestrowaną według prawa brytyjskiego i autoryzowaną zgodnie z zapisami Ustawy o bankowości z roku 1987.

Na mocy zapisów części 44 Ustawy o samorządzie lokalnym i mieszkalnictwie z roku 1989 Sekretarz Stanu może wprowadzać regulacje do zastosowania celem sprawowania bardziej daleko idącej kontroli procedury zaciągania pożyczek przez samorządy, jako że nowy system finansowania kapitałowego został wprowadzony dopiero w roku 1990. Bank Anglii posiada ponadto uprawnienia w zakresie kontroli ram czasowych i kwot emitowanych przez samorządy papierów wartościowych.

We **Włoszech** finansowanie samorządów za pomocą instrumentów dłużnych jest stosunkowo nowym zjawiskiem<sup>25</sup>. Miasta, gminy oraz organizacje z nimi związane nie mogą, w świetle prawa, subskrybować pożyczek. Posiadają jedynie prawo do podpisywania umów pożyczkowych z Urzędem ds. Depozytów i Pożyczek oraz Generalną Dyрекcją Instytutu Zabezpieczeń Ministerstwa Skarbu. W przypadku braku dostępnych środków, samorządy lokalne zostały zobligowane do zaciągania pożyczek w Kasie Depozytowo-Pożyczkowej (Cassa Depositi e Prestiti). Państwo posiada określony

<sup>23</sup> Pożyczka ta stanowi wyjątek od reguły, ponieważ władze lokalne mogą pożyczać tylko środki na finansowanie inwestycji kapitałowych powyżej 1 roku. Zabezpieczeniem tej pożyczki są oczekiwane dochody budżetowe w danym roku, a w związku z powyższym jej wielkość nie może przekraczać wielkości tych dochodów.

<sup>24</sup> *Local Government borrowing: risks and rewards. A Report on Central and Eastern Europe*, op. cit. s. 23.

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat: A. Fraschini, *Local borrowing: the Italian case*, in B. Dafflon (red.), [w:] *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, op. cit., s. 165-189.

wpływ na rozmiary i kierunki przepływu środków finansowych w gospodarce lokalnej<sup>26</sup>.

Włoskie Ministerstwo Skarbu określa, na mocy dekretu, najwyższe stosowne stopy procentowe pożyczek, które mogą być udzielone organom samorządu lokalnego. Natomiast emisja obligacji przez organy lokalne we Włoszech jest możliwa dopiero od 1990 r. i w tym przypadku wymaga się zgody Banku Centralnego (Banca d'Italia). Istnieją określone wymogi co do efektywności i określenia kosztów realizowanego przy pomocy emisji przedsięwzięcia. Określono minimalny pięcioletni okres emisji. Niezbędne jest pozyskanie gwarancji państwa lub regionu. W przypadku wystąpienia deficytu budżetowego samorząd terytorialny musi zachować trzyletni okres przerwy między kolejnymi emisjami.

Podsumowując kwestię możliwości zadłużania się samorządów w „starych” krajach członkowskich UE należy stwierdzić, że w większości analizowanych państw samorządy terytorialne mają szerokie możliwości korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Rrestrykcyjne ograniczenia w tym zakresie obowiązują w Wielkiej Brytanii, Danii i Niemczech, natomiast najbardziej liberalne przepisy dotyczą Szwecji i Francji. W poszczególnych państwach stosowane są zróżnicowane techniki regulowania wielkości zadłużenia władz lokalnych i regionalnych:

- zadłużanie się często wymaga konieczności uzyskania upoważnienia przez organy rządowe (Wielka Brytania, Irlandia) lub autoryzacji wyżej szaseregowanych władz przedstawicielskich (Niemcy, Dania, Austria, Hiszpania);
- w pewnych krajach obowiązuje całkowity zakaz pozyskiwania zwrotnych środków finansowych w obcej walucie (Anglia, Austria, Niemcy, Irlandia, Holandia), w innych trzeba mieć na to zgodę odpowiednich ministrów (np. w Luksemburgu, we Francji);
- regulacje dotyczące kontroli zadłużenia władz lokalnych i regionalnych zróżnicowane są w zależności od rodzaju zobowiązania (zobowiązania krótko-, średnio- i długoterminowe);
- w niektórych państwach władza centralna ustala maksymalne pułapy zadłużenia (ang. total borrowing ceiling, loan ceiling), które odpowiadają maksymalnemu procentowi rocznych dochodów, wydatków budżetowych lub ogólnej wielkości inwestycji (np. w Wielkiej Brytanii, Danii);
- w większości państw ograniczenia dotyczą sposobu wykorzystania instrumentów dłużnych; najczęściej preferuje się ich przeznaczenie na finansowanie wydatków inwestycyjnych (np. w Austrii, Danii i Francji nie można ich przeznaczać na wydatki bieżące); w niektórych krajach nie obowiązują żadne regulacje określające typ wydatku, który może zostać sfinansowany za pomocą instrumentów dłużnych (np. w Belgii – z wyjątkiem regionu Walii, Finlandii);
- w wielu państwach dopuszcza się zaciąganie zobowiązań krótkoterminowych, ale najczęściej wprowadza się różne ograniczenia w tym zakresie (np. w Niem-

<sup>26</sup> P. Dognili, *The Cassa Depositi e Prestiti as Economic Policy Instrument*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica 1992 Nr 49, s. 77 i następn.

- czech i Hiszpanii jeśli przekroczą one ustalony prawnie limit, istnieje konieczność uzyskania upoważnienia przez określone organy przedstawicielskie);
- w wielu krajach tworzy się wyspecjalizowane instytucje finansowe udzielające pożyczek samorządom terytorialnym (np. Crédit Communal w Belgii, Crédit Local de France we Francji, Public Works Loan Board w Wielkiej Brytanii, Bank of Netherlands Municipalities w Holandii, Norwegian Municipalities Bank w Norwegii, KommuneKredit w Danii, Local Credit Bank w Hiszpanii, Loan and Consignment Fund w Grecji);
  - instrumentem kontroli zadłużania się przez władze lokalne i regionalne jest, powszechny w większości państw, proces podawania do publicznej wiadomości informacji z tym związanych (publikowanie informacji o zadłużeniu jest obligatoryjne we Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Niemczech, Luksemburgu, Szwajcarii, Szwecji, Holandii, Hiszpanii, Włoszech, Belgii – w Walonii i Flamandii)<sup>27</sup>.

Zróznicowane zasady i ograniczenia w zakresie możliwości zadłużania się przez samorządy terytorialne istnieją również w „nowych” krajach członkowskich UE.

Przykładowo w **Czechach** samorządy terytorialne mogą zadłużać się zarówno na cele inwestycyjne, jak i bieżące. Ich zobowiązania mogą być zaciągane zarówno w walucie krajowej, jak i obcej, zgodnie z bankowymi ogólnymi regulacjami. Nie istnieją tu żadne ograniczenia dotyczące wielkości limitów zadłużenia i jego kosztów obsługi.

Na **Cyprze** wymagana jest zgoda rządu na zaciąganie zobowiązań przez władze samorządowe. Budżety lokalne muszą być zrównoważone, a przychody z zaciąganych zobowiązań służą finansowaniu przede wszystkim wydatków kapitałowych. Zgodnie z obowiązującymi tam regulacjami całkowite zadłużenie nie może przekroczyć 40% dochodów, a zobowiązania krótkoterminowe – 20% dochodów w roku budżetowym.

W **Estonii** samorządy mogą zadłużać się wyłącznie na cele inwestycyjne, ale nie istnieje rozdzielenie budżetów bieżących od inwestycyjnych. W kraju tym zdefiniowano zarówno limity wielkości zadłużenia, jak i kosztów jego obsługi. W pierwszym przypadku jest to 60% dochodów (z wyłączeniem dotacji), w drugim – koszty obsługi długu nie mogą przekraczać 20% rocznych dochodów budżetowych. Pożyczki dla samorządów oraz inne instrumenty finansowe mogą być uruchomione przed uzyskaniem zezwolenia Ministra Finansów, który przy wydawaniu zezwolenia jedynie sprawdza zbieżność ze wspomnianymi ograniczeniami. Istnieje możliwość wstrzymania dotacji rządowych dla samorządów, które nie przestrzegają owych ograniczeń.

Całkowita kwota zadłużenia samorządu na **Litwie** nie może przekraczać 35% jego rocznych dochodów budżetowych. Natomiast maksymalna kwota kredytu zaciąganego przez samorząd terytorialny w ciągu roku wynosi 20% dochodów samorządowych. Zgodność z wymienionymi wyżej restrykcjami jest przedmiotem nadzoru ze strony Ministra Finansów.

<sup>27</sup> W niektórych państwach nadzór społeczny w aspekcie zadłużania się przez władze lokalne i regionalne jest jeszcze bardziej zaawansowany. Np. w Stanach Zjednoczonych każde nowo zaciągnięte zobowiązanie wymaga akceptacji społecznej w drodze referendum lokalnego (ang. *voter referendum*).

Por. M. Hughes, M. Clarke, H. Allen, D. Hall, *The Constitutional Status of Local Government in other Countries*, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh 1998, s. 39.

Na **Łotwie** roczny limit kredytów i gwarancji samorządowych nie może przekroczyć kwoty ustalonej przez coroczne prawo dotyczące budżetu państwa, ustanowione w wyniku negocjacji między rządem Łotwy a łotewskimi władzami samorządowymi. Istnieje więc swoiste ograniczenie „od góry” wielkości kredytu, jaki mogą zaciągać wszystkie samorządy terytorialne. Władze samorządowe mają prawo wnioskować o pożyczkę po uzyskaniu pozytywnej opinii ze strony Rady Nadzoru Kontroli Gwarancji i Kredytów dla Samorządów. Przy zaciąganiu zobowiązań wymagana jest również zgoda Ministra Finansów.

Na **Malcie**, oprócz zgody Ministra Finansów, niezbędna jest zgoda Ministra odpowiedzialnego za rządy lokalne. Nie istnieją natomiast ograniczenia dotyczące zaciągania zobowiązań na rynkach zagranicznych.

W **Słowacji** dopuszcza się zadłużanie się samorządów terytorialnych, ale tylko na cele inwestycyjne. Krótkoterminowe zobowiązania są dopuszczalne w celu pokrycia bieżących deficytów i istnieje konieczność ich spłaty w tym samym roku. Całkowity dług jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60% rocznych dochodów bieżących zrealizowanych w poprzednim roku budżetowym, natomiast koszty obsługi długu nie mogą przekroczyć 25% tych dochodów. W przypadku kredytów powyżej 1,7 mln euro potrzebna jest zgoda Ministra Finansów.

W sytuacji gdy następuje 60-dniowe opóźnienie w spłacie zadłużenia, uruchamiane są specjalne procedury. Ważne znaczenie ma również wielkość przeterminowanych zobowiązań. Jeśli przekracza ona 15% bieżących dochodów gminy w danym roku, to władze samorządowe są zobligowane do opracowania specjalnego programu naprawczego. W przypadku gdy samorząd nie opracuje go lub jeśli nie nastąpi wyraźna poprawa sytuacji finansowej w ciągu 120 dni, to rząd może wprowadzić w takiej jednostce samorządu terytorialnego zarząd komisaryczny.

W **Słowenii** władze samorządowe uprawnione są do zaciągania długów poprzez emisję obligacji lub uruchamianie kredytów jedynie do kwoty nie przekraczającej 10% dochodów budżetowych w roku poprzednim oraz pod warunkiem, że koszty obsługi zadłużenia nie przekraczają 5% tych dochodów. Kredyty i pożyczki mogą być zaciągane po uzyskaniu stosownego zezwolenia Ministra Finansów. Mogą to być jedynie zobowiązania w walucie krajowej, chociaż aktualnie trwają dyskusje dotyczące umożliwienia zadłużania się przez samorządy również na rynkach zagranicznych.

Na **Węgrzech** samorządy terytorialne mogą się zadłużać zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. Roczne koszty obsługi długoterminowego długu nie mogą przekroczyć 70% bieżących dochodów samorządu terytorialnego. Nie istnieją natomiast limity na dotacje długu krótkoterminowego<sup>28</sup>.

Węgierskie prawo w interesujący sposób reguluje sytuacje dotyczące trudności w obsłudze długu. W przypadku, gdy zaległości samorządowe w spłatach zadłużenia przekraczają 60 dni, samorząd kwalifikuje się pod ustawę o restrukturyzacji długu. Na żądanie wierzycieli sąd może ogłosić brak wypłacalności danej jednostki samorządowej

<sup>28</sup> Szerzej na temat rozwiązań węgierskich, [w:] *Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995-2002: Policy Suggestions for Russian Federation Draft Legislation*, II:G Consulting Limited, Budapest 2003, s. 1-4, 8-31.

i wyznaczyć komisarza finansowego. Istnieje możliwość licytacji poszczególnych składników mienia komunalnego. W przeciwieństwie do rozwiązań polskich, państwo węgierskie może udzielić samorządowi specjalnej pożyczki na spłatę odsetek od zadłużenia.

**Polskie** rozwiązania w zakresie limitowania zadłużenia samorządowego zostaną szczegółowo scharakteryzowane w następnym podrozdziale. W tym miejscu należy tylko podkreślić, że na tle wcześniej omówionych państw są one raczej restrykcyjne. Istnieje 60-procentowy limit zobowiązań do dochodów budżetowych oraz 15-procentowy limit (w pewnych warunkach obniża się go do 12%) rocznych kosztów obsługi zadłużenia do planowanych dochodów. Polska jest też w pewnym sensie ewenementem, ponieważ dodatkowo wprowadza się tu ograniczenia o charakterze makroekonomicznym, zgodnie z którymi możliwości zadłużania się samorządów uzależnia się od efektów polityki finansowej rządu. W przypadku, gdy ogólny poziom zadłużenia sektora publicznego (rządowego i samorządowego) przekroczy 60% PKB, polskie samorzady w ogóle nie mogą się zadłużać. W takiej sytuacji nastąpiłoby zjawisko „wypchnięcia” długu JST przez dług sektora rządowego (przede wszystkim Skarbu Państwa, ale również ZUS-u, Narodowego Funduszu Zdrowia, funduszy celowych itp.). Rozwiązanie to należy uznać za bardzo kontrowersyjne i w znacznym stopniu ograniczające możliwości rozwojowe polskich samorządów.

Podsumowując kwestię zasad zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej należy stwierdzić, że istnieją zróżnicowane rozwiązania w tym zakresie. W niektórych państwach regulacje są bardziej restrykcyjne (np. w Estonii, Słowacji, Polsce i na Cyprze), w innych mniej (np. w Czechach i na Węgrzech). Są kraje, w których długoterminowe zadłużenie samorządów może być związane wyłącznie z realizacją projektów inwestycyjnych (np. Estonia, Słowacja), ale są również takie, w których prawo nie ogranicza sposobu wykorzystania środków pochodzących z zadłużenia (np. Polska, Węgry, Czechy). W większości państw obowiązują limity dotyczące łącznego, rocznego poziomu zadłużenia oraz (lub) limity odnoszące się do rocznych kosztów obsługi długu. Wyjątkiem w tym zakresie są na przykład Czechy, gdzie nie obowiązuje żaden ze wspomnianych limitów.

Jako swoista synteza dotycząca zróżnicowanych możliwości zadłużania się przez samorzady terytorialne w UE może posłużyć poniższe zestawienie tabelaryczne<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Większość występujących w tabeli limitów zostało opisanych również w następującej publikacji autorki: M. Poniatowicz, *State of local government debt in Poland – comparative analysis to other members states of European Union*, [w:] *Theoretical and practical aspects of public finance*, The X<sup>th</sup> International Conference, University of Economics, Prague 2005.

Tabela 3.3

### Najczęściej stosowane ograniczenia dotyczące zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego w krajach członkowskich UE

Rodzaj ograniczenia	Przykłady rozwiązań w poszczególnych państwach
1. Dopuszczalne cele zadłużenia	Austria, Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Estonia, Słowacja – zadłużenie samorządów dozwolone tylko na cele inwestycyjne; Czechy, Polska, Węgry – zadłużenie samorządów dozwolone na cele bieżące i inwestycyjne.
2. Wymagana zgoda na zaciągnięcie kredytu lub pożyczki	Austria, Cypr, Dania, Hiszpania, Irlandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowenia – istnieje wymóg zgody na zaciągnięcie kredytu lub pożyczki przez samorzady terytorialne; Czechy, Estonia, Polska, Węgry – zgoda nie jest wymagana; Słowacja – zgoda jest wymagana, ale tylko w przypadku, gdy kwota kredytu lub pożyczki przekroczy 1,7 mln euro.
3. Ustalenie górnego limitu rocznego zadłużenia samorządu terytorialnego	Austria – kwota jest zróżnicowana w zależności od kraju związkowego; Dania – władza centralna ustala maksymalne pułapy zadłużenia (ang. <i>total borrowing ceiling, loan ceiling</i> ), które odpowiadają maksymalnemu procentowi rocznych dochodów, wydatków budżetowych lub ogólnej wielkości inwestycji; Hiszpania – udzielenie zgody na zaciąganie kredytów lub pożyczek przez wspólnoty autonomiczne jest uzależnione od nienarastania ich zadłużenia; Portugalia – zakaz zwiększania zadłużenia w 2004 r.; Wielka Brytania – samorzady terytorialne muszą podporządkować się, ustalonemu przez władze nadzorujące, górnemu pułapowi zadłużenia, ustalanemu oddzielnie dla każdego samorządu lokalnego; corocznie wydawane są przez rząd indywidualne zatwierdzenia kredytowe (ang. <i>Basic Credit Approval – BCA</i> ) oraz ustala się zagregowany limit kredytowy (ang. <i>Aggregate Credit Limit – ACL</i> ); Cypr – 40% rocznych dochodów budżetowych w przypadku zobowiązań długoterminowych oraz 20% przy zobowiązaniach krótkoterminowych; Estonia – dług podlegający spłacie, pomniejszony o kwotę dotacji na cele ściśle określone, nie powinien przekraczać 60% rocznych dochodów; Litwa – dług podlegający spłacie, pomniejszony o kwotę subwencji na ściśle określone cele, nie może przekraczać 35% rocznych dochodów; Polska – samorządowy dług nie może przekraczać 60% przewidywanych dochodów w danym roku budżetowym; Słowacja – 60% rocznych dochodów bieżących w poprzednim roku budżetowym.

4. Ustalenie górnego limitu na nowe kredyty i pożyczki zaciągane przez samorząd terytorialny w ciągu roku

Litwa – 20% rocznych dochodów budżetowych;  
Słowenia – 10% ubiegłorocznych dochodów budżetowych.

5. Ustalenie górnego limitu rocznych kosztów obsługi zadłużenia samorządu terytorialnego

Estonia – 20% rocznych dochodów;  
Hiszpania – 25% dochodów operacyjnych;  
Polska – 15% przewidywanych dochodów budżetowych;  
Portugalia – 12,5% rocznych transferów finansowych w roku bieżącym (czyli poziom obsługi zaciągniętych kredytów jest powiązany z przyznanymi dotacjami) albo 10% wydatków inwestycyjnych w roku poprzednim, w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa;  
Słowacja – 25 % dochodów w poprzednim roku budżetowym;  
Słowenia – 5% dochodów w poprzednim roku budżetowym;  
Węgry – 70% bieżących dochodów samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o *Local finance in the twenty five countries of European Union*, op. cit., s. 43-45 oraz *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, op. cit., s. 67-70 oraz 137-142.

Na zakończenie należy podkreślić to, na co szczególną uwagę zwraca P. Swianiewicz<sup>30</sup>. Opisywane ograniczenia poziomu długu mają charakter formalny, ale w praktyce często są łamane. W wielu państwach nie wypracowano skutecznych mechanizmów egzekucji ich przestrzegania. Dotyczy to również Polski, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

### 3.4. Problemy ograniczania długu jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach akcesji do Unii Europejskiej

#### 3.4.1. Limity związane z ogólnym stanem finansów publicznych

Ważne rozstrzygnięcia dotyczące państwowego długu publicznego znalazły się w uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, a przede wszystkim w jej art. 216. Wprowadzono zasadę, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości produktu krajowego brutto<sup>31</sup>. Ustanowiono tym samym limit państwowego długu publicznego, który nawiązuje do wspomnianych wcześniej kryteriów fiskalnych Unii Europejskiej sformułowanych w konwergencji *Traktatu z Maastricht*. Należy zauważyć, że zapisy polskiej ustawy nakładają jeszcze mocniejsze ograniczenie w tym zakresie, ponieważ do limitu „60%” zalicza się również przewidywane wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń przez podmioty sektora finansów publicznych, zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania Agencji Rynku Rolnego.

W *Konstytucji* znalazły się również inne uregulowania dotyczące państwowego długu publicznego, takie jak chociażby zakaz finansowania deficytu budżetowego zobo-

<sup>30</sup> P. Swianiewicz, *Zadłużenie jako forma finansowania działalności samorządów – doświadczenia krajów Europy Środkowoschodniej*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 5.

<sup>31</sup> Sposób obliczania tych wartości określa *ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto*, Dz.U. Nr 114, poz. 1188.



wiązaniami zaciągniętymi wobec Banku Centralnego<sup>32</sup> oraz przyznanie Sejmowi wyłącznego prawa decydowania o emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa i NBP.

Zważywszy na fakt, że jednostki samorządu terytorialnego stanowią ważne ogniwo sektora finansów publicznych, ograniczenia w zakresie długu publicznego odnoszą się także do tych podmiotów. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają regulacje zawarte w *ustawie o finansach publicznych*. Generalnie zawarte w niej limity zadłużenia można podzielić na dwojakiego rodzaju. Są to limity nawiązujące do:

- ogólnego stanu finansów publicznych,
- sytuacji finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o zasady zarządzania długiem publicznym określone w dziale II wspomnianej ustawy, czyli o tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne, wprowadzane w sytuacji nadmiernego zadłużenia. Kwestią zasadniczą jest tutaj relacja zadłużenia do PKB, od której uzależnia się procedury postępowania, ich zakres oraz formy. Wartość tej relacji wyznaczają określone progi relacji zadłużenia publicznego do PKB. Przedstawiają się one następująco:

#### **PRÓG I – relacja znajduje się w przedziale od 50% do 55 % PKB:**

- centralne oraz lokalne organy administracji państwowej do zachowania szczególnej dyscypliny budżetowej, polegającej na przeciwdziałaniu wszelkim zjawiskom mogącym prowadzić do zwiększenia państwowego długu publicznego, a zwłaszcza: deficytowi budżetowemu oraz udzielaniu poręczeń i gwarancji wiążących się z ryzykiem poniesienia skutków tych działań;
- wprowadza się ograniczenie na relację deficytu budżetu państwa do jego dochodów; relacja ta w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa na rok następny nie może być wyższa niż w bieżącym roku budżetowym;
- tak wyznaczona wartość relacji staje się górnym ograniczeniem dla uchwalanych budżetów poszczególnych JST.

Zgodnie z opisaną wcześniej polską metodologią liczenia zadłużenia w 2003 r. próg ten został przekroczony. Według danych Ministerstwa Finansów państwowy dług publiczny, powiększony o przewidywane wypłaty z poręczeń i gwarancji wyniósł 420,05 mld zł, czyli 51,6% PKB (według metodologii ESA95 – 45,4%)<sup>33</sup>. Taki poziom zadłużenia oznaczał już zmniejszoną elastyczność konstruowania budżetu państwa oraz budżetów JST na rok 2005. W takiej sytuacji relacja deficytu do dochodów budżetowych nie mogła być większa niż w ustawie budżetowej państwa na rok 2004, czyli niż 24,9% r. Powyższy wskaźnik stanowił również górny limit relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów. Jak wynika z *obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie ogłoszenia kwot i relacji, o których mowa w artykule 12 ust. 1 ustawy o finansach publicznych*<sup>34</sup> w roku budżetowym 2004 relacja PKB

<sup>32</sup> Zakaz taki faktycznie pojawił się w polskich regulacjach prawnych od 1989 r.

<sup>33</sup> W. Moczyłowska, *Ostrożnościowy próg przekroczony*, „Gazeta Prawna” z dnia 19 maja 2004 r.

<sup>34</sup> M.P. Nr 30, poz. 429.

do łącznej kwoty państwowego długu publicznego, powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych wyniosła 50,2%. W związku z powyższym, JST, przystępując do opracowywania projektów uchwał budżetowych na 2006 r., nie mogą zaplanować wyższych relacji deficytów do dochodów niż 20% (tyle wynosiła relacja deficytu budżetu państwa do dochodów wynikająca z ustawy budżetowej na rok 2005).

### **PRÓG II – relacja znajduje się w przedziale od 55% do 60% PKB:**

- projekt budżetu państwa przedstawiony przez Radę Ministrów ma zapewniać spadek relacji kwoty długu Skarbu Państwa powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa do PKB w następnym roku budżetowym; zakładany poziom deficytu budżetu państwa oraz przyrostu długu z innych tytułów niż deficyt ma zapewniać spadek relacji w następnym roku budżetowym<sup>35</sup>.
- Rada Ministrów przedstawia program sanacyjny, mający zapewnić w przyszłych latach spadek relacji państwowego długu publicznego powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora publicznego do PKB;
- relacja deficytu jednostek samorządu terytorialnego do ich dochodów musi zostać zmniejszona w stosunku do roku poprzedniego o wskaźnik:

$$R = \left(0,6 - \frac{PDP}{PKB}\right) : 0,05 \quad [3.2]$$

gdzie:

*PKB* – produkt krajowy brutto,

*PDP* – państwowy dług publiczny, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora publicznego z poprzedniego roku budżetowego.

### **PRÓG III – relacja jest równa lub większa od 60% PKB:**

- budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST) muszą być zrównoważone lub zamknąć się nadwyżką (powyższe ograniczenia nie obowiązują, gdy deficyt budżetu JST jest finansowany z nadwyżek z lat poprzednich lub – w przypadku Skarbu Państwa – z przychodów prywatyzacyjnych);
- wprowadza się zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji (w bieżącym roku budżetowym, z okresem siedmiu dni karencji, jak i w roku następnym);

<sup>35</sup> Chodzi tu o węższą kategorię długu w stosunku do państwowego długu publicznego, inaczej długu sektora finansów publicznych. Wynika to z faktu, że rząd ma bezpośredni wpływ na dług Skarbu Państwa, znacznie mniejszy natomiast na dług całego sektora publicznego.

- Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny, którego podstawowym elementem jest program przedsięwzięć (prawnych, organizacyjnych etc.) mających na celu obniżenie relacji poniżej 60% PKB.

Zdecydowanie najbardziej dotkliwie dla sektora samorządowego okazałoby się niewątpliwie przekroczenie progu trzeciego, czego konsekwencją byłoby pozbawienie JST możliwości zaciągania kredytów, pożyczek oraz emitowania obligacji.

Do sprawowania kontroli nad sektorem finansów publicznych ustawodawca upoważnił Ministra Finansów. W tym celu został on wyposażony w odpowiednie uprawnienia umożliwiające prawidłowe zarządzanie państwowym długiem publicznym. Zgodnie z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych Ministra Finansów zobligowano do systematycznego obwieszczania danych o kwocie państwowego długu publicznego, kwocie udzielonych poręczeń i gwarancji oraz przewidywanych wypłat z tego tytułu, na poziomie sektora finansów publicznych i Skarbu Państwa, a także danych, jak kształtują się wielkości długu oraz długu wraz z przewidywanymi wypłatami z tytułu gwarancji i poręczeń w relacji do PKB na poziomie sektora finansów publicznych i Skarbu Państwa.

Od 2005 r., zgodnie z Kodeksem Najlepszych Praktyk, zalecanym przez Komisję Europejską, opracowywanie danych dotyczących długu i deficytu sektora finansów publicznych (instytucji rządowych i samorządowych) należy do kompetencji GUS-u, przy współdziałaniu Ministerstwa Finansów w części prognostycznej.

Analizując zapisy *ustawy o finansach publicznych* nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wprowadza ona mechanizm przenoszenia odpowiedzialności za państwowy dług publiczny na samorząd terytorialny, a zawarte w niej uregulowania znacznie ograniczają swobodę zadłużania się terytorialnych jednostek samorządowych. Jak to trafnie określił W. Misiąg „ostrze procedur sanacyjnych zostało skierowane w niewłaściwą stronę”<sup>36</sup>. Stanowi to o tyle kontrowersyjne rozwiązanie, że udział wliczanych do długu publicznego zobowiązań JST w ogólnej kwocie państwowego długu publicznego jest niewielki (w 1999 r. wynosił 2,3%, w 2000 r. – 3,3%, w 2001 r. – 4,1%, a w 2002 r. – 4,3%, w 2003 i 2004 r. – ok. 4,0 %.)<sup>37</sup>.

### 3.4.2. Limity nawiązujące do sytuacji finansowej JST

Oprócz opisanych limitów zadłużania się przez sektor publiczny, powiązanych z relacją PDP/PKB, w ustawie o finansach publicznych pojawiły się także ograniczenia nawiązujące do konkretnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczą one generalnie zadłużenia związanego z finansowaniem wydatków nie znaj-

<sup>36</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002, s. 517.

<sup>37</sup> Dane odnośnie lat 1999-2002 zaczerpnięto z opracowania: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 r.*, część II, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2003, s. 78. Dane dotyczące 2003 r. pochodzą z Departamentu Długu Ministerstwa Finansów. Cytowane wielkości nie obejmują pełnego udziału sektora samorządowego w długu publicznym, ponieważ nie uwzględniają wysokości wliczanych do długu publicznego zobowiązań jednostek posiadających osobowość prawną, dla których organem założycielskim są JST (np. publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury itp.).

dujących pokrycia w planowanych dochodach tej jednostki. Ustawodawca zrezygnował natomiast z określania górnej granicy zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego, przede wszystkim z tej przyczyny, że zobowiązania tego typu muszą być spłacone w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte<sup>38</sup>.

Podstawowymi limitami zadłużenia wynikającymi z *ustawy o finansach publicznych*, związanymi z finansowaniem wydatków JST nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach są następujące ograniczenia:

- limit kosztów obsługi zadłużenia – zgodnie z nim łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku zobowiązań kredytowych, zobowiązań z tytułu pożyczek, potencjalnych spłat kwot poręczeń<sup>39</sup> wraz z należnymi odsetkami od tych zobowiązań oraz kwota przypadających do wykupu w danym roku papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 15% planowanych jej dochodów budżetowych;
- limit wielkości zadłużenia – poziom zadłużenia JST nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w roku budżetowym, natomiast w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu JST na koniec kwartału nie może przekraczać 60% jej planowanych dochodów w danym roku budżetowym.

Ocena zasadności poziomu obowiązujących ograniczeń jest trudna, przede wszystkim z tego powodu, że w budżetach JST nie rozdziela się budżetu bieżącego od budżetu inwestycyjnego. Jest to jeden z poważniejszych mankamentów polskiego systemu finansów lokalnych.

Analizowane limity mają raczej charakter prawny niż ekonomiczny. Szczególnie krytycznie należy ocenić 60-procentowy limit zadłużenia dotyczący dopuszczalnej relacji długu do wysokości rocznych dochodów JST. Od 1 maja 2004 r. uległ on jeszcze zaostrzeniu, ponieważ zmieniono zasady obliczania, odnosząc go nie tylko do wykonanych dochodów JST na koniec roku budżetowego, ale również do planowanych dochodów budżetowych na koniec każdego kwartału. Wprowadzono więc nowe ograniczenie, mimo że nie ma prawnych możliwości zmuszenia samorządów do przestrzegania istniejących limitów<sup>40</sup>.

Wszystko wskazuje na to, że analizowany limit znalazł się w *ustawie o finansach publicznych* niejako przypadkiem, na zasadzie próby przeniesienia na płaszczyznę finansów samorządu terytorialnego wcześniej cytowanego zapisu *Konstytucji*, zgodnie z którym *nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których*

---

<sup>38</sup> W poprzednio obowiązujących przepisach również w tym zakresie obowiązywały określone limity. Wynosiły one: 8% planowanych wydatków w I półroczu roku budżetowego oraz 4% w II półroczu.

<sup>39</sup> Wliczanie do limitu zadłużenia zobowiązań wynikających z potencjalnych spłat z tytułu udzielonych przez JST poręczeń ma na celu zapobieganie przypadkom beztroskiego udzielania tych poręczeń niewiarygodnym i niewypłacalnym podmiotom, a tym samym narażania lokalnego budżetu na obciążenia wynikające z konieczności spłacania cudzych długów.

<sup>40</sup> W zasadzie jedynym instrumentem dyscyplinowania takiej jednostki samorządu terytorialnego pozostaje niewydanie przez regionalną izbę obrachunkową pozytywnej opinii w sprawie zaciągnięcia kolejnego kredytu, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jednak stosowanie tej miary do samorządu nie ma sensu, gdyż dochody budżetowe JST nie są równoważne z PKB generowanym na jej terenie<sup>41</sup>. Zawodność tego wskaźnika wynika również z innych przyczyn.

Po pierwsze, poważną wadą tego limitu jest fakt, że nie uwzględnia on rozkładu w czasie obciążeń związanych z kosztami zadłużenia (spłatami i odsetkami). Dla budżetu JST ważna jest nie tyle wielkość zaciągniętego długu, ale wysokość spłat w danym roku. Przykładowo bardzo duży dług, jeżeli jest rozłożony na wiele lat, nie zagraża bezpieczeństwu finansów jednostki. Tymczasem nawet mały kredyt, za to o krótkim okresie spłaty, może przyczynić się do poważnych problemów finansowych JST.

Po drugie, nie jest właściwe wyliczanie poziomu zadłużenia w stosunku do wszystkich dochodów. Mechanizm działania „limitu 60%” jest następujący: w sytuacji, kiedy maleją dochody – dług, liczony w relacji do mniejszej kwoty dochodów, automatycznie wzrasta. I tak przy obliczaniu analizowanego wskaźnika brane są pod uwagę wpływy z budżetu centralnego (subwencje, dotacje), a te maleją w warunkach wzrastającego deficytu budżetu państwa. Uwzględnia się także kontrowersyjne udziały w podatkach państwowych, przy czym należy zauważyć, że od kilku lat wykonanie dochodów z tego tytułu kształtuje się na poziomie o kilka, a czasami nawet kilkanaście procent niższym od założeń Ministerstwa Finansów. Kolejną pozycją braną pod uwagę przy obliczaniu tego limitu są dochody własne JST. W warunkach mającej miejsce w Polsce od kilku lat recesji ich wielkość również maleje. Np. z roku na rok zmniejszają się dochody ze sprzedaży mienia komunalnego. Spowodowane to jest faktem wcześniejszego wyprzedania przez JST atrakcyjniejszych nieruchomości oraz obserwowanym od kilku lat zastojem na tym rynku.

Po trzecie, limit ten potraktowano w sposób zbyt uniwersalny, zalecając go w odniesieniu to wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na ich zróżnicowaną sytuację ekonomiczno-finansową, chociaż pożądanę byłoby dokonanie kategoryzacji JST w tym zakresie. Taka konstrukcja wskaźnika powoduje, że ma on charakter sztuczny i oderwany od faktycznej zdolności kredytowej poszczególnych JST. W pewnych sytuacjach tak ustalony limit może stwarzać niepotrzebne ograniczenia wobec jednostki o znacznym potencjale, dla której zaciąganie nawet dość znacznych kredytów jest instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, natomiast w innych może się okazać limitem zbyt wygórowanym<sup>42</sup>.

Oprócz scharakteryzowanych limitów ilościowych *ustawa o finansach publicznych* wprowadza także ograniczenia jakościowe związane z korzystaniem przez samorząd terytorialny ze zwrotnych źródeł finansowania<sup>43</sup>. Jednym z nich jest konieczność

<sup>41</sup> M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, Alinex Inżynieria Finansowa, Warszawa 2003, s. 143.

<sup>42</sup> Należy zauważyć, że „norma 60%” limituje obecnie łączny dług jednostek samorządu terytorialnego do poziomu około 6,5% PKB, co odpowiada około 14% państwowego długu publicznego i jest w przybliżeniu prawie czterokrotnie większe od faktycznego zadłużenia wszystkich JST.

<sup>43</sup> Por. M. Poniatowicz, *Zobowiązania finansowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, pod red. S. Dolaty, Uniwersytet Opolski, Opole 2002, s. 213.

uzyskania opinii RIO, w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji papierów wartościowych. Regionalne izby obrachunkowe, badając granice zadłużenia JST, oceniają je z punktu widzenia kryterium legalności, tzn. przestrzegania przepisów prawa. Organy opiniodawcze nie badają celowości, gospodarności i rzetelności wykorzystywania przychodów zwrotnych. Stąd w literaturze przedmiotu podkreśla się fakt, że ocena taka ma jedynie charakter formalnoprawny, a nie ekonomiczny<sup>44</sup>.

Innym przypadkiem regulacji o charakterze opiniodawczym i informacyjnym jest opinia RIO wydawana na wniosek pożyczkodawcy lub kredytodawcy, o możliwości spłaty pożyczki lub kredytu lub wykupu papierów wartościowych. Opinia ta nie jest więc przeznaczona dla JST, ale banków, podmiotów do których kierowana jest oferta nabycia papierów wartościowych itp. Jeszcze inna opinia, istotna z punktu widzenia lokalnej polityki zadłużenia, to obligatoryjna opinia RIO dotycząca możliwości sfinansowania deficytu JST oraz prawidłowości załączonej do budżetu prognozy kwoty długu.

Kolejne ograniczenie wynika z faktu, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać tylko takie zobowiązania finansowe, których wartość nominalna wyrażona w złotych została ustalona w dniu zawierania transakcji. Intencje tego przepisu są jasne i klarowne. Ma on chronić przed zaciąganiem zobowiązań, których efektem są nieznanne co do wielkości obciążenia finansowe. Jednocześnie oznaczałoby to jednak faktyczny zakaz zaciągania zobowiązań finansowych nominowanych w walutach obcych. Nie jest bowiem możliwe w momencie podpisywania umowy ustalenie kursu, który miałby obowiązywać w przyszłości. Problematykę tę uregulowało *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 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*<sup>45</sup>. Wprowadziło ono możliwość zaciągania kredytów i pożyczek w walutach obcych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Inne ograniczenie dotyczy poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST. Polega ono na tym, że ich łączna wartość musi być określona w uchwale budżetowej. Zobowiązania z tego tytułu powiększają dług samorządowy i chodzi tutaj o stosunkowo duże pieniądze. Dla przykładu ze sprawozdań wykazanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w części dotyczącej poręczeń i gwarancji wynika, że wartość zobowiązań z tego tytułu wyniosła na koniec 2004 roku ponad 1 mld zł, co stanowiło 1,2% wykonanych dochodów ogółem JST<sup>46</sup>.

Kolejne ograniczenia wynikające z *ustawy o finansach publicznych* pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego na zaciągnięcie jedynie takich zobowiązań finansowych,

<sup>44</sup> Por. K. Surówka, *Zarządzanie gminą i powiatem a granice zaciągania długu*, [w:] *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, praca zbiorowa pod red. S. Owsiaka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 240; M. Kasiński, Z. Kmiciać, C. Kosikowski, R. Krawczyk, *Ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem*, Municipium, Warszawa 1994, s. 64.

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 80 poz. 905.

<sup>46</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, tom II, Rada Ministrów, Warszawa 2005, załącznik nr 1a.

z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym<sup>47</sup>.

1) dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej;

2) kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.

Regulacje prawne z zakresu zaciągania zobowiązań przez pozostałe jednostki sektora samorządowego finansów publicznych zawarte są również w ustawach, w oparciu o które podmioty te zostały utworzone. Niektóre z nich niosą wyraźne niebezpieczeństwo wzrostu długu JST, w następstwie przejścia zadłużenia jednostek przez nie nadzorowanych. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku<sup>48</sup>.

- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) – zobowiązania SPZOZ-u po jego likwidacji stają się zobowiązaniami właściwego podmiotu nadzorującego (kierującego), a więc jednostki samorządu terytorialnego;
- instytucji kultury – zobowiązania likwidowanej instytucji kultury przejmuje organizator, czyli jednostka samorządu terytorialnego.

Z opisanymi limitami zadłużenia nierozzerwalnie łączy się koncepcja bezpiecznego poziomu długu samorządowego. Z jednej strony nawiązuje ona do scharakteryzowanych wcześniej zasad formalnoprawnych limitu długu, wynikających z ustawy o finansach publicznych, natomiast z drugiej odwołuje się do zasad racjonalności ekonomicznej. Jak słusznie zauważa P. Swianiewicz, oba kryteria powinny się nawzajem wspierać, natomiast za nieprawidłową należy uznać sytuację, w której ocena zdolności zadłużenia jest drastycznie różna, w zależności od tego, którym z kryteriów posłużymy się<sup>49</sup>. Wspomniany autor proponuje następujące kryteria o charakterze ekonomicznym: przestrzeganie zasady niezadłużania się na cele związane z finansowaniem wydatków bieżących, zaciąganie tylko takich zobowiązań, w przypadku których: a) okres spłaty długu nie przekracza przewidywanego czasu użytkowania obiektu, na którego zakup (budowę) zaciągnięto dług, b) przypadające spłaty zadłużenia nie będą przewyższać tzw. nadwyżki operacyjnej<sup>50</sup>.

Od jakiegoś już czasu zarówno w środowiskach praktyków, jak i teoretyków finansów lokalnych pojawiają się postulaty przeprowadzenia gruntownych zmian w zakresie analizowanych limitów długu. Przykładem może być inicjatywa Unii Metropolii Polskich, organizacji reprezentującej interesy 12 największych miast, której

---

<sup>47</sup> Ograniczenia te mają na celu przeciwdziałanie kumulacji płatności. Szerzej na ten temat: W. Miecic, *Źródła pokrycia deficytu. Ostrożność ustawodawcy*, „Wspólnota” 2001 Nr 12.

<sup>48</sup> *Możliwości ubiegania się o finansowanie projektów przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy strukturalnych w przypadku ich znacznego zadłużenia*, Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, Kielce, luty 2004, s. 4.

<sup>49</sup> P. Swianiewicz, *Co znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” 2005 Nr 1-2, s. 9.

<sup>50</sup> O nadwyżce operacyjnej jako podstawowym kryterium racjonalnego zadłużenia będzie mowa w dalszej części pracy, w rozdziale poświęconym problematyce zdolności kredytowej JST.

przedstawiciele proponowali zwiększenie 60% limitu do 70%. Z kolei swego czasu Związek Gmin Wiejskich postulował, żeby zliberalizować „limit 15%”, a jego granice przesunąć do 20%. Inną, interesującą propozycję zmiany rygorystycznych barier zadłużeniowych zawarto w opracowanym przez Platformę Obywatelską projekcie nowej *ustawy o finansach publicznych*. Podstawą projektu były opracowania wykonane w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową przez Z. Gilowską, W. Misiąga i A. Mierzwę. Jego autorzy proponowali, aby procedury ostrożnościowe i sanacyjne, uruchamiane w przypadku nadmiernego wzrostu długu publicznego, nie obowiązywały jednostek samorządu terytorialnego w uchwalaniu budżetów i zaciąganiu zobowiązań finansowych. Dotychczasowy jednolity limit – 15% planowanych rocznych dochodów – proponuje się zastąpić wskaźnikiem wyliczonym dla każdej JST oddzielnie, w zależności od poziomu jej aktywności inwestycyjnej. Według analizowanych propozycji limit powinien być wyższy dla tych JST, które na inwestycje przeznaczają więcej niż 16,67% dochodów budżetowych, natomiast niższy dla wydających na ten cel mniej niż 16,67%. Jak zauważają autorzy projektu, taka konstrukcja wskaźnika znosi niepotrzebne ograniczenia wobec jednostki o znacznym potencjale, dla której zaciąganie nawet dość znacznych kredytów może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, a z drugiej strony – zaostrza kryteria wobec jednostek mocno obciążonych wydatkami bieżącymi, które powinny ostrożnie podejmować nowe zobowiązania. W proponowanym projekcie dług nie może powodować, by roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi przekroczyła 90% wskaźnika relacji „inwestycje-dochody” z ostatnich trzech lat<sup>51</sup>.

Reasumując należy stwierdzić, że w polskich realiach istnieje wiele zabezpieczeń, które teoretycznie powinny uniemożliwiać nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego. Są to jednak zabezpieczenia nieudolne, sztywne i oderwane od indywidualnej sytuacji ekonomicznej JST. Jednocześnie nie istnieją mechanizmy ich egzekwowania. Brakuje wypracowanego systemu odpowiedzialności i kar w sytuacji przekroczenia analizowanych limitów. Oczywiście w przypadku przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia regionalna izba obrachunkowa nie wyda pozytywnej opinii w sprawie zaciągnięcia kolejnego kredytu, ale w zasadzie na tym kończą się jej możliwości oddziaływania na nadmiernie zadłużony samorząd. Opisywana sytuacja nie kwalifikuje się nawet pod naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oczywiście samorząd, który traci płynność finansową, najczęściej traci zdolność wykonywania swoich zadań własnych. W takiej sytuacji uruchamiane są instrumenty ustrojowe. Może np. być odwołana rada JST i wprowadzony zarząd komisaryczny<sup>52</sup>. Ale to są

<sup>51</sup> Szerzej na temat proponowanych zmian: M. Wojtuch, *Samorządy dostaną gwarancje*, „Gazeta Prawna” z 20 marca 2003 r.; *Przejrzystość i jawność*, „Wspólnota” 2003 Nr 7.

<sup>52</sup> Stosownie do art. 97 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów – po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy – na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Zgodnie natomiast z ust. 3 przytoczonego przepisu komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Mini-



już działania ostateczne. Wyraźnie brakuje w tej płaszczyźnie rozwiązań systemowych o charakterze ekonomicznym, odwołujących się do zdolności kredytowej JST oraz rynku i instytucji z nim związanych.

Szczególnie krytycznie należy ocenić „limit 60%”, którego istnienie stanowi nieuzasadnioną ekonomicznie próbę sztucznego i centralistycznego ograniczania zdolności kredytowych jednostek samorządu terytorialnego. Kontrowersje budzi również brak „odseparowania” długu sektora samorządowego od zadłużenia sektora rządowego w kontekście tzw. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Aktualny system jest wadliwy i odpowiada następującemu schematowi: mała wina samorządu terytorialnego (jeśli chodzi o wielkość zadłużenia sektora publicznego) oraz nieproporcjonalnie duża odpowiedzialność (w kontekście skutków dla JST uruchomienia ustawowych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych).

### 3.4.3. Liberalizacja barier zadłużeniowych JST w związku z absorpcją środków strukturalnych Unii Europejskiej

Zgodnie z dokumentem *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* w latach 2004-2006 polskie jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać około 2,9 mld euro środków pomocowych z Unii Europejskiej. Skorzystanie przez samorzady terytorialne z funduszy unijnych wymaga wkładu własnego. Jego wielkość na lata 2004-2006 szacowana jest na kwotę około 872 mln euro (203,7 mln euro w 2004 r., 291,1 mln euro w 2005 r. oraz 377,1 mln euro w 2006 r.)<sup>53</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjanci środków pomocowych UE są zobowiązane do wprowadzenia do budżetów zadań, których realizacja ma być objęta tymi środkami, już na etapie ubiegania się o nie. Samorzady finansują zadania w całości z własnych środków, a dopiero po zakończeniu ich realizacji uzyskują środki na zwrot poniesionych nakładów, na zasadzie refundacji kosztów. Wobec niewystarczających dochodów własnych większość samorządów jest zmuszona sięgać po zewnętrzne, zwrotne źródła finansowania w celu zapewnienia wkładu własnego. I tu pojawił się problem. Istniejące w *ustawie o finansach publicznych* limity zadłużenia mogłyby okazać się poważną barierą dla szerszego wykorzystania środków unijnych.

Naprzeciw tym argumentom wyszła nowelizacja *ustawy o finansach publicznych* z dnia 16 kwietnia 2004 r. (potocznie zwana nowelizacją europejską)<sup>54</sup>. Zgodnie z nią samorzady terytorialne do swojego zadłużenia nie muszą wliczać kredytów i pożyczek zaciągniętych na współfinansowanie projektów unijnych. Z ustawowych limitów zadłużenia („60%” i „15%”) wyłączono kredyty i pożyczki zaciągane w związku

---

strów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

<sup>53</sup> *Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy i Radę Ministrów, Bruksela – Warszawa, grudzień 2003, Aneks nr 4, s. 134-135.

<sup>54</sup> *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej*, Dz.U. Nr 93, poz. 890.

Szerzej na temat wspomnianej nowelizacji: S. Huczek, *Warunki zadłużania się JST po zmianie ustawy o finansach publicznych*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2004 Nr 6.

z przyrzeczonymi środkami w umowie zawartej z podmiotami dysponującym środkami Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności, a także emitowanymi w tym celu papierami wartościowymi<sup>55</sup>.

Wyłączenie z limitu długu środków pochodzących z Unii Europejskiej ma podobny skutek, jak podwyższenie limitów zadłużenia. Intencją wprowadzonych zmian było umożliwienie skorzystania ze środków pomocowych wszystkim samorządom, nawet tym poważnie zadłużonym. Jednak treści wprowadzonych zmian nie da się interpretować w sposób jednoznacznie pozytywny. Istnieją pewne, związane z tym zagrożenia.

Po pierwsze nastąpiło rozszerzenie zakresu limitu 60%, poprzez jego odniesienie nie tylko do wykonanych dochodów JST na koniec roku budżetowego, ale również do planowanych dochodów budżetowych na koniec każdego kwartału. Zmiana dotyczy więc obowiązku przestrzegania limitu 60% w trakcie wykonywania budżetu w ciągu roku, a nie tylko – jak dotychczas – na koniec roku budżetowego. Zgodnie z nowymi zapisami ustawy w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu JST na koniec każdego kwartału nie może przekraczać 60% jej planowanych dochodów w danym roku budżetowym. To oznacza, że jednostkom zadłużonym w przypadku zachwiania płynności finansowej znacznie trudniej będzie się posiłkować kredytami krótkoterminowymi (spłacanymi w tym samym roku budżetowym). Przed zmianą JST mogły w trakcie roku budżetowego przekroczyć limit 60%, byleby dług został do końca roku w takim stopniu spłacony, aby na koniec roku budżetowego zadłużenie zmieściło się w ustawowym limicie<sup>56</sup>.

Po drugie w *ustawie o finansach publicznych* wystąpiła wyraźna niekonsekwencja ustawodawcy dotycząca zagadnienia zaliczania lub nie do kosztów obsługi długu środków przeznaczonych na spłatę zadłużenia związanego z udziałem własnym na środki UE. Chodzi o sytuację pogorszenia się stanu finansów publicznych, tzn. gdy kwota państwowego długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto przekroczy poziom 55%. W takim przypadku roczny limit na spłatę i obsługę zadłużenia JST nie może przekraczać 12% jej planowanych dochodów. Nowelizacja dotycząca wyłączenia kosztów obsługi zadłużenia w związku z absorpcją środków unijnych dotyczy tylko limitu 15%, pomijając limit 12% (art. 113 ust. 3). Inaczej mówiąc, jeśli dług publiczny Polski przekroczy 55% PKB, to samorządy nie będą mogły zaciągać kredytów, pożyczek czy emitować papierów wartościowych, których roczne koszty obsługi długu przekroczą 12% ich planowanych dochodów. W takiej sytuacji będzie bez znaczenia, czy zadłużenie jest zaciągane w związku z absorpcją środków unijnych czy też na inne cele, a samorządy będą musiały zaliczać do kosztów spłaty i obsługi zadłużenia środki, które do tej pory były z tego zakresu wyłączone. W. Gonet słusznie za-

---

<sup>55</sup> Oprócz mechanizmu „wyłączenia z limitów długu” nowelizacja ustawy wprowadziła również instytucję prefinansowania projektów i programów unijnych, czyli udzielania z budżetu państwa oprocentowanych pożyczek na inwestycje realizowane przez JST ze środków pomocowych. Zwrot pożyczki udzielonej na prefinansowanie następuje po otrzymaniu środków z budżetu UE. Rezerwy przewidziane w budżecie państwa na prefinansowanie wynosiły: w 2004 r. – 5,4 mld zł, w 2005 r. – 4,7 mld zł.

<sup>56</sup> Por. W. Gonet, *Nieprecyzyjna nowelizacja*, „Wspólnota” 2004 Nr 13.

uważa, że takie rozwiązanie stanowi ogromne zagrożenie w planowaniu strategii inwestycyjno-rozwojowej samorządów, a wzrost długu państwa może się okazać najbardziej groźny dla samorządów, które dużo inwestują. Cytowany autor postuluje wprowadzenie takiego rozwiązania, zgodnie z którym spłata długów zaciągniętych w związku z pozyskanymi funduszami pomocowymi UE wraz z ich kosztami nie była naliczana do limitów obsługi zadłużenia, niezależnie od kondycji finansowej państwa<sup>57</sup>.

Po trzecie, inne zagrożenie wiąże się z przypadkiem nieprzekazania przyrzeczonych wcześniej środków UE lub konieczności ich zwrotu w sytuacji, gdy w związku z tymi środkami zostały zaciągnięte przez JST kredyty i pożyczki lub wyemitowane papiery wartościowe przekraczające limity określone w ustawie. W takim przypadku zostaje zablokowany opisany wcześniej mechanizm „wyłączenia z limitów długu”, a jednostka samorządu terytorialnego nie może zaciągać kredytów, pożyczek ani emitować papierów wartościowych, a także udzielać poręczeń, aż do czasu spełnienia przez nią ustawowych norm zadłużenia. To oznacza, że JST nie może się zadłużać również w związku z innymi przyrzeczonymi środkami w umowie z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi oraz Funduszem Spójności. W takiej sytuacji pozbawia się ją więc możliwości zdobycia środków na tzw. wkład własny, bez którego absorpcja środków unijnych jest niemożliwa.

Wydaje się, że można wskazać na jeszcze jedną, istotną konsekwencję zmian *ustawy o finansach publicznych*, dokonanych w kontekście wejścia Polski do UE. Otóż w wyniku wprowadzenia „unijnej liberalizacji zadłużenia” niewątpliwie trudniejsza stała się prawidłowa ocena wiarygodności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Będzie o niej mowa w dalszej części opracowania.

#### **3.4.4. Analiza faktycznych rozmiarów zadłużenia polskich JST w kontekście obowiązujących limitów**

Zbiorcze wskaźniki dotyczące zadłużenia JST świadczą o tym, że samorzady mają jeszcze duże rezerwy, jeśli chodzi o możliwości zadłużania się, a wielkości długu utrzymywane są na poziomie dalekim od ustawowych granic. Tendencje te potwierdzają dane zawarte w tabeli 3.4.

Wynika z nich, że w latach 1999-2004 średnia wielkość zadłużenia JST, liczoną jako udział zobowiązań ogółem w wykonanych dochodach ogółem, wzrosła z 9,5% do 21,8% w 2003 r., przy czym w 2004 r. odnotowano jego spadek do poziomu 20,9% (przy ustawowym limicie wynoszącym 60%). Dynamika wzrostu analizowanego wskaźnika w latach 1999-2003 była najwyższa w województwach (ponad 20-krotny wzrost w ciągu ostatnich pięciu lat) i powiatach (wzrost ponad 18-krotny). W 2004 r. w województwach wystąpił drastyczny (o 6 punktów procentowych) spadek wskaźnika zadłużenia liczonego jako udział zobowiązań do wykonanych dochodów. Należy przypuszczać, że był to efekt nowych rozwiązań systemowych wprowadzonych przez *ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, w wyniku których w analizowanym roku w istotny sposób zwiększył się wskaźnik dochodów własnych województw

<sup>57</sup> Tamże.

(z poziomu 16% w 2003 r. do 59% w 2004 r.). Z drugiej jednak strony, podobne zmiany systemowe dotyczyły powiatów (wzrost wskaźnika dochodów własnych z poziomu 11 do 25%), a w nich nie odnotowano spadku wielkości zobowiązań.

Tabela 3.4

**Wskaźniki zadłużenia poszczególnych typów JST liczone jako udział zobowiązań ogółem w wykonanych dochodach ogółem w latach 1999-2004 (w %)**

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gminy	11,5	14,8	16,8	15,7	18,4	18,7
Powiaty	0,6	3,0	3,8	5,7	11,0	11,9
Miasta na prawach powiatu	12,3	17,3	22,0	32,4	32,1	29,9
Województwa	0,7	2,8	6,0	10,3	14,1	8,1
JST razem	9,5	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9

Źródło: *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz o stanie należności za lata 2001-2003 jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 5-6.

Należy podkreślić, że występują znaczne dysproporcje w wielkościach analizowanego wskaźnika zadłużenia, w ujęciu przestrzennym. Na rysunku 3.2 przedstawiono średnią wielkość zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego do ich dochodów ogółem w 2004 r. w układzie poszczególnych województw. Wyraźnie widzimy, że jest ona największa w przypadku województw najbogatszych. W zasadzie jedynym wyjątkiem jest województwo śląskie.

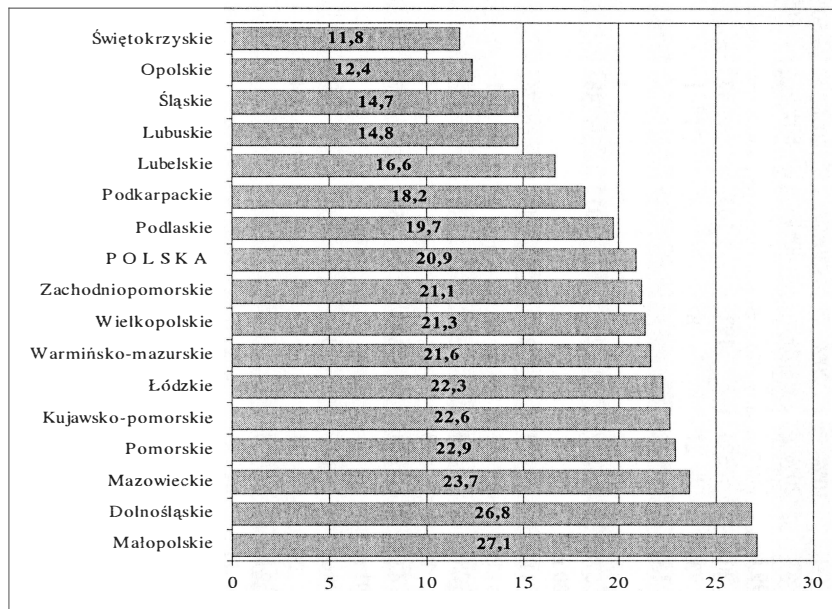
Z danych Ministerstwa Finansów<sup>58</sup> dotyczących zobowiązań w układzie wojewódzkim wynika, że zobowiązania gmin województwa wielkopolskiego stanowią największy udział w łącznych kwotach zobowiązań w tej grupie jednostek. W grupie powiatów największy udział zobowiązań mają powiaty województw mazowieckiego i dolnośląskiego, a w grupie miast na prawach powiatu – jednostki z województw: mazowieckiego, śląskiego, dolnośląskiego i małopolskiego. Z kolei zobowiązania województw wielkopolskiego, małopolskiego i łódzkiego stanowią największy udział w łącznej kwocie zobowiązań w tej grupie jednostek. Potwierdza to prawidłowość, że najaktywniejsze na rynku dłużnym są samorzady najbogatsze.

Najczęstszą przyczyną wysokiego poziomu zadłużenia nie jest więc niski poziom dochodów własnych, ale z reguły przeinwestowanie. W tej grupie zwykle znajdują się jednostki samorządu terytorialnego, które rozpoczęły inwestycje bez właściwej oceny możliwości ich finansowania oraz te, które nie regulowały na bieżąco swoich zobowiązań i ich kumulacja doprowadziła do utraty płynności finansowej.

<sup>58</sup> *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz o stanie należności za lata 2001-2003 jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 30-31.

Rysunek 3.2

### Zobowiązania JST w relacji do dochodów ogółem w 2004 r. według województw (w %)



Źródło: Sprawozdanie Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r., część II, s. 157.

Liczby zadłużonych jednostek samorządowych uszeregowane według przedziałów wielkości wskaźników zadłużenia w latach 1999-2004 przedstawiono w tabeli 3.4. Z danych w niej zawartych wynika, że najdalej od przekroczenia ustawowego limitu zadłużenia są województwa samorządowe. W latach 1999-2001 żadne z nich nie przekroczyło 20% progu tego wskaźnika, w 2002 r. przekroczyły 3 jednostki, w 2003 – 5, w 2004 – 1. Podobnie wygląda sytuacja w samorządach powiatowych, których jest ok. 300. W latach 1999-2001 żadna z tych jednostek nie przekroczyła limitu 40%. W roku 2002 dotyczyło to zaledwie 4 jednostek, w 2003 i 2004 r. – 10-ciu. Najbliższe przekroczenia ustawowego wskaźnika są niektóre gminy. Należy jednak zaznaczyć, że najwięcej z nich wykazuje wskaźnik zadłużenia w przedziale od 5,1 do 40%. Biorąc pod uwagę wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, łącznie największą grupę stanowią jednostki o zadłużeniu poniżej 20%. Przykładowo w 2004 dotyczyło to blisko 60% wszystkich JST.

Tabela 3.4

## Liczby JST według poziomu zadłużenia w relacji do dochodów ogółem w latach 1999-2004

Poszczególne typy JST	ogółem	zadłużonych	poniżej 10%	10%- 20%	20%- 30%	30%- 40%	40%- 50%	50%- 60%	powyżej 60%
<b>1999 r.</b>									
Gminy	2 425	2 110	1 203	524	197	103	47	21	15
Miasta na prawach powiatu	65	65	35	21	8	-	1	-	-
Powiaty	308	136	134	2	-	-	-	-	-
Województwa samorządowe	16	6	6	-	-	-	-	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>2 814</b>	<b>2 317</b>	<b>1 378</b>	<b>547</b>	<b>205</b>	<b>103</b>	<b>48</b>	<b>21</b>	<b>15</b>
<b>2000 r.</b>									
Gminy	2 425	2 309	1 111	623	296	148	76	35	20
Miasta na prawach powiatu	65	65	19	31	11	2	1	-	1
Powiaty	308	298	283	14	1	-	-	-	-
Województwa samorządowe	16	16	13	3	-	-	-	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>2 814</b>	<b>2 688</b>	<b>1 426</b>	<b>671</b>	<b>308</b>	<b>150</b>	<b>77</b>	<b>35</b>	<b>21</b>
<b>2001 r.</b>									
Gminy	2 425	2 265	964	610	344	189	89	48	21
Miasta na prawach powiatu	65	65	20	21	17	3	4	-	-
Powiaty	308	283	248	26	8	1	-	-	-
Województwa samorządowe	16	16	11	5	-	-	-	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>2 814</b>	<b>2 629</b>	<b>1 243</b>	<b>662</b>	<b>369</b>	<b>193</b>	<b>93</b>	<b>48</b>	<b>21</b>

Poszczególne typy JST	ogółem	zadłużonych	poniżej 10%	10%- 20%	20%- 30%	30%- 40%	40%- 50%	50%- 60%	powyżej 60%
<b>2002 r.</b>									
Gminy	2 425	2 256	906	656	338	183	102	52	19
Miasta na prawach powiatu	66	66	15	19	12	13	3	3	1
Powiaty	315	296	213	55	21	3	2	2	-
Województwa samorządowe	16	16	9	4	3	-	-	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>2 822</b>	<b>2 634</b>	<b>1 143</b>	<b>734</b>	<b>374</b>	<b>199</b>	<b>107</b>	<b>57</b>	<b>20</b>
<b>2003 r.</b>									
Gminy	2 413	2 264	840	623	378	229	118	59	17
Miasta na prawach powiatu	65	65	7	17	21	9	6	5	-
Powiaty	314	301	172	74	35	10	8	1	1
Województwa samorządowe	16	16	6	5	4	1	-	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>2 808</b>	<b>2 646</b>	<b>1 025</b>	<b>719</b>	<b>438</b>	<b>249</b>	<b>132</b>	<b>65</b>	<b>18</b>
<b>2004 r.</b>									
Gminy	2 413	2 304	727	647	474	265	124	51	16
Miasta na prawach powiatu	65	65	9	15	18	17	4	2	-
Powiaty	314	298	150	86	33	19	10	-	-
Województwa samorządowe	16	16	9	5	1	1	-	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>2808</b>	<b>2683</b>	<b>895</b>	<b>753</b>	<b>526</b>	<b>302</b>	<b>138</b>	<b>53</b>	<b>16</b>

Źródło: dane dla lat 1999-2003 pochodzą z opracowania: *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz o stanie należności za lata 2001-2003 jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., załącznik nr 23; dane dla 2004 r. pochodzą z publikacji: *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, op. cit., s. 13.

Tabela 3.6

**Jednostki samorządu terytorialnego, które przekroczyły ustawy  
„limit 60%”**

(dane na koniec lat 2003 i 2004) Nazwa JST	Poziom zadłużenia w relacji do dochodów ogółem (w %)
<b>2003 r.</b>	
<b>Gminy:</b>	
1. Brzozie	96,9
2. Stepnica	89,1
3. Rychliki	83,0
4. Żórawina	81,1
5. Rąbino	77,7
6. Ostrowice	75,0
7. Niegosławice	74,3
8. Pasym	74,2
9. Sępól	72,2
10. Ruciane-Nida	66,3
11. Polanica-Zdrój	65,1
12. Kobyłanka	63,2
13. Choszczno	63,1
14. Walce	62,8
15. Milejewo	62,8
16. Sokolniki	61,8
17. Kaczory	60,9
<b>Powiaty:</b>	
18. Powiat gorzowski	70,2
<b>2004 r.</b>	
<b>Gminy:</b>	
1. Czastary	111,0
2. Stepnica	89,7
3. Brzozie	79,4
4. Rychliki	72,7
5. Krzanowice	69,2
6. Kaczory	66,9



7. Pełczyce	66,5
8. Radków	65,0
9. Niegosławice	64,4
10. Rząśnia	62,5
11. Janowice Wielkie	62,3
12. Jeziora Wielkie	61,6
13. Wąchock	61,4
14. Jarzmanowa	60,3
15. Sępopol	60,2
16. Rokietnica	60,1

Źródło: dane uzyskane w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Z kolei liczba jednostek samorządowych, które przekroczyły dopuszczalny na koniec roku poziom zadłużenia – 60% dochodów co roku utrzymuje się od kilku lat na podobnym, stabilnym poziomie. W 1999 r. dotyczyło to 15 gmin, w 2000 r. – 20 gmin i 1 miasta na prawach powiatu, w 2001 r. – 21 gmin, w 2002 r. – 19 gmin i 1 miasta na prawach powiatu, w 2003 r. – 17 gmin i 1 miasta na prawach powiatu, natomiast w 2004 r. tylko 16 gmin (problem ten nie dotyczył więc żadnego miasta na prawach powiatu, wśród których Kraków i Toruń miały w końcu 2004 r. zadłużenie stanowiące ponad 50% ich dochodów).

W tabeli 3.6 zaprezentowano z kolei wykaz JST o wskaźnikach zadłużenia przekraczających ustawowy limit 60%. Dane dotyczą lat 2003 oraz 2004.

Biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce funkcjonuje około 3 tys. jednostek samorządu terytorialnego, a kłopoty finansowe ma tylko ok. 20 oraz że są to przede wszystkim gminy o małej i średniej wielkości (dla przykładu suma ich budżetów w 2003 r. nie przekraczała 200 mln zł, przy kwocie 83 mld zł jaką dysponowały w tym czasie wszystkie JST łącznie), można stwierdzić, że sytuacja jest raczej stabilna.

Niepokojący jest natomiast fakt, że aż w sześciu przypadkach przekroczenie dopuszczalnego limitu zadłużenia wystąpiło w analizowanych dwóch latach w tych samych jednostkach (dotyczyło to następujących gmin: Brzozie, Stepnica, Rychliki, Niegosławice, Sępopol i Kaczory). Świadczy to o tym, że niektóre nadmiernie zadłużone samorządy nie potrafią w krótkim czasie podjąć skutecznych działań oszczędnościowych w celu jak najszybszej redukcji poziomu długu, a występujące tu problemy mają charakter przewlekły.

Zastanawia również obserwowany wzrost liczby jednostek o wysokim wskaźniku zadłużenia, tj. powyżej 50%. O ile w 1999 r. dotyczyło to zaledwie 21 jednostek, to w 2003 r. ich liczba potroiła się i wyniosła 65, w 2004 r. – 53. Jednostki te powinny być poddawane szczególnemu monitoringowi ze strony regionalnych izb obrachunkowych oraz Ministerstwa Finansów. W celu uniknięcia

ewentualnych problemów dotyczących ich płynności finansowej należałoby podjąć prace nad stosowanymi programami naprawczymi. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że nawet przekroczenie ustawowych limitów nie musi oznaczać przekroczenia rzeczywistych granic bezpiecznego zadłużania się, szczególnie jeśli w skład wliczanych do długu publicznego zobowiązań wchodzi kredyty i pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach, których spłata rozłożona jest na dłuższy okres.

## ROZDZIAŁ IV

### FORMY ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA PRZYKŁADZIE MIAST NA PRAWACH POWIATU

---

#### 4.1. Czynniki wyboru instrumentów dłużnych przez organy samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość korzystania z różnorodnych, zwrotnych źródeł finansowania. Powstaje pytanie, które źródło wybrać. Nie istnieją w tym zakresie uniwersalne zasady postępowania. Zależą one od sytuacji finansowej i zróżnicowanych potrzeb jednostek samorządowych.

Rozważając skorzystanie z różnych form pozyskiwania kapitału powinno brać się przede wszystkim pod uwagę dostępność danego źródła. Ograniczenia dostępności mogą mieć charakter zewnętrzny lub wewnętrzny. Jako przykłady ograniczeń zewnętrznych można podać opisane wcześniej limity zadłużenia wynikające z *ustawy o finansach publicznych*, ilość i rodzaj działających na rynku instytucji finansowych, indywidualne zasady określania zdolności kredytowej i udzielania kredytów przez poszczególne banki, poziom stóp procentowych, rentowność bonów skarbowych itp. Wewnętrzne ograniczenia dostępności źródeł finansowania dotyczą np. wielkości oraz struktury dochodów i wydatków budżetowych, potencjału społeczno-gospodarczego JST, skali potrzeb inwestycyjnych, układu sił politycznych w jednostce, fazy kadencji, mechanizmów zwyczajowych (np. niechęci władzy samorządowej do korzystania z instrumentów dłużnych), lokalnych relacji z kredytującymi bankami itp.

Poszczególne, zwrotne źródła finansowania charakteryzują się zróżnicowaną dostępnością. Praktyka pokazuje, że jest ona największa w przypadku kredytów i pożyczek, przede wszystkim komercyjnych. Mniejszą dostępnością charakteryzują się kredyty i pożyczki preferencyjne, ponieważ zwykle dotyczą one tylko ściśle określonych celów, które mogą być finansowane przy ich udziale. Jeszcze mniejszą dostępnością od kredytów i pożyczek charakteryzują się obligacje komunalne, w tym zwłaszcza obligacje przychodowe. Praktyka pokazuje, że najmniej dostępnym źródłem dla polskich samorządów są krótkoterminowe papiery dłużne, np. bony komunalne, czy też weksle inwestycyjne publiczne (tzw. WIP-y)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wszystkie te formy zostaną szczegółowo scharakteryzowane w dalszej części niniejszego rozdziału.

W odniesieniu do kryterium dostępności, zarówno udzielenie kredytu, jak i zakup przez bank obligacji wyemitowanych przez JST podlega ograniczeniom w postaci tzw. limitów koncentracji wynikających z prawa bankowego<sup>2</sup>. Owe limity stanowią swoiste pułapy ograniczające możliwość kredytowania przez banki komercyjne poszczególnych kredytobiorców, w tym JST, przez co wymuszają zróżnicowanie działalności kredytowej banku, sprzyjając ograniczeniu ryzyka kredytowego<sup>3</sup>.

Kolejnym, obok dostępności, czynnikiem wyboru zwrotnego źródła finansowania jest szybkość pozyskania kapitału i związana z tym złożoność procedur związanych z uzyskaniem zasobów finansowych. Najkrótsza i prostsza od zaciągnięcia kredytu w banku czy emisji obligacji komunalnych jest emisja weksli inwestycyjnych publicznych lub bonów komunalnych. Nieco łagodniejsze, niż w przypadku ubiegania się o kredyt bankowy są warunki umowy leasingowej. Znacznie dłuższe są procedury uzyskania kredytu i pożyczki. Od strony proceduralnej emisja obligacji, z uwagi na liczne formalności prawne i techniczne związane z poszczególnymi etapami emisji, obsługą zobowiązań i wykupem obligacji, jest z pewnością bardziej skomplikowana, niż uzyskanie kredytu bankowego. Skomplikowane i długotrwałe procedury emisyjne występują zwłaszcza przy emisji publicznej. Dlatego między innymi obligacje komunalne stanowią dobre źródło finansowania długookresowych i szeroko zakrojonych przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie działań bieżących i doraźnych.

Źródła finansowania nie są również jednorodne biorąc pod uwagę kwotę środków finansowych, jaką można uzyskać. Pojawia się więc kolejny czynnik brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczącej wyboru zwrotnego źródła finansowania. Jest nim wysokość kwoty kapitału. Mniejszy zakres finansowania występuje przy kredytach i pożyczkach bankowych, chociażby ze względu na wspomniane wcześniej przepisy zabraniające koncentracji kredytów udzielanych jednemu podmiotowi. Stosunkowo największe kwoty kapitału można uzyskać poprzez emisje obligacji i akcji, chociaż specyfiką polskiego rynku obligacji komunalnych jest przewaga małych (do 5 mln zł) emisji. Dotychczas największym i rekordowym programem emisji był zapoczątkowany w 2003 r. czteroletni program Poznania, o łącznej wartości 500 mln zł.

Podjmując decyzję o formie pozyskania kapitału należy również wziąć pod uwagę wymagany okres jego zwrotu. Należy dostosować rodzaj instrumentu do możliwości czasowych jego spłaty Banki udzielają jednostkom samorządu terytorialnego zarówno kredytów krótkoterminowych, jak i długoterminowych, chociaż długie terminy spłaty są trudniej dostępne. Zdecydowanie dłuższy okres zwrotu obserwowany jest przy obligacjach komunalnych. Aktualnie przeważają terminy zapadalności od 3 do 5 lat, ale zdarzały się również emisje dziesięcioletnie. Generalnie możemy stwierdzić, że na rynku obligacji komunalnych obserwowany jest proces wydłużania się średniego terminu zapadalności. Natomiast krótkimi okresami

<sup>2</sup> Art. 71 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe*, Dz.U. Nr 140, poz. 939, z późn. zm.

<sup>3</sup> Szerzej na temat tych limitów w: M.S. Wiatr, *Ograniczanie koncentracji kredytowej banku*, „Bank i Kredyt” 1995 Nr 12, s. 33.

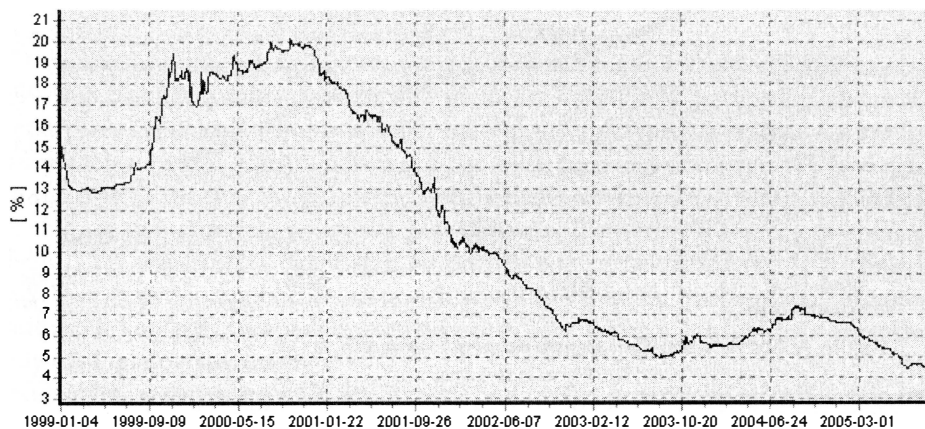
mi zwrotu kapitału odznaczają się bony komunalne oraz weksle inwestycyjne publiczne.

Następnym czynnikiem jest wymagane zabezpieczenie zwrotu kapitału. Pod tym względem najbardziej rygorystyczne są banki, a znalezienie satysfakcjonującego je zabezpieczenia często nastęrcza wiele trudności. Obligacje i inne papiery komercyjne nie wymagają zabezpieczenia, a jeśli nawet takie jest, to jego zakres jest znacznie mniejszy niż w przypadku zaciągania kredytu bankowego. Na marginesie należy dodać, że dotychczas wyemitowane przez JST obligacje były niezabezpieczonymi papierami wartościowymi.

Kolejny czynnik to koszt pozyskania danego źródła finansowania. Z punktu widzenia problematyki racjonalizacji zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego jest to czynnik kluczowy i decydujący. W przypadku kredytu bankowego oprocentowanie ustalane jest zwykle na podstawie stawki WIBOR, do której dolicza się określoną marżę<sup>4</sup>. Co charakterystyczne od kilku lat WIBOR maleje (niewielki wzrost odnotowano tylko w 2004 r.), co z kolei skutkuje zmniejszającymi się kosztami długu jednostek samorządu terytorialnego. O ile w 2000 r. wielkość tego wskaźnika kształtowała się jeszcze na poziomie około 20%, o tyle w drugiej połowie 2005 r. było to już ok. 4,5%<sup>5</sup>. Jako graficzny przykład obrazujący spadkowe tendencje dotyczące wielkości 6-miesięcznego wskaźnika WIBOR w latach 1999-2005 może posłużyć rysunek 4.1.

Rysunek 4.1

### Depozyty międzybankowe WIBOR – 6 M



Źródło: Serwis Walutowo-Pieniężny, adres internetowy: [http://pieniazd.hoga.pl/pieniazd\\_wykresy.asp](http://pieniazd.hoga.pl/pieniazd_wykresy.asp), 2005.09.20.

<sup>4</sup> WIBOR (*Warsaw Interbank Offered Rate*) – oprocentowanie, po jakim banki udziela pożyczek innym bankom.

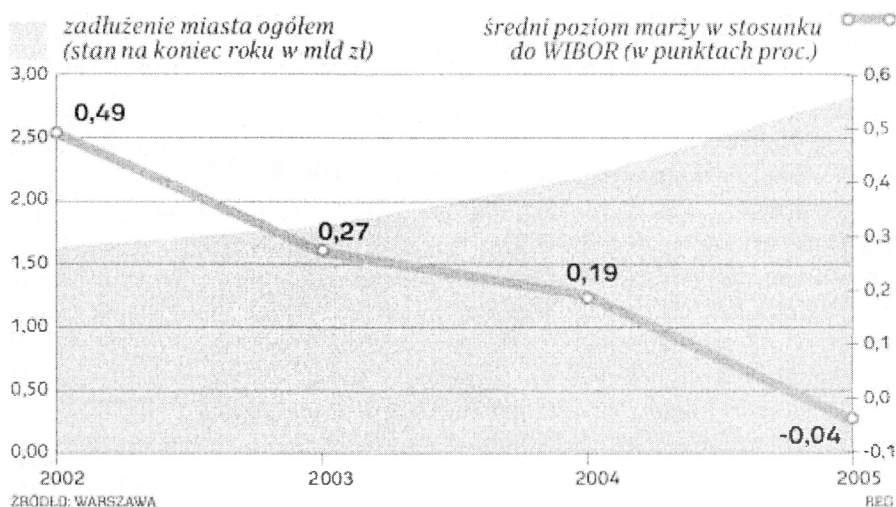
<sup>5</sup> Przykładowo w skali roku, według stanu na dzień 22 września 2005 r., WIBOR 3-miesięczny wynosił 4,46% a 6-miesięczny - 4,34%.

Oczywiście wysokość oprocentowania pożyczki lub kredytu jest ściśle uzależniona od kondycji finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli jednostka ta jest już bardzo zadłużona i na przykład zbliża się do ustawowych limitów zadłużenia, to w takiej sytuacji aktualne oprocentowanie kredytu może być wyższe od stawki WIBOR nawet o ponad 4 punkty procentowe. Najczęściej jednak JST są traktowane preferencyjnie, jako strategiczni klienci banku, a oprocentowanie udzielanych im kredytów jest niewiele wyższe (średnio o 1,5 punktu procentowego) niż oprocentowanie oferowanych im lokat terminowych<sup>6</sup>.

Coraz częściej banki chcąc utrzymać dobre relacje z samorządami obniżają marże kredytowe, nawet poniżej stawki WIBOR. Tendencja ta jest bardzo dobrze widoczna na rysunku 4.2, gdzie przedstawiono zmiany średnich poziomów marż w stosunku do tej stawki (w punktach procentowych) w odniesieniu do kredytów udzielonych miastu stołecznemu Warszawa. Jak wynika z rysunku w 2005 roku średni poziom marż kredytowych kształtuje się poniżej stawki WIBOR.

Rysunek 4.2

### Średnie marże kredytowe a zadłużenie Warszawy



Źródło: A. Myczkowska, *Tanie pożyczki dla dobrych samorządów*, op. cit.

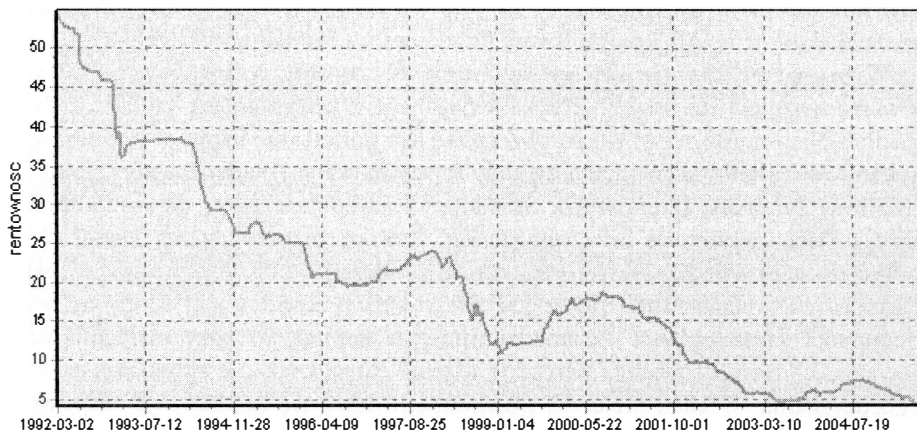
Praktyka pokazuje, że emisja obligacji komunalnych jest obciążona niższymi kosztami, średnio o 2-3 punkty procentowe w stosunku do kosztów kredytu bankowego. Wynika to między innymi z faktu, że za podstawę oprocentowania obligacji przyjmuje się zwykle rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych (powiększoną o stosowną marżę dla inwestorów), a koszt pieniądza na rynku międzybankowym (WIBOR) jest zwykle wyższy od oprocentowania tych bonów.

<sup>6</sup> A. Myczkowska, *Tanie pożyczki dla dobrych samorządów*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 sierpnia 2005 r.

Należy podkreślić, że podobnie jak w przypadku stawki WIBOR obserwujemy systematyczny spadek rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych (por. rysunek 4.3), co skutkuje zmniejszającą się ceną pieniądza dla JST. Aktualnie (stan na sierpień 2005 r.) średnia rentowność tych papierów kształtuje się na poziomie ok. 4,4%.

Rysunek 4.3

### Średnia rentowność bonów 52-tyg.



Źródło: Serwis Walutowo-Pieniężny, adres internetowy: [http://pieniadz.hoga.pl/bony\\_wykresy.asp](http://pieniadz.hoga.pl/bony_wykresy.asp), 2005.09.20.

Drugi czynnik mający wpływ na niższe, w porównaniu z kredytem koszty obsługi obligacji municypalnych to sposób płatności odsetek. W przypadku obligacji, odsetki płaci się najczęściej raz w roku, natomiast w przypadku kredytu częstotliwość płacenia bardzo często odbywa się w odstępach miesięcznych lub kwartalnych, rzadziej półrocznych. Poza tym kredyty bankowe spłacane są systematycznie w formie rat kapitałowych, natomiast przy obligacjach stosuje się karencję w spłacie kapitału i do wygaśnięcia danej serii emisji płacone są tylko odsetki. Jeśli chodzi o weksle inwestycyjne publiczne to po ich wyemitowaniu nie trzeba płacić odsetek, a zadłużenie jest spłacane jednorazowo w dniu ich wykupu. Stosunkowo wysokie koszty obsługi dotyczą leasingu.

Kolejnym, ważnym czynnikiem branym pod uwagę przez władze samorządowe przy wyborze instrumentu dłużnego jest jego elastyczność i możliwość dostosowania go do specyfiki realizowanych zadań. Niewątpliwie instrumentem elastyczniejszym od kredytu bankowego są obligacje komunalne. Umożliwiają one pozyskiwanie zwrotnych środków finansowych poza sektorem bankowym, często na warunkach o wiele bardziej liberalnych, od warunków proponowanych przez ten sektor. Emisja zapewnia lepszą pozycję negocjacyjną wobec podmiotów finansowych (kredyt wiąże się ze swoistym monopolem bankowym, a warunki jego uzyskania są w większym stopniu narzucane przez bank). Przy obligacjach istnieje możliwość samodzielnego ustalania przez JST terminów i warunków wykupu oraz wysokości

oprocentowania, a ich spłata może być lepiej dopasowana do sytuacji finansowej JST. Większa elastyczność emisji wynika również z faktu, że emitent komunalny może przeprowadzić kompleksowy program emisji polegający na finansowaniu kolejnych etapów przedsięwzięcia inwestycyjnego. O wyższej elastyczności możemy również mówić w przypadku weksli inwestycyjnych publicznych. Przykładowo emitent może dowolnie wyznaczać okres emisji (minimum 2 miesiące). Łatwiej jest jemu również, niż kredytobiorcy, przesunąć termin spłaty zadłużenia dzięki zastosowaniu mechanizmu rolowania<sup>7</sup>. Również leasing komunalny jest uznawany za bardziej elastyczną (niż kredyt) formę finansowania działalności inwestycyjnej.

Wybór przez JST określonego instrumentu zwrotnego finansowania powinien również uwzględniać poziom ryzyka związanego z pozyskaniem kapitału z danego źródła<sup>8</sup>. Najmniejszym ryzykiem obarczone jest pozyskanie kapitału poprzez kredyty bankowe. Banki komercyjne są stale monitorowane i nadzorowane przez NBP i Komisję Nadzoru Bankowego. Stosunkowo wysokie ryzyko, chociaż niższe niż przy akcjach, występuje przy obligacjach. Ryzyko niepowodzenia emisji wzrasta zwłaszcza w przypadku małych emitentów samorządowych. W sytuacji, gdy papiery wartościowe wyemitowane przez JST nie znajdują przewidywanej liczby nabywców i jednostka samorządowa zgromadzi mniejszy kapitał, to przy stałych kosztach dotyczących przygotowania i przeprowadzenia emisji znacznie zwiększają się koszty jego uzyskania. W ekstremalnych przypadkach może się to skończyć niepowodzeniem emisji.

Ważnym czynnikiem wyboru instrumentu finansowania, z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu publiczno-prawnego, może być również efekt promocyjny (marketingowy) związany z danym instrumentem. Nie występuje on praktycznie przy kredycie bankowym ze względu na tajemnicę bankową i niejawne warunki umowy kredytowej. Zjawisko „renty promocyjnej” występuje natomiast przy obligacjach komunalnych, zwłaszcza w przypadku emisji w obrocie publicznym (rynek giełdowy i pozagiełdowy), ze względu na fakt, że notowania dotyczące samorządowego emitenta pojawiają się w terminalach maklerskich, gazetach, prasowych agencjach informacyjnych itp.<sup>9</sup>. O występowaniu efektu promocji emitenta na rynku finansowym możemy również mówić w odniesieniu do bonów komunalnych. Pewne korzyści marketingowe może także przynieść emitentowi komunalnemu emisja weksli inwestycyjnych publicznych<sup>10</sup>.

Jako swoista synteza rozważań dotyczących kryteriów wyboru instrumentu dłużnego może posłużyć tabela 4.1. Zawarto w niej analizę porównawczą dotyczącą poszczególnych instrumentów.

<sup>7</sup> M. Jastrzębska, *Polityka długu jednostki samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt” 2002 Nr 9, s. 34.

<sup>8</sup> Problematyka ryzyka została szczegółowo opisana w podrozdziale 3 rozdziału V niniejszej pracy.

<sup>9</sup> Jako nieliczne przykłady emisji obligacji komunalnych na rynku pozagiełdowym publicznym można podać obligacje Ostrowa Wielkopolskiego, Rybnika i Poznania.

<sup>10</sup> A. Strumięń, *Weksle Inwestycyjne Publiczne na ile innych papierów wartościowych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2001 Nr 24, s. 23.



Tabela 4.1

### Kryteria wyboru instrumentów dłużnych przez jednostkę samorządu terytorialnego

Kryteria wyboru	Rodzaj instrumentu			
	kredyty bankowe	obligacje komunalne	bony komunalne i weksle inwestycyjne publiczne	Leasing komunalny
Dostępność kapitału	średnia	mała	mała	mała
Szybkość pozyskania kapitału	duża	mała	bardzo duża	duża
Kwota kapitału	średnia	duża	mała	duża
Okres zwrotu kapitału	długi	b. długi	krótki	b. długi
Zabezpieczenie zwrotu kapitału	wymagane	nie wymagane	nie wymagane	nie wymagane
Koszt pozyskania kapitału	wysoki	niski	niski	wysoki
Ryzyko związane z pozyskaniem kapitału	małe	duże	duże	małe
Elastyczność instrumentu	mała	duża	duża	duża
Efekt promocyjny związany z danym instrumentem	b. mały	duży	średni	mały

Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, trudno jest wskazać, bez analizy indywidualnego przypadku, na uniwersalne zasady wyboru zwrotnego instrumentu finansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego. Korzystna dla określonej jednostki forma pozyskania kapitału, w przypadku innej jednostki może okazać się nieefektywna. Dlatego też zaciągnięcie przez JST zobowiązania powinna zawsze poprzedzać wszechstronna analiza ekonomiczna. Nie należy jednocześnie zapominać o specyfice jednostki samorządowej, jako instytucji publiczno-prawnej powołanej do zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej lub regionalnej, w przypadku której nie zawsze rachunek ekonomiczny może iść w parze z korzyściami społecznymi.

#### 4.2. Kredyty i pożyczki w systemie finansowym miast na prawach powiatu

W zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego dominują zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Są to bardzo podobne instrumenty dłużne, jednak istnieją między nimi pewne różnice. Kredyt jest instytucją prawa bankowego, natomiast umowa pożyczki w kontekście prawnym uregulowana jest w kodeksie cywilnym. Na mocy umowy kredytowej do dyspozycji kredytobiorcy stawiana jest

określona kwota środków pieniężnych, z kolei na mocy umowy pożyczki na pożyczkobiorcę przenoszona jest własność określonej ilości pieniędzy. Kredyt udzielany jest na konkretne cele, sprecyzowane przez kredytobiorcę i wskazane w umowie, a w przypadku pożyczki nie ma takiego wymogu. Wykorzystanie kredytu musi nastąpić na warunkach i zasadach określonych w umowie kredytowej, natomiast pożyczki ten warunek nie musi dotyczyć. Kredyt jest odpłatny; a pożyczka może być odpłatna lub nieodpłatna. Umowa kredytowa zawsze musi być zawarta na piśmie, natomiast umowa pożyczki musi być zawarta na piśmie tylko w sytuacji, gdy przekracza określoną kwotę.

W literaturze przedmiotu podawane są określone zalety i wady kredytów z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiono je w tabeli 4.2.

Tabela 4.2

### Zalety i wady kredytu jako źródła finansowania inwestycji samorządowych

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> <li>- prosta konstrukcja instrumentu,</li> <li>- większa niż w przypadku innych instrumentów pewność pozyskania niezbędnych środków finansowych,</li> <li>- możliwość wynegocjowania warunków kredytowania,</li> <li>- różnorodność rodzajów kredytów i możliwość ich łączenia,</li> <li>- możliwość uruchamiania kredytu małymi transzami, w zależności od potrzeb,</li> <li>- możliwość wcześniejszej spłaty,</li> <li>- możliwość negocjacji z bankiem w przypadku wystąpienia przejściowych trudności,</li> <li>- możliwość zaliczenia odsetek i prowizji od kredytu w koszty uzyskania przychodu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ograniczona dostępność w przypadku dużych kredytów,</li> <li>- wysokie odsetki za kredyty preterminowane,</li> <li>- niestabilność parametrów wpływających na poziom bazowy oprocentowania zmiennego kredytu (inflacja, polityka stóp procentowych, polityka rezerw obowiązkowych NBP),</li> <li>- z reguły wyższa cena kredytu od innych instrumentów dłużnych,</li> <li>- problem zabezpieczenia kredytu,</li> <li>- możliwość wpadnięcia w pułapkę zadłużeniową, polegająca na spłacie jednego kredytu drugim.</li> </ul>

Źródło: *Finanse samorządowe. Zadania. Ćwiczenia. Case study*, pod red. B. Filipiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003, s. 126.

Jak już wcześniej wspomniano, kredyty i pożyczki stanowią dominującą pozycję w zobowiązaniach wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Obrazują to dane zawarte w tabeli 4.3.

Tabela 4.3

**Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003**

Wyszczególnienie	Rok				
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Gminy</b>					
Kredyty i pożyczki ogółem w tys. zł	3 243 045	4 280 593	5 304 647	5 030 772	5 605 269
Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	87,1%	83,4%	84,9%	83,3%	84,7%
<b>Powiaty</b>					
Kredyty i pożyczki ogółem w tys. zł	35 250	168 989	352 114	644 768	925 045
Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	64,0%	44,7%	66,3%	72,4%	75,5%
<b>Miasta na prawach powiatu</b>					
Kredyty i pożyczki ogółem w tys. zł	1 786 638	2 843 921	3 938 291	6 275 999	6 751 724
Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	74,9%	75,6%	75,6%	78,5%	76,8%
<b>Województwa</b>					
Kredyty i pożyczki ogółem w tys. zł	16 713	77 835	193 618	285 731	498 594
Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	71,5%	74,4%	69,7%	65,9%	77,6%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999-2003, uzyskanych w Ministerstwie Finansów – w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że w ujęciu wartościowym kredyty i pożyczki stanowią najpoważniejsze źródło finansowania gmin oraz miast na prawach powiatu. Przykładowo w 2003 r. ogólna kwota zaciągniętych kredytów i pożyczek tych jednostek stanowiła blisko 90% wartości kredytów i pożyczek wszystkich JST. Z kolei najwyższą dynamikę wzrostu tej kategorii zobowiązań obserwujemy w odniesieniu do województw (w ciągu pięciu lat wartość zaciągniętych przez nie kredytów i pożyczek zwiększyła się blisko 30-krotnie) oraz powiatów ziemskich (odnotowano ponad 26-krotny wzrost). Jak podkreślają A. Kopańska i E. Levitas, ten ogromny przyrost długu powiatów i województw jest przede wszystkim wynikiem przelicznika, gdzie za punkt wyjścia bierze się stan równy zero, jednak pokazuje on również, że najmłodsze podmioty samorządowe (powiaty i województwa) weszły

na rynki dłużne znacznie łatwiej niż gminy w początkowym okresie swojej działalności<sup>11</sup>.

#### 4.2.1. Kredyty i pożyczki na zasadach komercyjnych

Dług zaciągany przez jednostki samorządu terytorialnego może mieć charakter rynkowy i nierynkowy. W pierwszej z wymienionych sytuacji mówimy o kredytach i pożyczkach komercyjnych, w drugiej – o preferencyjnych. Według szacunków A. Kopańskiej i T. Levitasa około połowa długu pochodzi z preferencyjnych linii kredytowych, szczególnie związanych z ochroną środowiska<sup>12</sup>. Jednocześnie cytowani autorzy podkreślają wzrastające zainteresowanie komercyjnymi źródłami zadłużania, podając następujące tego przyczyny: obniżające się koszty długu (stopy procentowe) oferowane przez rynek, coraz lepsze dostosowanie oferty banków komercyjnych do potrzeb JST, a także postępujące przeobrażenia natury mentalnej w podejściu władz samorządowych do problematyki długu (na początku lat dziewięćdziesiątych popularna była teza o zadłużeniu jako niesprawiedliwej, ponieważ obciążającej przyszłe pokolenia, metodzie finansowania zadań lokalnych)<sup>13</sup>.

Na rysunku 4.4 przedstawiono zmiany wielkości zadłużenia instytucji samorządowych w bankach komercyjnych w latach 1999-2003. Należy podkreślić, że analizowany dług niemal w całości (według stanu na koniec 2003 r. – w 97,7%) składał się z kredytów o terminie spłaty dłuższym niż rok, przy czym w 66% dłuższym niż 5 lat<sup>14</sup>.

Najnowsze dane NBP świadczą o pewnym zastoju na tym rynku. Dotyczy to zwłaszcza 2004 r. Według stanu na koniec września zadłużenie instytucji samorządowych wobec banków komercyjnych wyniosło 9,7 mld zł. Po sezonowym spadku w pierwszych miesiącach 2004 r. nie zostało – jak to miało miejsce w 2003 r. – odbudowane, przede wszystkim na skutek powolnego wzrostu w III kwartale analizowanego roku (o 2,2% wobec 6,3% w takim samym okresie 2003 r.). Częściowo wyjaśnia się to większymi emisjami obligacji komunalnych, alternatywnego dla kredytów bankowych źródła pozyskiwania środków finansowych<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> A. Kopańska, T. Levitas, *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993-2002*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 5, s. 37.

<sup>12</sup> Tamże, s. 18.

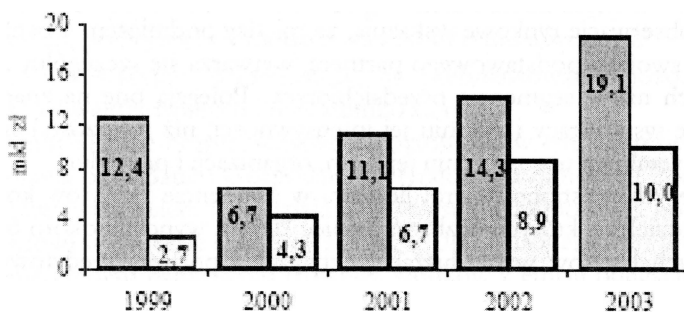
<sup>13</sup> Tamże, s. 34 i 36.

<sup>14</sup> *Sytuacja finansowa banków w 2003 r. Synteza*, NBP, Warszawa, maj 2004 r., s. 13.

<sup>15</sup> *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń – wrzesień 2004 r. Synteza*, NBP, Warszawa, grudzień 2004 r., s. 11.

Rysunek 4.4

### Zadłużenie sektora samorządowego w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1999-2003



- sektor publiczny ogółem ■ - sektor samorządowy

Źródło: *Sytuacja finansowa banków w 2003 r. Synteza*, op. cit., s. 13.

Analiza bankowego, komercyjnego rynku kredytowania JST pozwala na stwierdzenie istnienia określonej jego specyfiki.

Po pierwsze, samorządy terytorialne są traktowane przez sektor bankowy jako wyjątkowo wiarygodni kredytobiorcy. Udział „złych” kredytów jest w ich przypadku ponad dziewięciokrotnie niższy niż w pozostałych sektorach gospodarki. Dowodzi tego analiza porównawcza struktury jakościowej należności banków komercyjnych w rozbiciu na sektor finansowy, niefinansowy oraz interesujący nas sektor instytucji rządowych i samorządowych, który w sprawozdaniach NBP najczęściej traktowany jest łącznie. Dla przykładu w 2003 r. udział należności zagrożonych banków komercyjnych, w odniesieniu sektora rządowego i samorządowego, wynosił 2,4% ogółu należności (w tym: należności poniżej standardu – 0,4%, wątpliwe – 1,3%, stracone – 0,7%). Dla porównania analogiczna struktura należności wobec sektora niefinansowego (np. przedsiębiorstw) przedstawiała się następująco: należności zagrożone ogółem – 22,2% (czyli, ponad 9-krotnie większy udział), w tym poniżej standardu – 4,7%, wątpliwe – 5,6%, stracone – 11,9%). W odniesieniu do sektora finansowego udział należności zagrożonych był znacznie niższy, ale i tak wyższy niż w przypadku sektora rządowego oraz samorządowego i wynosił 3,2% (w tym należności poniżej standardu – 0,4%, wątpliwe – 0,9%, stracone – 1,9%)<sup>16</sup>.

Po drugie, szczególną pozycję na tym rynku posiadają banki, które w myśl ustawy o finansach publicznych prowadzą bankową obsługę jednostek samorządu terytorialnego. Bank taki wybierany jest przez organ stanowiący danej jednostki w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, w drodze przetargu. Konkretnie zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między sa-

<sup>16</sup> Obliczenia własne na podstawie opracowania NBP: *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń – wrzesień 2004 r. Synteza*, op. cit., załącznik 38.

morzodem terytorialnym a bankiem. Jest to rozwiązanie dość elastyczne, ponieważ organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd danej jednostki do lokowania wolnych środków budżetowych oraz do zaciągania kredytów bankowych w innych bankach. Nie zmienia to faktu istnienia bardzo istotnego, ścisłego związku między JST a jej bankiem podstawowym. Według P. Karpińskiego poczynione obserwacje rynkowe wskazują, że między podmiotem a bankiem, który uznaje on za swojego podstawowego partnera, wytwarza się szczególnie rodzaj relacji, silniejszych niż w segmencie przedsiębiorstw. Polegają one na znacznie większym zakresie współpracy i stopniu jej intensywności, niż z pozostałymi bankami oraz na maksymalnym uproszczeniu jej form, organizacji i procedur<sup>17</sup>.

Po trzecie, niekwestionowanymi liderami w segmencie kredytów komunalnych są banki spółdzielcze, których liczba na koniec 2004 r. wynosiła około 600. Aktualne udziały tych banków w funduszach, aktywach i portfelu kredytowym sektora bankowego wynoszą odpowiednio: 5,5%, 5,3% oraz 7,9%<sup>18</sup>. Należności brutto banków spółdzielczych od sektora instytucji samorządowych wynosiły pod koniec 2003 r. 504,3 mln zł (czyli 20-krotnie mniej niż w przypadku banków komercyjnych), w tym kredyty i pożyczki – 503,0 mln zł<sup>19</sup>. Według szacunków cytowanego wcześniej B. Karpińskiego banki spółdzielcze prowadzą obsługę 60% gmin ogółem, w tym ok. 15% gmin miejskich, 55% – miejsko-wiejskich oraz prawie 70% gmin wiejskich, a tak duża koncentracja obsługi bankowej nie występuje w żadnym innym segmencie rynku bankowego. Ze zrozumiałych więc przyczyn, rywalizacja banków o jednostki samorządu terytorialnego występuje głównie w płaszczyźnie banki komercyjne – banki spółdzielcze. O sile i efektach tej walki konkurencyjnej świadczy fakt, że w ostatnim okresie co czwarta gmina dokonała zmiany swego banku podstawowego i 50% odpływ gmin odbywał się od banków spółdzielczych do komercyjnych, w 45% – między bankami komercyjnymi, tylko w 5% – między spółdzielczymi<sup>20</sup>.

Po czwarte, w przypadku JST występuje określona specyfika po stronie zapotrzebowania na określone kredytowo-pożyczkowe produkty bankowe. Przykładowo samorządy znacznie częściej od innych podmiotów (np. przedsiębiorstw) korzystają z kredytów inwestycyjnych niż obrotowych. Kolejną preferencją produktową gmin, zwłaszcza tych największych, jest możliwość elektronicznej techniki współpracy z bankiem. Wyraźnie wzrasta popyt sektora samorządowego na usługi bankowości elektronicznej, gwarantującej między innymi pełny dostęp do informacji o stanie środków na rachunku, a czasami nawet indywidualną analizę bieżących i długoterminowych możliwości finansowych JST, ich optymalizację, minimalizację ryzyka itp.

W ostatnim czasie znacząco wzrosło również zapotrzebowanie na kredyty bankowe związane z samorządowymi inwestycjami współfinansowanymi ze środków

<sup>17</sup> P. Karpiński, *Gminy na rynku usług bankowych: tendencje i oczekiwania*, „Bank i Kredyt” 2001 Nr 1-2, s. 72.

<sup>18</sup> *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń – wrzesień 2004 r. Synteza*, op. cit., s. 7 i 19.

<sup>19</sup> Tamże, s. 63.

<sup>20</sup> P. Karpiński, *Gminy na rynku usług bankowych: tendencje i oczekiwania*, op. cit., s. 73.

strukturalnych Unii Europejskiej. W związku z tym Związek Banków Polskich przewiduje rozwój wielu nowych produktów bankowych, takich jak na przykład<sup>21</sup>:

- promesa kredytowa wydawana klientom występującym z wnioskiem o uzyskanie pomocy unijnej do właściwej instytucji wdrażającej,
- kredyt inwestycyjny pomostowy na prefinansowanie części kosztów kwalifikowanych, podlegający refundacji po zakończeniu inwestycji,
- kredyt inwestycyjny uzupełniający, na prefinansowanie pozostałej części kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych.

Należy podkreślić, że bezpieczeństwo kredytowania w tym zakresie wzrosło na skutek powołania przy Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Poręczeń Unijnych<sup>22</sup>. Podstawowym celem jego działania jest wspieranie polskich podmiotów (w tym samorządów) w procesie absorpcji środków Unii Europejskiej. Fundusz umożliwia uzyskanie kredytu bankowego (również środków z emisji obligacji) na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE, z przeznaczeniem na wkład własny lub nakłady podlegające refinansowaniu ze środków unijnych. Gwarancja lub poręczenie może obejmować maksymalnie 80% kwoty kredytu (pożyczki) bez odsetek i innych kosztów związanych z udzieleniem kredytu (pożyczki), w przypadku nakładów refinansowanych ze środków UE, natomiast 60% kwoty – w przypadku finansowania wkładu własnego. Maksymalna kwota jednostkowej gwarancji lub poręczenia nie może przekroczyć równowartości w złotych 5 mln euro, przeliczonej według kursu średniego NBP na ostatni dzień roku poprzedzającego rok udzielenia gwarancji lub poręczenia (w 2005 r. jest to kwota 20,395 mln zł), a w przypadku tzw. portfelowego trybu udzielania gwarancji lub poręczenia – równowartości w złotych 100 tys. euro<sup>23</sup>.

Wreszcie po piąte, w tym segmencie rynku najpoważniejszą konkurencją dla komercyjnych kredytów bankowych stanowią kredyty i pożyczki udzielane na zasadach preferencyjnych. Skala wykorzystywania przez samorząd tego rodzaju instrumentów dłużnych jest ogromna, dlatego niezbędna wydaje się szersza analiza tej problematyki.

#### 4.2.2. Kredyty i pożyczki na zasadach preferencyjnych

Oprócz samorządowego długu komercyjnego zaciąganego na zasadach rynkowych, czyli takiego długu którego cena wynika z rynkowej gry popytu i podaży, polskie jednostki samorządu terytorialnego bardzo często wykorzystują instrumenty dłużne oferowane na zasadach preferencyjnych. Jak już wcześniej wspomniano (roz. 1.6), ich zastosowanie jest możliwe najczęściej w wyniku określonych działań interwencyjnych państwa, przyczyniających się do zwiększenia ich atrakcyjności cenowej. Kredyty i pożyczki preferencyjne charakteryzują się zwykle niższym opro-

<sup>21</sup> Z. Grzegorzewski, *Kredyty dla samorządów*, „Wspólnota” Nr 6 z dnia 20 marca 2004 r., s. 36.

<sup>22</sup> Powołany *ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych*, Dz. U. Nr 121 poz. 1262.

<sup>23</sup> Poręczenia portfelowe polegają na poręczaniu przez BGK portfela kredytowego bankom współpracującym, z którego udzielane są kredyty i pożyczki dla JST. Na koniec 2004 r. lista banków współpracujących z BGK liczyła ok. 30 pozycji.

centowaniem oraz korzystniejszymi warunkami spłaty zobowiązania. Udzielane są samorządom na ściśle określone cele, ważne z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego, np. cele ekologiczne, infrastrukturalne, mieszkaniowe itp.

Swoistym rynkowym fenomenem w tym zakresie jest Bank Ochrony Środowiska. Co trzecia jednostka samorządu terytorialnego w Polsce jest jego klientem. Łączne zadłużenie JST wobec BOŚ według stanu na koniec 2003 r. wyniosło 1107 mln zł<sup>24</sup>. Bank od kilku lat utrzymuje pozycję lidera w finansowaniu zadań proekologicznych. Współpracuje z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Fundacją „Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – Counterpart Fund”, Fundacją „Polska Wieś 2000” im. Macieja Rataja oraz innymi funduszami pomocowymi. Jako przykłady preferencyjnych ofert kredytowych BOŚ, skierowanych do JST, mogą posłużyć następujące produkty:

- kredyty z linii ze środków NFOŚiGW,
- kredyty z linii wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- kredyty na zakup lub montaż wyrobów służących ochronie środowiska,
- kredyty na przedsięwzięcia inwestycyjne na terenach gmin wiejskich w zakresie agroturystyki,
- kredyty na przedsięwzięcia gminne z zakresu termomodernizacji,
- kredyty na zbiorowe zaopatrzenie w wodę wsi i miast do 10 tys. mieszkańców,
- kredyty na instalacje gazowe w wiejskich obiektach użyteczności publicznej.

Ich oprocentowanie waha się średnio w granicach 3-4%, czyli na poziomie znacznie niższym, niż w przypadku kredytów udzielanych na zasadach rynkowych.

Innym przykładem banku specjalizującego się w udzielaniu kredytów i pożyczek preferencyjnych jest Bank Gospodarstwa Krajowego, który według stanu na 31 grudnia 2003 r. kredytował 141 jednostek samorządu terytorialnego. Jego zaangażowanie w ich finansowanie wyniosło 201,9 mln zł<sup>25</sup>.

Od 1 stycznia 2004 r. przy BGK funkcjonuje Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, powołany ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r.<sup>26</sup>. Na jego środki składają się przede wszystkim dotacje przekazywane z budżetu państwa w wysokości określonej w ustawie budżetowej. Ich kwota powinna wynosić: w 2004 r. 15 mln zł, w 2005 r. 30 mln zł i w 2006 r. 15 mln zł<sup>27</sup>.

Preferencyjne kredyty udzielane z Funduszu mają na celu umożliwienie gminom i ich związkom (nie dotyczy to pozostałych typów JST) finansowania kosztów przygotowania projektów inwestycji komunalnych, przewidzianych do współfinansowania z funduszy UE. Kwota pojedynczego kredytu nie może przekroczyć 500 tys. zł (wystarczy więc na sfinansowanie w całości tylko małych projektów) i 80%

<sup>24</sup> Z. Grzegorzewski, *Kredyty dla samorządów*, op. cit., s. 36.

<sup>25</sup> Tamże, s. 36.

<sup>26</sup> *Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych*, Dz.U. Nr 223, poz. 2218.

<sup>27</sup> B. Korbus, *Jak pozyskać pieniądze z Unii Europejskiej*, „Gazeta Prawna” Nr 127 z dnia 1 lipca 2004 r.



zaplanowanych kosztów netto. Udział własny samorządowego kredytobiorcy stanowi nie mniej niż 20% wartości przedsięwzięcia. Okres kredytowania nie może przekroczyć 36 miesięcy. Kredyt oprocentowany jest w wysokości 0,5 stopy redyskontowej weksli przyjmowanych od banków do redyskonta przez Narodowy Bank Polski (pod koniec w 2004 r. było to ok. 3,5%). Preferencyjność analizowanej oferty wynika również z korzystnych warunków spłaty – na wniosek kredytobiorcy BGK może udzielić karencji w spłacie kredytu do 18 miesięcy.

Przy BGK działa również Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, udzielający preferencyjnych kredytów dla gmin na budowę infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu<sup>28</sup>. Maksymalna kwota pojedynczego kredytu wynosi do 70% kosztów inwestycji, natomiast stopa jego oprocentowania jest zmienna i ustala się ją w stosunku rocznym jako stopę nominalną w wysokości 50% stopy redyskontowej weksli przyjmowanych do redyskonta przez NBP, jednak nie mniej niż 3,5%.

BGK oferuje dodatkowo samorządom preferencyjne kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Możliwe są następujące cele kredytowania: infrastruktura wodna i wodno-kanalizacyjna, transportowa, infrastruktura sektora produkcyjnego, ochrona środowiska przyrodniczego, infrastruktura sektora opieki zdrowotnej, edukacji itp. Beneficjentami mogą być gminy, powiaty, województwa, związki wymienionych JST, podmioty stanowiące własność JST (min. 50% udziałów), inne podmioty realizujące inwestycje z zakresu infrastruktury komunalnej, których beneficjentem będzie JST. Maksymalna kwota kredytu w przypadku przedsięwzięć wspieranych środkami programów pomocowych UE wynosi do 90% kosztów inwestycji (razem ze środkami UE), a w przypadku przedsięwzięć realizowanych w ramach regionalnych programów rozwoju – do 50% kosztów inwestycji. Preferencyjność oferty kredytowej wynika z jej stosunkowo niskich kosztów. Oprocentowanie zmienne określane na okresy 3-miesięczne, obejmuje: stawkę EBI (odpowiadającą w przybliżeniu EURIBOR lub WIBOR – pod koniec 2004 r. jej wysokość wynosiła 2,08% w euro i 6,93% w złotych) oraz marżę (nie większą niż 1,5%)<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Zasady działania KFM i udzielania kredytów z jego środków regulują: *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm. oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków*, Dz. U. Nr 116, poz. 1234 z późn. zm.

<sup>29</sup> Informacje zostały zaczerpnięte przez autorkę z oferty kredytowej BGK.

Tabela 4.4

### Wysokość oprocentowania pożyczki budżetowej udzielanej JST w trybie prefinansowania projektów (działań) realizowanych w ramach programów operacyjnych

Program operacyjny	Oprocentowanie pożyczki budżetowej
SPO <i>Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw</i>	0,02 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych
SPO <i>Rozwój Zasobów Ludzkich</i>	0,02 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych
SPO <i>Transport</i>	0,75 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych
ZPO <i>Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego</i> , w tym:	oprocentowanie zróżnicowane w zależności od priorytetu:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorytet 1 – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury, służące wzmocnieniu konkurencyjności regionów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0,25 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych w odniesieniu do pożyczek dla tych JST, które otrzymują część wyrównawczą subwencji ogólnej i nie dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem, odpowiednio, na część równoważącą subwencji ogólnej (dotyczy powiatów i gmin) i część regionalną subwencji ogólnej (dotyczy województw samorządowych);</li> <li>- 0,5 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych w odniesieniu do pożyczek dla tych JST, które nie otrzymują części wyrównawczej subwencji ogólnej i nie dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem, odpowiednio, na część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej;</li> <li>- 0,75 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych w odniesieniu do pożyczek dla pozostałych JST</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorytet 2 – Wzmocnienie zasobów ludzkich w regionach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0,25 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych – dla następujących Działań: 2.2 - wyrównanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne, 2.5 - promocja przedsiębiorczości, 2.6 - regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy</li> <li>- pożyczka na Działania 2.1; 2,3 i 2.4 nie podlega oprocentowaniu</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorytet 3 – Rozwój lokalny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analogicznie, jak w przypadku Priorytetu 1</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorytet 4 – Pomoc techniczna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0,25 stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych w BGK.

Najnowszą, preferencyjną ofertę BGK stanowią pożyczki na prefinansowanie projektów (działań) w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE<sup>30</sup>. Prefinansowanie można zdefiniować jako pożyczkę o charakterze „pomostowym”, udzieloną ze środków budżetu państwa na realizację projektów (działań) dofinansowywanych z funduszy strukturalnych UE. Kwota prefinansowania nie może być wyższa niż kwota wkładu UE w projekt (działanie), która będzie przekazywana przez UE na zasadzie zwrotu kosztów poniesionych wydatków (tzw. refundacja), a wkład UE stanowi spłatę pożyczki budżetowej. Pożyczka podlega oprocentowaniu, którego wysokość jest oparta na stawce bazowej, wyliczanej na podstawie rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych z ostatniego przetargu przeprowadzanego w miesiącu poprzedzającym dany kwartał kalendarzowy, dla każdej transzy pożyczki wypłacanej w tym kwartale<sup>31</sup>. Oprocentowanie jest zróżnicowane w zależności od rodzaju programu operacyjnego (por. tabela 4.4).

Kolejnymi przykładami instytucji oferujących samorządom środki pożyczkowe i kredytowe na zasadach preferencyjnych są Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Do końca 1998 r. działały trzy ich rodzaje: narodowy, wojewódzkie oraz gminne. Od 1999 r. powstały dodatkowo fundusze powiatowe. Fundusze gminne i powiatowe nie posiadają osobowości prawnej i realizują pomoc jedynie w formie dotacji.

Z punktu widzenia analizowanej problematyki interesują nas więc jedynie fundusz narodowy i fundusze wojewódzkie, ponieważ oprócz dotacji oferują one również samorządom określone instrumenty dłużne. Przykładowo w szczegółowej ofercie NFOŚIGW dotyczącej 2005 r. przewidziano następujące formy dofinansowania: pożyczki, pożyczki płatnicze, kredyty udzielane ze środków Narodowego Funduszu przez banki, dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek. Indywidualna wielkość kredytu lub pożyczki nie może przekroczyć 80% kosztów inwestycyjnych przedsięwzięcia. Wysokość oprocentowania pożyczek w stosunku rocznym przedstawiono w tabeli 4.5.

Preferencyjność pożyczek udzielanych przez NFOŚIGW jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom lub spółkom, w których udział tych jednostek w kapitale zakładowym wynosi co najmniej 51%, przejawia się również w stosowanej karencji w spłacie rat. Karencja ta nie może być dłuższa niż 12 miesięcy, licząc od dnia terminu wykonania przedsięwzięcia określonego w umowie. Dodatkowo

---

<sup>30</sup> 16 kwietnia 2004 r., a więc bezpośrednio przed datą akcesji Polski do UE, Sejm uchwalił pilną nowelizację ustawy o finansach publicznych (potocznie zwaną nowelizacją europejską). Wprowadziła ona mechanizm prefinansowania projektów i programów, na które mają być przeznaczone fundusze UE. Wcześniejsze przepisy nie dawały do tego podstawy prawnej. Mechanizm prefinansowania polega na tym, że budżet państwa zaciąga zobowiązania (np. emitując obligacje lub bony skarbowe), z których uzyskane sumy przeznacza na pożyczki dla beneficjentów pomocy unijnej (np. samorządów terytorialnych). Przykładowo w budżecie państwa na 2004 r. zaplanowano na to kwotę 5,4 mld zł. Umowę pożyczki na prefinansowanie zawiera z JST Minister Finansów, który zleca zawarcie jej Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

<sup>31</sup> Przykładowo, według informacji Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, stopa ta według przetargu z dnia 20 grudnia 2004 r. wynosiła 6,366%.

w pewnych sytuacjach pożyczka może być częściowo umorzona. Wysokość umorzonej kwoty, w przypadku JST i ich związków, nie może przekraczać 15% wypłaconej pożyczki (w sytuacji, gdy pożyczka udzielona na podstawie umów zawartych po dniu 1 stycznia 2004 roku, jest przeznaczona na budowę, rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków i kanalizacji i wiąże się z „Krajowym programem oczyszczania ścieków komunalnych”, pod warunkiem uzyskania efektu ekologicznego do 31 grudnia 2005 r. – wielkość umorzenia może wynosić nawet do 50%).

Tabela 4.5

### Stopy procentowe pożyczek i kredytów udzielanych z NFOŚiGW w 2005 r.

Specyfika pożyczkobiorcy (kredytobiorcy) samorządowego	Wysokość oprocentowania w stosunku rocznym
<b>Pożyczki</b>	
Gminy i ich związki, w których wskaźnik dochodu na jednego mieszkańca nie przekracza 1015 zł	0,1 stopy redyskontowej NBP
Gminy i ich związki, w których wskaźnik dochodu na jednego mieszkańca jest większy niż 1015 zł i nie przekracza 1143 zł Powiaty i ich związki Województwa samorządowe	0,2 stopy redyskontowej NBP
Gminy i ich związki, w których wskaźnik dochodu na jednego mieszkańca jest większy niż 1143 zł i nie przekracza 1476 zł	0,3 stopy redyskontowej NBP
Gminy i ich związki, w których wskaźnik dochodu na jednego mieszkańca przekracza 1476 zł Spółki, w których udział jednostek samorządu terytorialnego w kapitale zakładowym wynosi co najmniej 51%	0,4 stopy redyskontowej NBP
Pozostałe JST	0,5 stopy redyskontowej NBP
<b>Kredyty udzielane w ramach linii kredytowych</b>	
Wszystkie typy JST	0,4 stopy redyskontowej NBP, nie mniej niż 3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, NFOŚiGW, Warszawa 2004, s. 3-5.

W celu zapewnienia ciągłości finansowania przedsięwzięć, które otrzymały dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, NFOŚiGW może udzielić tzw. pożyczki płatniczej, której oprocentowanie wynosi 0,5 stopy redyskontowej NBP w stosunku rocznym. Pożyczka ta jest przeznaczana na opłacenie faktur lub równoważnych dokumentów finanso-

wych, wystawionych w związku z realizacją przedsięwzięcia finansowanego z udziałem funduszy unijnych. Inna możliwość to dopłata przez NFOŚiGW do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek, udzielanych przez inne banki. Dopłata ta stanowi różnicę między stopą do rozliczeń, określoną w umowie zawartej przez NFOŚiGW z bankiem, a wysokością wskaźnika oprocentowania określoną w tabeli 4.4, przy czym stopa do rozliczeń z bankiem nie może być wyższa niż 1,0 stopy redyskontowej NBP w stosunku rocznym.

Opisane przykłady możliwości kredytowania nierynkowego samorządów wskazują na różnorodność oferty w tym zakresie. Atrakcyjność kredytów i pożyczek preferencyjnych jest bezsprzeczna i oczywista. Zaciągany w ten sposób samorządowy dług publiczny generuje mniejsze koszty, co w sytuacji ograniczonych możliwości finansowych polskich samorządów ma decydujące znaczenie. W pewnych sytuacjach oferta tego typu pozwala na wykorzystanie instrumentów dłużnych również przez te jednostki, które nie mogą sobie pozwolić na zaciągnięcie zobowiązań na warunkach rynkowych.

#### 4.2.3. Wykorzystanie kredytów i pożyczek przez miasta na prawach powiatu

W interesujących nas miastach na prawach powiatu (MNPP) kredyty i pożyczki stanowią dominujący instrument zaciągania zobowiązań finansowych. W 2003 r. wartość tych instrumentów dłużnych w analizowanych jednostkach przekroczyła kwotę 6,7 mld zł (dla porównania, w tym samym czasie dochody ogółem tych jednostek, łącznie z miastem stołecznym Warszawa, wyniosły 27,4 mld zł, w tym dochody własne – 15,4 mld zł)<sup>33</sup>.

W tabeli 4.6 przedstawiono szczegółowe dane dotyczące kształtowania się wielkości zobowiązań finansowych z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w poszczególnych MNPP. Widzimy, że relatywnie najwyższa kwota kredytów i pożyczek *per capita* przypada na takie jednostki, jak Świnoujście, Wrocław, Kraków, Gdańsk, Toruń, Siedlce, a w 2003 r. również miasto stołeczne Warszawa. W najbardziej zadłużonych miastach kwota kredytów i pożyczek przekracza lub zbliżona jest do ok. 1 tys. zł na jednego mieszkańca. Są również jednak i takie jednostki, które w znikomym stopniu wykorzystują kredyty i pożyczki w swojej gospodarce finansowej. W analizowanym okresie należały do nich Gliwice, Rybnik, Sosnowiec, Bytom, a także Lublin.

Powstaje pytanie o sposoby wykorzystania przez MNP środków finansowych uzyskanych w wyniku zaciągniętych kredytów lub pożyczek. Mimo, że analiza sprawozdań finansowych dostarczanych przez JST do Ministerstwa Finansów nie pozwala na precyzyjne określenie przeznaczenia długu, to pewne wnioski można wy-

---

<sup>33</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, op. cit., s. 143 i 148.

ciągnąć na podstawie porównania rozmiarów zadłużenia z wydatkami inwestycyjnymi<sup>34</sup>.

W tabeli 4.7 dokonano takich porównań w odniesieniu do 2003 r., uwzględniając kwoty kredytów i pożyczek oraz wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Z zaprezentowanych danych wynika, że w ponad 60% analizowanych jednostek dług lokalny przewyższał poziom wydatków inwestycyjnych. W niektórych jednostkach relacje te można uznać za niepokojące. Swoistym rekordzistą okazało się Świnoujście, w którym w 2003 r. zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (na 1 mieszkańca) blisko 6-krotnie przekroczyło poziom wydatków inwestycyjnych.

Z kolei poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca przewyższył poziom zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek (również w odniesieniu do 1 mieszkańca) w przypadku dwudziestu czterech miast na prawach powiatu. W dwóch z nich – Gliwicach i Rybniku w analizowanym roku nie wystąpiły w ogóle żadne zobowiązania finansowe związane z kredytami i pożyczkami, natomiast odnotowano średnie poziomy wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wynoszące w przypadku Gliwic – ok. 201 zł, Rybnika – 273 zł. Poza tym najwyższa, ponieważ ponad 17,5-krotna przewaga zobowiązań nad wydatkami inwestycyjnymi wystąpiła w Sosnowcu. Następne w kolejności to Kielce z przewagą już tylko 3,5-krotną. Pozostałe miasta to: Biała Podlaska, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdynia, Gorzów Wielkopolski, Jaworzno, Jelenia Góra, Katowice, Krosno, Leszno, Lublin, Nowy Sącz, Opole, Płock, Przemyśl, Rzeszów, Słupsk, Suwałki, Tychy, Zabrze, oraz Zielona Góra.

---

<sup>34</sup> P. Swianiewicz wskazuje na pewne niedoskonałości tej metody. Nie zawsze bowiem sytuacja, kiedy dług w danym okresie jest większy od wydatków inwestycyjnych, oznacza fakt „przejedzenia” zadłużenia na potrzeby bieżące. Należy pamiętać, że czasami jednostki samorządu terytorialnego zadłużają się w celu spłaty wcześniejszych zobowiązań (tzw. rolowanie długu).

Por. P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, op. cit., s. 13.

Tabela 4.6

## Kredyty i pożyczki zaciągnięte przez miasta na prawach powiatu w latach 2000-200

Miasto	2000			2001			2002			2003		
	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek ogółem (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek ogółem (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek ogółem (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek ogółem (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych (w zł)
1. Biała Podlaska	7565500	128,79	5880000	8260500	139,89	2360500	7792808	131,36	2990500	6970400	119,89	4209000
2. Białystok	51770814	181,46	37006057	91193791	318,81	91193791	122576945	427,09	122473945	158313248	542,80	147484785
3. Bielsko-Biała	34170212	190,26	34040000	29538619	164,59	29434450	45070440	251,77	45058215	69035937	388,20	69018216
4. Bydgoszcz	140715738	364,62	112305896	94055881	244,91	94055881	49406890	128,93	48970890	38409748	103,22	35329686
5. Bytom	6258276	30,85	5708243	3921876	19,50	3921876	2613876	13,05	2613876	16305876	84,66	1305876
6. Chełm	14268159	201,26	6618531	25322712	357,67	25322712	30863061	435,85	30863061	47903809	697,57	45853809
7. Chorzów	26473685	218,75	26000000	33719840	280,94	13592766	31760437	265,68	31760437	38276764	328,50	16511564
8. Częstochowa	60897967	237,91	59357967	114300602	448,12	114300602	121422931	477,39	121422931	140541684	560,24	0
9. Dąbrowa Górnicza	25116118	192,15	24070341	29238616	224,91	29238616	25361683	195,47	25361683	44286345	335,85	44286345
10. Elbląg	15378000	118,38	10650000	13159689	101,09	13159689	17181632	132,08	11736632	31169078	243,48	27969078
11. Gdańsk	164117975	358,92	102167975	312328509	684,50	296490509	452368081	993,20	418850081	515075952	1115,72	452324902
12. Gdynia	20884852	81,79	15484852	14469629	56,62	9290187	10449083	40,91	5948056	11974255	47,23	2988491
13. Gliwice	0	0,00	0	2978800	14,25	2978800	0	0,00	0	0	0,00	0
14. Gorzów Wielkopolski	49033439	387,90	26063629	39696790	314,12	39696790	36176770	286,35	36176770	37084000	295,55	37084000
15. Grudziądz	1280000	12,50	1280000	41744000	408,16	41744000	49560000	486,52	49560000	46755350	466,67	46755350
16. Jastrzębie-Zdrój	17003000	167,28	2400000	13696184	135,41	13696184	26056405	257,95	25726405	25700604	265,44	12019600
17. Jaworzno	0	0,00	0	0	0,00	0	11925001	122,76	11925001	17936911	185,32	17936911

18. Jelenia Góra	26568039	285,15	15978000	26134439	281,80	26134439	25671499	277,85	25671499	21355659	240,31	21355659
19. Kalisz	17536350	162,47	16937850	35643550	330,36	35643550	44907500	417,07	36546500	40241750	367,89	40241750
20. Katowice	12233200	35,76	11563200	52828500	155,71	52828500	80404000	237,87	80404000	87083077	267,91	87083077
21. Kielce	24597993	116,36	19000000	20971193	99,48	20971193	30221716	143,73	9221716	14615887	69,00	14615887
22. Konin	19216880	230,33	6781336	19690184	235,81	19690184	14600970	175,12	14600970	21292670	259,11	21292670
23. Koszalin	30591955	271,40	25120515	32170243	288,62	32170243	36310951	326,24	36310951	49407434	455,45	0
24. Kraków	266169000	360,70	266169000	564169000	760,50	519169000	706169000	953,33	649169000	711086722	938,67	612610531
25. Krosno	11200000	227,69	11200000	7800500	159,89	7800500	8126950	166,57	8126950	14480000	300,11	14480000
26. Legnica	14045362	128,63	13225362	21065362	193,35	21065362	39162362	359,58	34212362	48691362	455,51	43736000
27. Leszno	36485600	581,92	19255600	30370349	482,47	30370349	24069183	380,18	24069183	18216500	286,27	15580000
28. Lublin	6142216	17,26	3970000	10205353	28,69	8882473	13087454	36,97	10211774	18036346	50,33	13946747
29. Łomża	30957040	475,34	2357040	33269220	510,05	33269220	25764360	394,77	25764360	19357140	302,92	19357140
30. Łódź	187295000	235,09	149450000	316086683	400,01	316086683	469098674	596,42	406389174	518313284	660,16	517913284
31. m.st. Warszawa*	X	X	X	X	X	X	X	X	X	1767620406	1047,05	1,731E+09
32. Mystowice	0	0,00	0	6681593	84,58	6681593	20401951	259,06	20401951	22954471	303,46	22954471
33. Nowy Sącz	15945563	189,66	9834420	19823114	234,90	19823114	12132278	143,64	12132278	7458639	88,35	7458639
34. Olsztyn	34725677	200,80	34538177	57977449	331,58	57977449	66782304	383,63	49120000	77844969	451,36	63109051
35. Opole	30749236	237,74	0	27277763	211,80	27277763	19766684	153,72	19766684	13779225	106,53	11373427
36. Ostrołęka	11203428	201,29	7818605	6087079	109,03	5911515	7964887	143,10	6858259	9850259	181,72	7834259
37. Piekary Śląskie	9124856	139,24	9124856	13500000	207,38	9000000	17500000	269,28	8000000	13000000	214,35	3500000
38. Piotrków Trybunalski	13360091	164,57	10877153	17718835	219,12	17718835	22862594	282,36	22862594	30786105	380,44	25689599
39. Płock	58385297	446,22	37895000	50968000	389,44	50968000	44467000	340,46	44467000	32087000	250,27	31007000
40. Poznań	314121096	545,35	208542096	267580508	466,32	215842547	250882451	438,62	187263284	189057134	327,59	121100918
41. Przemyśl	11884778	173,85	11854778	11205393	165,02	11205393	8441110	124,22	8441110	10605285	156,45	10605285
42. Radom	48886414	211,17	43401914	58677638	253,81	58379878	40350244	174,80	40350244	42222501	184,31	42222501
43. Ruda Śląska	28619672	184,14	27337405	29738734	193,65	29738734	40173206	262,59	40173206	74278235	496,32	74278235
44. Rybnik	44816347	310,75	22986012	60021208	413,27	45154682	25807244	177,96	23000000	0	0,00	0
45. Rzeszów	50230729	309,24	20694000	43534099	267,83	39205011	33724963	207,98	31942898	30209740	189,06	28295073
46. Siedlce	25035444	327,93	24290000	42312716	551,05	42312716	59532000	774,95	59532000	77848895	1015,16	77848895
47. Siemianowice Śląskie	0	0,00	0	5700086	74,64	5225086	14146066	185,80	12616066	31031100	419,01	20146900



48. Skierniewice	7141680	145,91	4873680	9606870	194,86	9606870	12534932	254,40	12534932	14403199	295,83	13995699
49. Słupsk	7758100	76,00	6758100	10605476	103,80	10605476	8458701	83,01	8074086	23311686	234,23	23311686
50. Sopot	1373000	32,61	0	8049917	193,30	8049917	18242502	439,57	18242502	34714473	838,31	34714473
51. Sosnowiec	1676730	6,94	1676730	1552361	6,45	1552361	1221114	5,09	1221114	935806	4,04	935806
52. Suwałki	5400326	78,37	5400326	3500000	50,53	3500000	6288000	91,06	6288000	21927487	317,65	21927487
53. Szczecin	133962240	321,78	131470531	148703552	357,33	148703552	129687389	312,07	129687389	110323661	265,77	110323661
54. Świętochłowice	2154393	36,66	1755745	8517511	145,75	7667000	12106284	207,87	12106284	16464118	292,65	16464118
55. Świnoujście	54563754	1251,49	8000000	51484255	1179,07	51484255	48364000	1115,64	44144000	44144000	1062,64	39524000
56. Tarnobrzeg	9153851	178,32	5570140	14031258	274,33	9469191	15349419	299,86	9571559	21771919	432,19	21771919
57. Tarnów	40382766	332,57	31361848	53379782	438,87	49605224	90299000	745,71	86123153	81406412	680,86	79888558
58. Toruń	126181275	612,17	114234859	154250369	754,55	153334001	188705957	918,74	187427895	216814245	1029,01	216447295
59. Tychy	18070688	137,61	18070688	22625963	173,25	22625963	24190886	185,49	24190886	25946865	195,75	24750994
60. Wałbrzych**	24442970	180,78	16950764	23896998	178,12	23896998	26361714	197,15	26361714	X	X	X
61. Włocławek	46988000	381,14	32400000	75399277	611,71	59400000	87169145	709,35	62619145	104180493	860,24	78880493
62. Wrocław	281777869	443,07	232895869	522039351	823,55	493914272	679484429	1071,66	679484429	655495001	1025,57	643613001
63. Zabrze	30379953	152,92	5999953	25320000	128,33	19470000	24470000	124,55	13445000	58545000	300,79	53445000
64. Zamość	18399406	267,27	14475158	23319813	338,85	23319813	21625666	314,56	13699119	15527264	232,37	12311294
65. Zielona Góra	12733615	107,11	9108615	8930073	74,99	8930073	11876145	99,67	11473946	9926529	83,87	836529
66. Żory	5978035	91,00	5476938	16381958	249,77	15412658	29948265	456,27	29716547	39517113	622,46	33639513

\* W wyniku wejścia w życie *Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) z dniem 27 października 2002 roku zlikwidowano 11 gmin warszawskich tworzących obligatoryjny związek gmin. Ze związku miasta stołecznego Warszawy, 11 gmin warszawskich, gminy miejskiej Wesola oraz powiatu warszawskiego powstała 1 gmina, będąca jednocześnie miastem na prawach powiatu. W związku z tym Warszawa figuruje w powyższej tabeli jako miasto na prawach powiatu dopiero od 2003 r.

\*\* Z dniem 1 stycznia 2003 r. miasto na prawach powiatu Wałbrzych zostało przyłączone do powiatu wałbrzyskiego i dlatego dane dotyczą tylko lat 2000-2002.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Tabela 4.7

**Porównanie kwot kredytów i pożyczki oraz wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w miastach na prawach powiatu w 2003 r.**

Miasto na prawach powiatu	Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Miasta, w których zaciągnięty dług przekroczył poziom wydatków inwestycyjnych
1. Biała Podlaska	120	157	
2. Białystok	544	208	x
3. Bielsko-Biała	388	291	x
4. Bydgoszcz	103	58	x
5. Bytom	85	32	x
6. Chełm	698	130	x
7. Chorzów	329	53	x
8. Częstochowa	560	150	x
9. Dąbrowa Górnicza	336	352	
10. Elbląg	243	341	
11. Gdańsk	1116	275	x
12. Gdynia	47	128	
13. Gliwice	0	201	
14. Gorzów Wielkopolski	296	370	
15. Grudziądz	467	308	x
16. Jastrzębie-Zdrój	265	113	x
17. Jaworzno	185	207	
18. Jelenia Góra	240	307	
19. Kalisz	368	270	x
20. Katowice	268	671	
21. Kielce	69	235	
22. Konin	259	205	x
23. Koszalin	455	170	x
24. Kraków	939	306	x
25. Krosno	300	376	
26. Legnica	456	254	x
27. Leszno	286	328	
28. Lublin	50	159	
29. Łomża	303	191	x
30. Łódź	660	226	x
31. m.st. Warszawa	1047	506	x

32. Mysłowice	303	116	x
33. Nowy Sącz	88	171	
34. Olsztyn	451	298	x
35. Opole	107	111	
36. Ostrołęka	182	166	x
37. Piekary Śląskie	214	96	x
38. Piotrków Trybunalski	380	111	x
39. Płock	250	640	
40. Poznań	328	293	x
41. Przemyśl	156	243	
42. Radom	184	174	x
43. Ruda Śląska	496	221	x
44. Rybnik	0	395	
45. Rzeszów	189	335	
46. Siedlce	1015	273	x
47. Siemianowice Śląskie	419	226	x
48. Skierniewice	296	261	x
49. Słupsk	234	328	
50. Sopot	838	766	x
51. Sosnowiec	4	70	
52. Suwałki	318	355	
53. Szczecin	266	175	x
54. Świętochłowice	293	134	x
55. Świnoujście	1063	182	x
56. Tarnobrzeg	432	135	x
57. Tarnów	681	136	x
58. Toruń	1029	263	x
59. Tychy	197	228	
60. Włocławek	860	158	x
61. Wrocław	1027	320	x
62. Zabrze	301	415	
63. Zamość	232	200	x
64. Zielona Góra	84	194	
65. Żory	622	215	x

Źródło: Obliczenia własne w oparciu o dane uzyskane w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

### 4.3. Obligacje komunalne

#### 4.3.1. Istota, funkcje i charakterystyka prawno-ekonomiczna obligacji komunalnych

Ważnym instrumentem dłużnym są obligacje komunalne (municipalne). Zadłużenie polskich jednostek samorządowych z tytułu wyemitowanych papierów obligacyjnych przekroczyło pod koniec 2004 r. kwotę 2,95 mld zł. Emisja obligacji komunalnych stanowi alternatywne źródło kapitału, w stosunku do kredytów i pożyczek bankowych. Sprzedaż tych papierów wartościowych umożliwia JST<sup>35</sup>:

- pozyskiwanie zwrotnych środków finansowych poza sektorem bankowym, często na warunkach o wiele bardziej liberalnych, od warunków proponowanych przez ten sektor (możliwość samodzielnego ustalania terminów i warunków wykupu oraz wysokości oprocentowania, brak konieczności ustanawiania zabezpieczeń, dogodniejsza od kredytu częstotliwość płatności odsetek – w odstępach rocznych, a nie miesięcznych lub kwartalnych);
- zapewnienie lepszej pozycji negocjacyjnej wobec podmiotów finansowych;
- niższe (w porównaniu z kredytem komercyjnym) koszty pozyskania kapitału<sup>36</sup>;
- krótki czas pozyskiwania środków (w przypadku doświadczonego banku jest to 30 dni od podpisania umowy),
- dopływ pieniędzy, które do tej pory nie mogły być wykorzystywane przez JST (np. środki firm ubezpieczeniowych, funduszy powierniczych, emerytalnych, prywatnych przedsiębiorstw itp.);
- możliwość wyboru przez JST potencjalnego kręgu nabywców obligacji;
- rozdrobnienie wierzycieli;
- uzyskanie korzyści promocyjnych (sprzyja temu stała obecność samorządowego emitenta w mediach, prasie, tabelach notowań itp.);
- korzyści społeczne (np. zainteresowanie mieszkańców sprawami emitenta samorządowego).

W bogatej literaturze przedmiotu<sup>37</sup> wymienia się szereg funkcji obligacji w gospodarce komunalnej. Najważniejsze z nich to funkcja kredytowa (pożyczkowa)

<sup>35</sup> M. Poniatowicz, *Rola obligacji municipalnych w finansowaniu potrzeb budżetowych gmin polskich*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, pod red. S. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 229.

<sup>36</sup> Istnieją dwie ceny pieniądza na rynku: jedną bank płaci swoim depozytariuszom za przechowywanie tam lokat, a druga cena wynika ze sprzedaży kredytu. Wiadomo więc, że jeżeli klient otrzymuje odsetki z banku, są one niższe niż oprocentowanie kredytu. Cena obligacji plasuje się między jedną a drugą wartością. Koszt obligacji jest przeciętnie o 1,5 – 2 punkty procentowe tańszy od kredytu komercyjnego. Wynika to też z faktu, że oprocentowanie obligacji oparte jest o rentowność bonów skarbowych, która jest niższa niż stopa WIBOR.

<sup>37</sup> W. Czapla, *Obligacje komunalne i mieszkaniowe*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1996, s. 37- 39; A. Babczuk, *Rozwój rynku obligacji komunalnych Polsce w latach 1993-1997*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 257-258; J. Ostrowski, M. Stępniewski, P. Śliwiński, *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*, Twigger, Warszawa 2000, s. 34-35.

polegająca na tym, że emitent uzyskuje w drodze emisji określone środki finansowe. Kolejna funkcja – płatnicza polega na możliwości regulowania zobowiązań w drodze przeniesienia obligacji przez aktualnego właściciela na jego wierzyciela. Funkcja lokacyjna przejawia się w tym, że obligacje komunalne stanowią dla obligatariusza jedną z możliwych form ulokowania wolnych środków finansowych. Funkcja aktywizacyjna wynika ze specyfiki samorządowego emitenta i przypisanych mu zadań. Jednostka samorządu terytorialnego emitując obligacje na społecznie użyteczne cele publiczne przyczynia się do aktywizacji społeczno-gospodarczej danego obszaru oraz pobudza mieszkańców do inicjatyw lokalnych (regionalnych). Funkcja promocyjna przejawia się w tym, że finansowanie przedsięwzięć za pomocą obligacji stanowi ważny instrument promowania JST, zwłaszcza przy emisji publicznej. I wreszcie funkcja prywatyzacyjna polegająca na wykorzystaniu obligacji jako instrumentu dynamizującego proces prywatyzacji przedsiębiorstw lub innych składników mienia komunalnego (np. lokali mieszkalnych). W kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej pojawia się jeszcze jedna, nowa funkcja. Należy przypuszczać, że coraz częściej obligacje będą wykorzystywane jako instrument finansowania wkładu własnego przy realizacji programów inwestycyjnych ze środków strukturalnych UE. Wobec ogromnych potrzeb w tym zakresie, już w najbliższym czasie właśnie ta funkcja powinna przyczynić się do znaczącego rozwoju rynku obligacji komunalnych w Polsce.

Charakterystyczną kwestią związaną z analizowanym instrumentem jest znaczna liczba skomplikowanych aktów prawnych regulujących problematykę emisji. Fakt ten może być traktowany jako czynnik zniechęcający i odstrasżający komunalnych emitentów<sup>38</sup>. Oczekiwano, że impulsem dla szerszego wykorzystania tego typu in-

---

<sup>38</sup> Kwestie dotyczące emisji obligacji komunalnych przez JST zostały uregulowane w następujących aktach prawnych: *Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*, Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych* (art. 49 ust. 1-2, art. 113 ust. 1-2, art. 114, art. 115. ust. 1), tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b), tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (art. 12 pkt 8 lit. b), tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (art. 18 pkt 19 lit. b), tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.; *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie treści zawiadomienia dotyczącego emisji papierów wartościowych, opiewających wyłącznie na wierzitelności pieniężne, jeżeli termin realizacji praw z tych papierów jest krótszy niż rok*, Dz. U. Nr 166, poz. 1210; *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie określenia wzoru zawiadomienia dotyczącego emisji obligacji, w której wartość nominalna jednej obligacji jest nie mniejsza niż równowartość 40.000 Euro*, Dz. U. Nr 22, poz. 250; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinien odpowiadać prospekt emisyjny oraz skrót prospektu*, Dz.U. Nr 186, poz. 1921; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2001 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych*, Dz. U. Nr 139, poz. 1569; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2001 r. w sprawie określenia terminu ważności prospektu emisyjnego, terminu, w którym po opublikowaniu prospektu i jego skrótu może rozpocząć się sprzedaż lub subskrypcja papierów wartościowych, wymaganej liczby prospektów oraz miejsca, terminów i sposobów udostępniania do publicznej wiadomości prospektu oraz jego skrótu*, Dz. U. Nr 139, poz. 1570; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie określenia warunków, jakie muszą spełniać urzędowe rynki giełdowe oraz emitenci papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na tych rynkach*, Dz. U. Nr 86, poz. 939; *Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie*

strumentów dłużnych przez jednostki samorządowe będzie liberalizacja przepisów dotyczących emisji w *ustawie o obligacjach*, mająca miejsce w sierpniu 2000 r.<sup>39</sup>. Niestety, skutki tych zmian nie były aż tak spektakularne jak przewidywano.

Pojęcie obligacji komunalnych jest terminem doktrynalnym. W obowiązujących przepisach prawa nie określono, tak jak uczyniono to w odniesieniu do ogólnego pojęcia obligacji, normatywnej definicji obligacji samorządowych<sup>40</sup>. Jedyne poprzez analogię do definicji zawartej w *ustawie o obligacjach*<sup>41</sup> można pokusić się o zinterpretowanie obligacji komunalnych jako dłużnych instrumentów finansowych (papierów wartościowych emitowanych w serii), w przypadku których jedna strona, zwana emitentem komunalnym (może być nim gmina, powiat, miasto na prawach powiatu, województwo, a także związek tych jednostek oraz miasto stołeczne Warszawa)<sup>42</sup> stwierdza, że jest dłużnikiem drugiej strony, zwanej obligatariuszem (to jest właściciela obligacji) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (o charakterze pieniężnym, niepieniężnym lub mieszanym).

Świadczenie pieniężne polega na zapłacie należności głównej lub należności ubocznych (odsetek) w sposób i w terminach określonych w warunkach emisji. W przypadku JST świadczenia związane z obligacjami mają swoją specyfikę wynikającą ze szczególnych cech emitentów komunalnych. Mogą one przykładowo polegać na: możliwości opłacenia określonych świadczeń lokalnych, np. posłużyć jako instrument wykupu mieszkań komunalnych, uzyskaniu prawa pierwokupu gruntów komunalnych lub prawa pierwszeństwa przy wynajmowaniu komunalnych lokali użytkowych, uzyskaniu określonych ulg w podatkach lokalnych itp.<sup>43</sup>.

W literaturze przedmiotu wymienia się pewne specyficzne cechy odróżniające obligacje komunalne od pozostałych rodzajów obligacji. A. Waclawczyk<sup>44</sup> zalicza do nich: po pierwsze, niższy stopień ryzyka (emitenci komunalni dysponują szeroką bazą dochodową, a różnorodność ich dochodów wpływa na mniejszą ich podatność na wahania koniunktury gospodarczej oraz dodatkowo w polskich regulacjach nie występuje coś takiego jak upadłość JST); po drugie – odmienne rozwiązania w zakresie obowiązków informacyjnych wynikające z zasad gospodarki finansowej JST (np. wymóg udostępniania rocznych sprawozdań z wykonania budżetu, opinii regionalnej izby obrachunkowej itp.); po trzecie – obligatoryjny wymóg zawarcia w

*opłat uiszczanych na podstawie Ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Dz. U. Nr 32, poz. 170, z późn. zm.

<sup>39</sup> Dz. U z 2000 r. Nr 60, poz. 702.

<sup>40</sup> A. Waclawczyk, *Obligacje komunalne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 22; W. Miemieć, *Zagadnienia prawne emisji obligacji komunalnych*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 5, s. 8.

<sup>41</sup> Art. 4 ust. 1 *Ustawy o obligacjach*, op. cit.

<sup>42</sup> W literaturze przedmiotu można spotkać się z poglądem, że terminem *obligacje komunalne* mogą być objęte również papiery emitowane przez spółki tworzone przez JST w celu prowadzenia działalności komunalnej (np. firmy wodociągowo-kanalizacyjne, przedsiębiorstwa związane z transportem miejskim, oczyszczaniem miasta itp.). Taki pogląd zaprezentowano między innymi w: T. Betlej, *Obligacje komunalne jako sposób pozyskania kapitału*, PUG 1997 Nr 6, s. 4. Taka interpretacja wydaje się błędna, chociażby z tej przyczyny, że są to spółki prawa handlowego, podlegające innym regulacjom niż prawo samorządowe.

<sup>43</sup> Szerzej na temat świadczeń związanych z obligacjami: S. Belniak, L. Kalkowski, M. Nowak, T. Władyka, *Przywileje w emisjach papierów wartościowych – pomocnicze materiały dydaktyczne*, Kraków 1997.

<sup>44</sup> A. Waclawczyk, *Obligacje komunalne*, op. cit., s. 23-25.

treści walorów komunalnych celu, na który będą przeznaczone środki pochodzące z emisji<sup>45</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi obligacja komunalna powinna zawierać w szczególności: powołanie podstawy prawnej emisji<sup>46</sup>, wskazanie jednostki samorządu terytorialnego, związku tych jednostek lub miasta stołecznego Warszawy, będących emitentem, nazwę obligacji i cel jej wyemitowania, jeżeli jest określony, wartość nominalną i numer kolejny obligacji, opis świadczeń emitenta, ze wskazaniem w szczególności wysokości tych świadczeń lub sposobu ich ustalania, terminów, sposobów i miejsc ich spełniania, oznaczenie obligatariusza – przy obligacji imiennej, ewentualny zakaz lub ograniczenie zbywania obligacji imiennej, datę, od której nalicza się oprocentowanie, wysokość oprocentowania, terminy jego wypłaty i miejsce płatności – jeżeli warunki emisji przewidują oprocentowanie, oraz warunki wykupu, zakres i formę zabezpieczenia albo informację o jego braku, miejsce i datę wystawienia obligacji, podpisy osób uprawnionych do zaciągania zobowiązań w imieniu emitenta, przy czym podpisy te mogą być odtwarzane sposobem mechanicznym.

Większość emitowanych w ciągu ostatnich lat obligacji komunalnych ma podobną konstrukcję. Są to papiery wartościowe o kilkuletnim okresie wykupu, rocznych okresach odsetkowych i zmiennym oprocentowaniu. Jak już wcześniej wspomniano oprocentowanie ustalane jest najczęściej na podstawie średniej rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych, powiększonej o marżę za ryzyko.

Jednostka samorządu terytorialnego nie musi sama bezpośrednio emitować obligacji komunalnych, ale może wystąpić w charakterze poręczyciela emisji. Zgodnie z art. 6 ust. 1 *ustawy o obligacjach* poręczenia takie mogą dotyczyć zobowiązań wynikających z obligacji emitowanych przez: inne jednostki samorządu terytorialnego, związki tych jednostek oraz miasto stołeczne Warszawę, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjne (w których JST dysponuje odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu) oraz przedsiębiorstwa, dla których jednostka samorządowa jest organem założycielskim. Zgodnie z opisanymi wcześniej limitami zadłużenia kwota tych poręczeń nie może przekraczać 15% dochodów jednostki samorządu terytorialnego planowanych w roku, w którym następuje udzielenie poręczenia. Oczywiście udzielenie poręczenia wymaga uchwały odpowiednio organu stanowiącego jednostki.

#### 4.3.2. Typologia obligacji komunalnych

Podział obligacji komunalnych dokonywany jest według różnych kryteriów. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe (inaczej kryterium emitenta) obligacje komunalne dzielimy na: obligacje gmin i ich związków, powiatów, województw oraz obligacje miasta stołecznego Warszawy.

<sup>45</sup> Warto w tym miejscu zauważyć, że dokonana w 2000 r. nowelizacja *ustawy o obligacjach* zwolniła z tego obowiązku wszystkich emitentów, z wyjątkiem komunalnych.

<sup>46</sup> W przypadku JST jest to uchwała jej organu stanowiącego (rady gminy, powiatu, sejmiku województwa itp.); por. R. Czerniawski, *Ustawa o obligacjach. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 20.

Według sposobu oznaczenia obligatariusza, obligacje dzielimy na: obligacje na okaziciela – zgodnie z Kodeksem Cywilnym przeniesienie wynikających z nich praw następuje poprzez samo wydanie obligacji, oraz obligacje imienne – przeniesienie wynikających z nich praw następuje poprzez przelew połączony z wydaniem dokumentu.

Podział obligacji komunalnych może się również wiązać ze sposobem obliczania oprocentowania. Można wyróżnić obligacje o stałym oprocentowaniu, tj. przynoszące dochód w stałej wysokości, płacony w ustalonych okresach, wyrażany zwykle jako część (procent) wartości nominalnej obligacji. W ich przypadku odsetki naliczane na bazie stałej stopy procentowej (kuponu) płacone są przynajmniej raz do roku, najczęściej w dniu tożsamym z dniem emisji. Kolejna kategoria to obligacje o zmiennym oprocentowaniu, czyli takie, których dochód określany jest w stosunku do innego instrumentu bazowego np. w stosunku do inflacji, stóp procentowych na rynku finansowym, bonów skarbowych itp. Są to obligacje indeksowane lub obligacje o zmiennym kuponie. Występują również obligacje z zerowym kuponem odsetkowym (tzw. zerokuponowe), czyli obligacje, które cechuje brak okresowej wypłaty należnych odsetek, a więc nie przynoszące dochodu w całym okresie ważności, aż do dnia wykupu, sprzedawane z dyskontem w stosunku do wartości nominalnej; dochód z takiej obligacji wyznacza różnica pomiędzy ceną sprzedaży (nabycia) a wartością nominalną<sup>47</sup>.

Ze względu na termin wykupu w literaturze przedmiotu proponowany jest podział na: obligacje krótkoterminowe – o terminie wykupu krótszym niż rok, służą one zwykle do pozyskania kapitału obrotowego, średnioterminowe – o terminie wykupu dłuższym niż 1 rok, a krótszym niż 5 lat oraz długoterminowe – o terminie wykupu powyżej 5 lat.

Według istnienia formy dokumentu możemy wyróżnić obligacje w formie zmateralizowanej oraz zdematerializowanej. Możliwość emisji drugiego z wymienionych rodzajów papierów wartościowych wprowadziła dopiero nowelizacja *ustawy o obligacjach*. Wcześniejsze przepisy obligowały do funkcjonowania papierów wartościowych w formie dokumentu, czyli w formie materialnej<sup>48</sup>. Obligacje mogą nie mieć formy dokumentu w sytuacji, gdy emitent (jednostka samorządowa) tak postanowi. W przypadku obligacji nie mających formy dokumentu, prawa i obowiązki emitenta i obligatariuszy są określone w warunkach emisji. Prawa z takich obligacji powstają z chwilą dokonania zapisu w ewidencji prowadzonej przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A., dom maklerski i przysługują osobie w niej wskazanej jako posiadaczowi tych obligacji. Istota dematerializacji polega więc na tym, że prawa inkorporowane w papierze wartościowym nie są związane z doku-

---

<sup>47</sup> Ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa dyskonto od emitowanych przez JST papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a koszty obsługi zaciągniętych zobowiązań muszą być ponoszone co najmniej raz w roku, faktycznie oznacza to zakaz emitowania przez JST obligacji średnio- i długoterminowych o kuponie zerowym. Por. A. Waclawczyk, *Obligacje komunalne*, op. cit., s. 28.

<sup>48</sup> Wyjątkiem od tej zasady była dematerializacja papierów wartościowych wprowadzonych do publicznego obrotu, wyrażona w ustawie – *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*.



mentem, lecz z zapisem (na przykład komputerowym) na rachunku papierów wartościowych prowadzonym przez upoważnioną do tego instytucję. Tak rozumiana dematerializacja jest cechą nowoczesnego rynku kapitałowego nakierowanego na zapewnienie jego uczestnikom maksymalnego stopnia bezpieczeństwa, z jednoczesnym stworzeniem dogodnych warunków dla obrotu wtórnego. Dematerializacja pozwala na wyłączenie problemów związanych z drukiem papierów wartościowych, zabezpieczeniem ich przed fałszerstwami, utratą lub uszkodzeniem. Jednocześnie dematerializacja ewidentnie obniża koszty emisji obligacji po stronie emitenta<sup>49</sup>.

Uwzględniając charakter emisji możemy mówić o obligacjach emitowanych w obrocie niepublicznym (ten tryb emisji przeważa na komunalnym rynku kapitałowym) oraz emitowanych w obrocie publicznym.

Inny podział obligacji komunalnych może być dokonany ze względu na kryterium waluty i rynku emisji. Według niego obligacje dzielimy na: emitowane na rynku krajowym, w walucie krajowej (np. emisja sprzedawana w Polsce nominowana w złotych), emitowane na rynku krajowym, w walutach obcych (np. emisja sprzedawana w Polsce denominowana w dolarach USA lub euro) oraz emitowane na rynkach zagranicznych, w walucie obcej (np. emisja sprzedawana na rynku europejskim denominowana w euro – tzw. euroobligacje)<sup>50</sup>.

Kolejnym kryterium jest sposób zabezpieczenia emisji. Biorąc je pod uwagę obligacje dzielimy na: zabezpieczone – w ich przypadku spłata zobowiązań jest zabezpieczona na wymienionych składnikach majątku emitenta lub gwaranta (z wyjątkiem gwarancji Skarbu Państwa i JST, które odpowiadają całym swoim majątkiem) oraz niezabezpieczone – zobowiązania mają pokrycie w ogólnych dochodach emitenta.

Ze względu na kryterium świadczeń przysługujących obligatariuszowi, obligacje komunalne możemy podzielić na: finansowe (ich istota polega na umożliwieniu emitentowi korzystania przez pewien czas z cudzego kapitału, w zamian za określone wynagrodzenie), mieszkaniowe (są to instrumenty dłużne, których istota polega na pozyskaniu kapitału w zamian za zobowiązanie przeniesienia w przyszłości własności lub innych praw do lokalu mieszkalnego po określonej cenie; jako przykłady mogą tu posłużyć emisje gmin: Wrocław, Międzyrzec, Lubin, Gorzów Wielkopolski, Stargard Gdański, Wołomin, Sandomierz, Braniewo) oraz pozostałe, nie zawierające się w dwóch wcześniej wymienionych kategoriach<sup>51</sup>.

Jeszcze inny podział może być dokonany ze względu na źródło pokrycia związanych z obligacjami komunalnymi zobowiązań. Występują obligacje ogólnego zadłużenia, spłacane bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz obligacje przychodowe spłacane z całości albo z części przychodów lub z całości albo części majątku przedsięwzięć, które zostały sfinansowane ze środków

<sup>49</sup> J. Ostrowski, M. Stępniewski, *Nowe zasady na rynku papierów dłużnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2000 nr 6.

<sup>50</sup> Pierwszym, i jak na razie jedynym, miastem w Polsce, które wyemitowało euroobligacje, jest Kraków. Będzie o tym mowa w dalszej części rozprawy.

<sup>51</sup> A. Babczuk, *Rozwój rynku obligacji komunalnych Polsce w latach 1993-1997*, op. cit., s. 258.

uzyskanych z emisji (ewentualnie z całości albo z części przychodów z innych przedsięwzięć określonych przez emitenta).

#### 4.3.3. Tryb i procedury emisyjne

Istotnym elementem z zakresu zarządzania długiem komunalnym jest podjęcie przez władze lokalne lub regionalne decyzji, co do trybu emisji obligacji komunalnych<sup>52</sup>. Zgodnie z *ustawą o obligacjach* oznacza to dokonanie wyboru pomiędzy:

- skierowaniem propozycji nabycia do indywidualnych adresatów, których liczba nie może przekraczać 300 osób (emisja zamknięta, emisja niepubliczna, zwana również w żargonie prywatną plasacją od ang. *private placement*),
- publiczną subskrypcją, w ramach której można wyróżnić taką, która podlega regulacji *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi*<sup>53</sup> oraz taką, do której przepisów ustawy się nie stosuje.

Na polskim rynku obligacji komunalnych dominującą formą pozyskiwania środków pożyczkowych przez władze lokalne i regionalne jest emisja niepubliczna. Główną jej zaletą są niskie koszty transakcyjne (związane z przygotowaniem emisji oraz skorzystaniem z usług banku – organizatora) oraz pozyskanie środków pożyczkowych oprocentowanych według stopy często niższej od efektywnego kosztu kredytu. Organizatorem emisji jest zazwyczaj bank, który może być zobowiązany albo do objęcia wszystkich obligacji, albo do przeprowadzenia emisji w oparciu o tzw. metodę budowania portfela zamówień i objęcia tych obligacji, które nie zostaną objęte przez potencjalnych inwestorów, do których w pierwszej kolejności zostały skierowane propozycje nabycia.

W propozycji nabycia obligacji (skierowanej do nie więcej niż 300 indywidualnych adresatów) nie wykorzystuje się środków masowego przekazu. Emitent samorządowy jest zobowiązany do udostępnienia informacji dotyczących celu i wielkości emisji, wartości nominalnej i ceny emisyjnej obligacji, warunków wykupu i wypłaty oprocentowania oraz do udostępnienia rocznych sprawozdań z wykonania budżetu wraz z opiniami regionalnej izby obrachunkowej.

Publiczna subskrypcja obligacji, nie podlegająca unormowaniom *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, możliwa jest w dwóch przypadkach:

- przy emisji obligacji, o krótszym niż rok terminie zapadalności – samorządowy emitent może w takim przypadku skierować propozycje nabycia za pomocą środków masowego przekazu, bez konieczności sporządzania prospektu emisyjnego, podlegając wyłącznie obowiązkom informacyjnym określonym w ustawie o obligacjach; obrót wtórny takimi obligacjami będzie jednak odbywał się według tych samych zasad, co obrót obligacjami ulokowanymi w trybie emisji zamkniętej, ograniczając krąg osób zainteresowanych

<sup>52</sup> Szerzej na ten temat: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, op. cit., s. 234-236; A. Borodeńko, *Udział banku w emisji obligacji komunalnych – na przykładzie PKO BP S.A.*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, pod red. A. Borodo, Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 131-137.

<sup>53</sup> *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Dz. U. Nr 118, poz. 754 z późn. zm.

ich nabyciem do inwestorów pasywnych; krótki termin zapadalności takich papierów wartościowych praktycznie wyklucza ich zastosowanie do finansowania projektów inwestycyjnych – w przeciwnym razie oznaczałoby to konieczność wielokrotnego ponawiania operacji rewolwingowej (rolowania obligacji), co znacznie podniosłoby koszt pozyskania przez gminę pieniądza; tego rodzaju subskrypcja jest wykorzystana przez polskie gminy przede wszystkim w procesie prywatyzacji komunalnego zasobu mieszkaniowego (tzw. obligacje mieszkaniowe);

- przy emisji obligacji, w przypadku których wartość nominalna jednej obligacji wynosi co najmniej równowartość 40.000 euro<sup>54</sup> – przy wysokiej wartości nominalnej obligacji nie można liczyć na taki wolumen obrotów, które uzasadniałyby notowanie obligacji na rynku regulowanym; w przypadku tego rodzaju emisji muszą być spełnione jednocześnie dwa wymogi: warunki emisji muszą być ogłoszone w dzienniku ogólnopolskim oraz istnieje wymóg złożenia przez emitenta w Komisji Papierów Wartościowych i Giełd stosownego zawiadomienia, co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem emisji.

Trzeci z możliwych trybów obrotu obligacjami komunalnymi, tj. właściwa publiczna subskrypcja, polega na przeniesieniu własności walorów w drodze propozycji nabycia skierowanej do nieoznaczonego adresata albo do adresatów oznaczonych, jeśli jest ich więcej niż trzystu. Publiczny obrót obligacjami (również komunalnymi) opiera się na określonych zasadach. Jedną z nich jest zasada przejrzystości rynku, zgodnie z którą konieczne jest zorganizowanie obrotu w taki sposób, żeby przy kojarzeniu ofert kupna i sprzedaży walorów zapewniony był powszechny i równy dostęp do informacji w tym samym czasie oraz zachowanie jednakowe warunki nabywania i zbywania walorów. Kolejna to zasada przymusu rynku regulowanego polegająca na tym, że obrót publiczny może być dokonywany wyłącznie na rynku regulowanym, czyli na giełdzie lub regulowanym rynku pozagiełdowym<sup>55</sup>. Zasada przymusu maklerskiego oznacza podejmowanie czynności w zakresie obrotu publicznego z wykorzystaniem pośrednictwa biura maklerskiego. Następną zasadą, dematerializacji, przejawia się w tym, że papiery wartościowe dopuszczone do obrotu publicznego nie mają formy dokumentu, a prawa z tych papierów powstają z chwilą zapisania walorów po raz pierwszy na rachunku papierów wartościowych. Istnieje jeszcze zasada podwójnej reglamentacji, zgodnie z którą wprowadzenie papierów wartościowych do obrotu publicznego poddane jest kontroli formalnej Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz kontroli merytorycznej właściwych organów spółek prowadzących dany segment rynku regulowanego. W polskich warunkach spółką prowadzącą regulowany nieurzędowy rynek pozagiełdowy jest MTS-CeTO Spółka Akcyjna. Powstała ona w maju 2004 r. w wyniku przeprowa-

<sup>54</sup> Wartość nominalną obligacji przelicza się na złote polskie i euro według średniego kursu ogłoszanego przez Narodowy Bank Polski na dzień podjęcia uchwały o emisji obligacji.

<sup>55</sup> Zasada ta nie dotyczy jednak obrotu pierwotnego i pierwszej oferty publicznej, obrotu poza rynkiem regulowanym za zezwoleniem Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (udzielanym na podstawie art. 92 *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi*) oraz kilku innych przypadków.

dzonemu aliansu spółki Centralna Tabela Ofert S.A. z włoską spółką MTS S.A., prowadzącą wiodący europejski rynek obligacji. Nastąpiła zmiana dotychczasowej nazwy spółki prowadzącej nieurzędowy regulowany rynek pozagiełdowy i Centralna Tabela Ofert Spółka Akcyjna zmieniła nazwę na MTS-CeTO Spółka Akcyjna.

Publiczna emisja jest ofertą skierowaną do ogółu. Między innymi dlatego wchodzi tu w grę regulacje o procedurze wprowadzania papierów do publicznego obrotu, obowiązkach informacyjnych, podmiotach zobowiązanych do udziału w tym przedsięwzięciu (np. Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, domów maklerskich itp.)<sup>56</sup>. Na wprowadzenie obligacji samorządowych do publicznego obrotu potrzebna jest zgoda Komisji Papierów Wartościowych. JST składa w tej sprawie do Komisji stosowny wniosek (za pośrednictwem domu maklerskiego lub banku prowadzącego działalność maklerską) wraz z dołączonym prospektem emisyjnym. Od dnia udostępnienia prospektu do publicznej wiadomości gmina (powiat, miasto na prawach powiatu, województwo) są zobowiązane do równoczesnego przekazywania KPWiG, spółce prowadzącej giełdę lub spółce prowadzącej rynek pozagiełdowy, na których są notowane ich papiery wartościowe, każdej informacji powodującej zmianę treści prospektu oraz informacji o wszystkich zdarzeniach, które mogłyby w znaczący sposób wpłynąć na wartość komunalnego papieru wartościowego. Emitenci komunalni przekazują również tym podmiotom informacje bieżące i okresowe, a także udostępniają je do publicznej wiadomości z pośrednictwem agencji informacyjnej wskazanej przez GPWiG. Jak dotychczas, tak szerokie obowiązki informacyjne skutecznie zniechęcają JST do zaistnienia na rynku publicznym. Poważny wpływ na to ma również fakt konieczności ponoszenia znacznych kosztów i opłat przy wprowadzaniu obligacji komunalnych do obrotu publicznego<sup>57</sup>.

Oprócz opisanych wad publiczna emisja ma też wiele zalet (szkoda, że jak na razie nie docenianych przez polskie samorzady). Należy pamiętać o tym, że publiczny rynek kapitałowy oznacza dostęp do szerszej grupy inwestorów, zwłaszcza instytucjonalnych oraz możliwość pozyskania długoterminowego kapitału o dużej warto-

<sup>56</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, op. cit., s. 235.

<sup>57</sup> Koszty wprowadzania papierów na rynek publiczny to:

1. opłata ewidencyjna (na rachunek KPWiG) z tytułu wpisu do ewidencji papierów wartościowych dopuszczonych do publicznego obrotu w wysokości 0,06% wartości emisji wprowadzanych do publicznego obrotu papierów wartościowych, jednak nie więcej niż równowartość 25.000 euro;
2. opłaty na rzecz KDPW, w tym: opłata za nadanie kodu KDPW – 1.000 PLN, opłata za rejestrację obligacji w depozycie – 0,01% wartości emisji, jednak nie mniej niż 2.000 PLN i nie więcej niż 150.000 PLN.

Opłaty na rzecz MTS-CeTO to:

1. 75 zł za każdy milion wartości nominalnej danej emisji (serii) do kwoty 300 mln zł, a od części przekraczającej kwotę 300 mln zł – 50 zł na każdy milion wartości danej emisji (serii);
2. 250 zł za każdy planowany rok terminu realizacji praw z instrumentów dłużnych danej emisji, jednak nie mniej niż 1.500 zł – w przypadku (1) + (2) łącznie.

Szerzej na ten temat: *Regulamin Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.*, wprowadzony uchwałą Rady Giełdy Nr 6/1024/2004 z dnia 24 lutego 2004 r., tekst ujednolicony, stan na dzień 6 września 2004 r., s. 33-39 oraz *Regulamin rynku nieurzędowego Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.*, wprowadzony uchwałą Rady Giełdy Nr 10/1028/2004 z dnia 3 marca 2004 r., tekst ujednolicony, stan na dzień 6 września 2004 r., s. 33-40.

ści, co niejednokrotnie w przypadku emisji niepublicznej, czy też kredytu nie byłoby możliwe. Poprzez zaistnienie na rynku publicznym JST podnosi swoją wiarygodność, między innymi przez fakt rynkowej wyceny wyemitowanych przez nią papierów wartościowych. Obecność na tym rynku zmusza do zachowania przejrzystości i czytelności działań samorządu, który jest zobligowany do wypełniania obowiązków informacyjnych i co się z tym wiąże do informowania o ważnych wydarzeniach w jednostce samorządowej. Publiczna emisja oznacza większe efekty marketingowe i promocyjne. Notowania dotyczące samorządowego emitenta pojawiają się w terminalach maklerskich, gazetach, prasowych agencjach informacyjnych itp. Jednostka samorządowa staje się rozpoznawalna i bardziej wiarygodna dla inwestorów.

Obligacje komunalne mogą znaleźć się w obrocie publicznym na dwa sposoby. Po pierwsze mogą trafić na Giełdę Papierów Wartościowych (urzędowy regulowany rynek giełdowy) oraz wspomnianą wcześniej Centralną Tabelę Ofert, czyli nieurzędowy regulowany rynek pozagiełdowy, podlegający nadzorowi KPWiG. Oczywiście wejście na GPW oznacza bardziej zaostrzone wymogi formalne oraz wyższe koszty. Między innymi z tych powodów dotychczas na GPW w Polsce nie uplasowano żadnej emisji obligacji komunalnych. Drugi ze sposobów polega na wprowadzeniu wyemitowanych wcześniej papierów do obrotu na rynku regulowanym, czyli na Centralnej Tabeli Ofert.

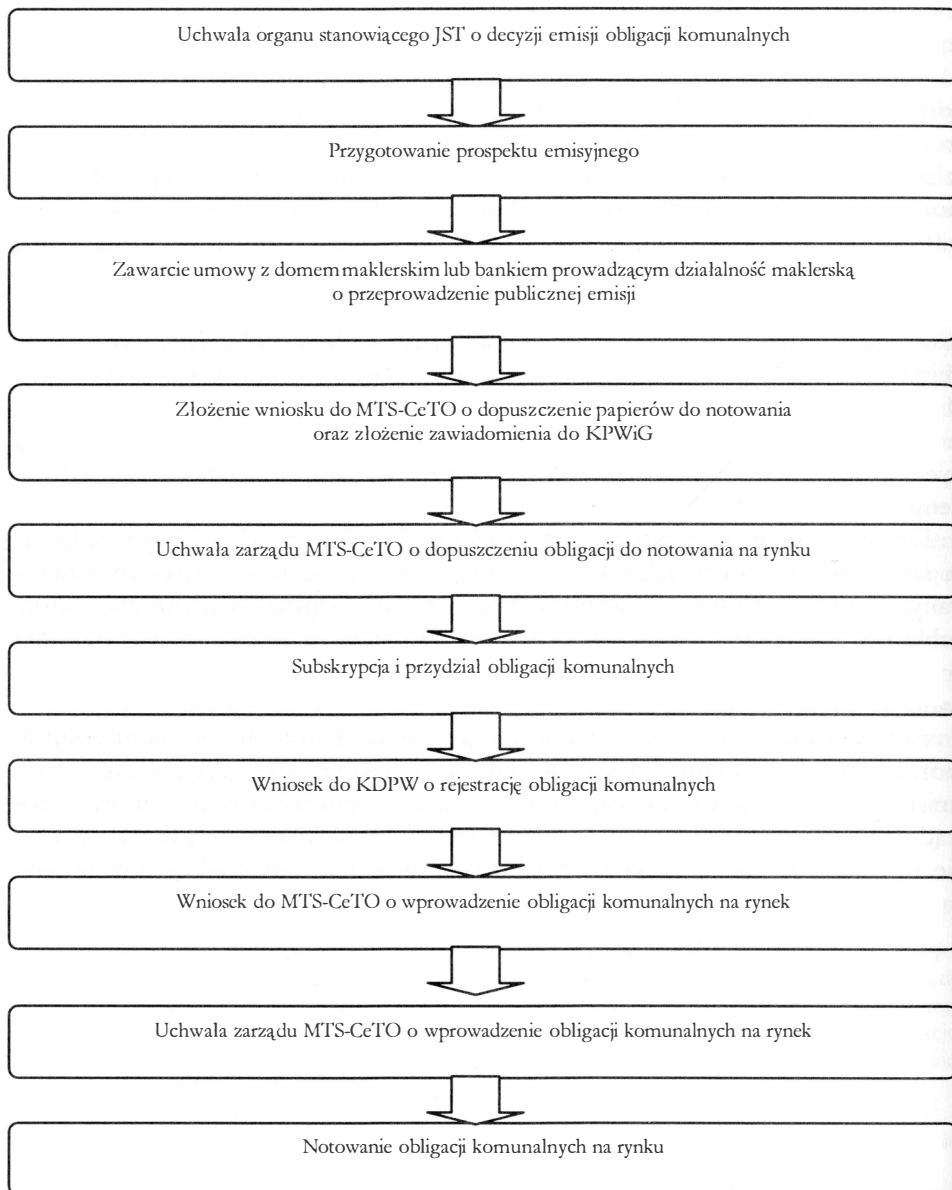
Decydując się na wprowadzenie papierów dłużnych na rynek publiczny jednostka samorządu terytorialnego może to zrobić dzięki papierom wcześniej wyemitowanym (przykład Ostrowa Wielkopolskiego), czy też poprzez bezpośrednią emisję publiczną (przykłady Rybnika i Poznania). W obydwu przypadkach procedura przeprowadzania emisji jest podobna i trwa ona od 2 do 3 miesięcy. Scharakteryzowano ją na rysunku 4.5.

Aktualnie na rynku CeTO notowanych jest siedem emisji obligacji komunalnych (por. tabela 4.8). Są to po dwie emisje Ostrowa Wielkopolskiego i Rybnika oraz trzy emisje Poznania<sup>58</sup>. Jest to niewiele w konfrontacji z ogólną liczbą emitentów samorządowych, wynoszącą pod koniec 2003 r. około 200 podmiotów. Nasuwa się pytanie o przyczyny tak niskiego zainteresowania polskich samorządów możliwością emisji na rynku publicznym?

---

<sup>58</sup> Należy również uwzględnić fakt, że dnia 14 września 2004 r. MTS-CeTO dopuściła do obrotu na rynku regulowanym 10 milionów obligacji Polskiego Funduszu Komunalnego (Pe-eF-Ka Sp. z o.o.) o łącznej wartości 1 mld zł. O PFK będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

Rysunek 4.5

**Procedura przeprowadzania publicznej emisji obligacji komunalnych przez JST na rynku CeTO**

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4.8

**Emisje obligacji komunalnych notowanych na rynku CeTO  
(stan na 1 stycznia 2005 r.)**

Lp.	Emitent	Symbol obligacji na CeTO	Wartość nominalna (w zł)	Ilość obligacji dopuszczonych do obrotu
1.	Ostrów Wielkopolski	OST0809	100,00	bd
2.	Ostrów Wielkopolski	OST1011	100,00	bd
3.	Poznań	POA1007	100,00	800.000
4.	Poznań	POB1008	100,00	1.110.000
5.	Poznań	POC0509	100,00	910.000
6.	Rybnik	RYB1213	1 000,00	65.000
7.	Rybnik	RYB1214	1 000,00	18.500

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych w MTS-CeTO S.A.

Zdaniem autorki niniejszej pracy składa się na to co najmniej kilka powodów, a do najistotniejszych można zaliczyć:

- brak zwolnień podatkowych dla nabywców obligacji komunalnych<sup>1</sup>,
- konieczność odprowadzania przez inwestorów podatku od zysków,
- zbyt wysokie opłaty pobierane przez instytucje związane z publicznym obrotem papierami wartościowymi (w tym miejscu należy zaznaczyć, że w 2002 r. Krajowy Depozyt Papierów wartościowych znacznie je obniżył, ponieważ o około 60%),
- skomplikowane procedury związane z wprowadzaniem obligacji do obrotu publicznego,
- duży zakres obowiązków informacyjnych wynikających z prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi,
- niska płynność papierów dłużnych na wtórnym rynku i związany z tym niski popyt inwestorów instytucjonalnych,
- zbyt wiele małych i rozdrobnionych emisji (w przypadku 90% emisji obligacji komunalnych ich wartość nie przekracza 20 mln zł), których skala nie odpowiada oczekiwaniom inwestorów instytucjonalnych, poszukujących dużych emisji na rynku publicznym.

Pewne ożywienia pozagieldowego rynku publicznego przewidywano w związku nowymi regulacjami prawnymi wprowadzonymi w 2002 r. W ich wyniku zniesiono między innymi obowiązek audytu i uproszczono zawartość prospektu emisyjnego,

<sup>1</sup> Przykładowo w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej większość obligacji komunalnych jest wolna od opodatkowania, przy czym zwolnienie dochodów odsetkowych oprócz tego, że dotyczy szczebla federalnego, może również dotyczyć szczebla stanowego i lokalnego.

a samorządy zobligowano jedynie do udostępniania rocznych sprawozdań finansowych zatwierdzonych przez regionalne izby obrachunkowe. Jak dotychczas nie zaobserwowano jednak wyraźniejszych efektów tych zmian w kontekście dynamiki rozwoju rynku publicznego.

Omawiając kwestie trybu i procedur emisji wypadałoby wspomnieć o bardzo ważnym aspekcie instytucjonalnym. Otóż przy procesie emisji szczególną rolę może odegrać komunalny bank obligacyjny. Termin „bank obligacyjny” jest tłumaczeniem nazwy amerykańskiej „*bond bank*”, oznaczającej pewien typ instytucji pośrednictwa finansowego tworzonych przez administrację państwową, których zadaniem jest ułatwianie jednostkom samorządu terytorialnego dostępu do rynku kapitałowego, dzięki wykorzystywaniu mechanizmów grupowania długu (ang. *pooled financing*). *Bond banks* funkcjonują w USA oraz w Kanadzie. Pierwszy, amerykański bank tego typu został utworzony w 1970 r. w Vermont. W połowie lat 90-tych podobne instytucje istniały już w przeszło połowie stanów USA. Instytucje tego typu działają również w krajach europejskich. Jako przykłady można podać: Kommunekredit (w Danii), Kommuninvest (w Szwecji), Munifin (w Finlandii) i BNG (w Holandii).

W przypadku banków obligacyjnych rola państwa ogranicza się w zasadzie do finansowania procesu ich powstawania. Instytucje te są finansowo samowystarczalne, a ich zobowiązania nie stanowią zobowiązań państwa. Ich celem jest udzielanie pożyczek gminom uczestniczącym w grupie finansowej lub obejmowanie emitowanych przez nie obligacji. Komunalny bank obligacyjny jest rodzajem zbiorowego emitenta obligacji komunalnych i jednocześnie podmiotem, który ma na celu rozwiązanie kwestii kosztów i innych problemów, pojawiających się przed małymi pożyczkobiorcami komunalnymi. Stanowią szczególnie rodzaj pośredniczących instytucji samorządowych, usytuowanych pomiędzy rynkiem kapitałowym i jednostkami samorządowymi. Mechanizm tego pośrednictwa jest następujący: bank emituje obligacje pod swoją nazwą, a następnie używa przychodów z ich sprzedaży na pożyczki dla samorządów. Wykorzystując mechanizm grupowania długu, bank obligacyjny przyczynia się do wzrostu zainteresowania komunalnymi papierami wartościowymi ze strony inwestorów instytucjonalnych<sup>2</sup>.

Mniej więcej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych powstał projekt „zaszczepienia” banków obligacyjnych na grunt polski. Opracował go, nie istniejący już dzisiaj, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Przez wiele lat nie udało się jednak zrealizować planowanego zamierzenia. Aktualnie powrócono do tej koncepcji i prawdopodobnie pod koniec 2005 r. powstanie w naszym kraju Polska Agencja Finansowania Gmin S.A. (PAFG S.A.), jako instytucja podobna do działających za granicą banków obligacyjnych. Przewiduje się, że w pierwszej fazie powstanie dobrowolny związek międzygminny o zasięgu krajowym. Będzie on miał charakter otwarty, czyli każda gmina fakultatywnie będzie mogła do niego przystąpić. W dalszej kolejności związek utworzy agencję w formie spółki akcyjnej i jako akcjonariusz będzie w niej reprezentował interesy stowarzyszonych gmin.

---

<sup>2</sup> M. Cheroutes, *Finansowanie przez obligacje – doświadczenia zachodnie*, „Samorząd Terytorialny” 1995 Nr 3, s. 12.



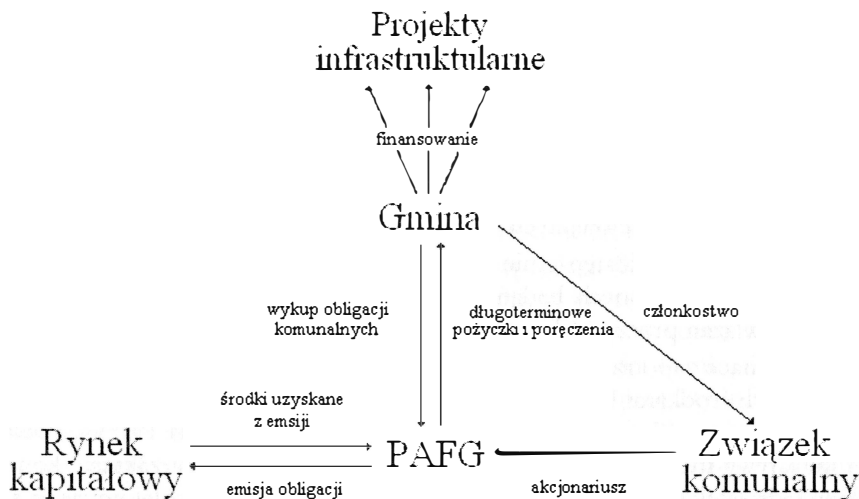
PAFG będzie niebankową, konkurencyjną wobec sektora bankowego instytucją finansową pośredniczącą pomiędzy stowarzyszonymi gminami a instytucjami rynku kapitałowego w procesie pozyskiwania długoterminowych środków finansowych w celu ich dalszej realokacji na finansowanie gminnych projektów infrastrukturalnych. Modelowy schemat funkcjonowania tej instytucji przedstawiono na rysunku 4.6.

Uczestniczące w projekcie gminy zostaną zobligowane do zapłacenia jednorazowej składki członkowskiej, której wysokość przewidywana jest na poziomie ok. 10 tys. zł. Dodatkowo, dwa razy do roku będą musiały poddawać się ocenie ratingowej. Utrzymywanie potwierdzanego okresowo ratingu będzie miało istotne znaczenie marketingowe i promocyjne oraz wpłynie na wysoką wiarygodność analizowanej instytucji.

Przewiduje się, że w pierwszym etapie funkcjonowania PAFG S.A. kapitał założycielski agencji wyniesie ok. 2 mln zł (rysunek 4.7), co oznacza akces i wpłaty członkowskie ok. 200 gmin. Autorzy projektu szacują, że do roku 2008 liczba objętych nim gmin wzrośnie do 500, czyli będzie w to zaangażowana co piąta gmina w Polsce.<sup>3</sup>

Rysunek 4.6

**Schemat funkcjonowania Polskiej Agencji Finansowania Gmin**

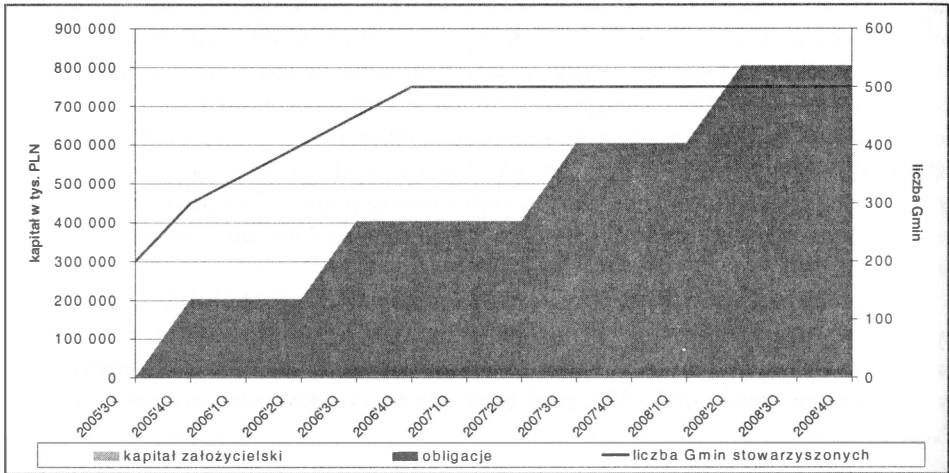


Źródło: Opracowanie własne.

<sup>3</sup> Projekt utworzenia agencji uzyskał dofinansowanie First Initiative, tj. agencji utworzonej przez Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz rządy Szwajcarii, W. Brytanii, Kanady oraz Holandii.

Rysunek 4.7

## Źródła finansowania PAFG S.A. w latach 2005-2008



Źródło: Materiały opracowane przez firmę konsultingową Haskell Outsourcing Partner, zaprezentowane na VI Kongresie Gmin Wiejskich, Warszawa, 16 września 2005 r.

Można podać następujące argumenty, uzasadniające powstanie takiej jednostki:

- wysokie koszty pozyskania kapitału z rynku kapitałowego przez pojedyncze gminy – powołanie PAFG S.A. pozwoli na obniżenia kosztów dzięki dużej, skumulowanej wielkości emisji i wysokiej wiarygodności kredytowej tej instytucji,
- niezaspokojony popyt na duże emisje obligacji komunalnych ze strony inwestorów instytucjonalnych w Polsce,
- ograniczony dostęp gmin do finansowania przekraczającego okres 15 lat (z przeprowadzonych badań wynika, że aktualny, średni okres zaciągania zobowiązań przez polskie samorzady wynosi ok. 7 lat),
- rosnące zapotrzebowanie gmin na finansowanie inwestycji współfinansowanych środkami UE.

Reasumując, należy pozytywnie ocenić projekt utworzenia PAFG. Powodzenie tej inicjatywy może okazać się istotnym krokiem naprzód w zakresie konsolidacji długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, która z kolei powinna się przyczynić do zwiększenia dostępności instrumentów dłużnych dla sektora samorządowego oraz obniżenia kosztów długu.

#### 4.3.4. Cele emisji, formy zabezpieczenia, rentowność i nabywcy obligacji komunalnych

W znowelizowanej *ustawie o obligacjach* nastąpiło odejście od zasady obligatoryjności w oznaczeniu celu emisji obligacji. Obowiązek ten jednak utrzymano w odniesieniu do emitentów komunalnych stwierdzając, że „emitent, będący jednostką samo-

rzędu terytorialnego, związkiem tych jednostek lub miastem stołecznym Warszawa, jest obowiązany oznaczyć cel emisji i nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji obligacji na inne cele<sup>24</sup>.

W przypadku podmiotów samorządowych oznaczenie celu ma istotne znaczenie ze względu na ich przynależność do sektora finansów publicznych. Zapewnia to członkom wspólnoty samorządowej dodatkowe gwarancje zabezpieczające przed nadmiernym zadłużeniem oraz stwarza mechanizmy dla sprawniejszej kontroli wykorzystania środków publicznych. Tak więc *ustawa o obligacjach* nie wiąże emisji obligacji komunalnych z konkretnym celem, a jedynie wymaga jego określenia. Najczęściej gminy ustalają po kilka niezależnych inwestycji tak, aby w razie niewykorzystania w całości pieniędzy na jedną najważniejszą z nich móc przeznaczyć pozostałe środki na inne projekty.

Większość emisji obligacji komunalnych w Polsce związana była z realizacją celów inwestycyjnych. Zdecydowanie najczęściej wymieniane wśród inwestycji są: drogi, budowa obiektów takich jak baseny czy szkoły, prace kanalizacyjne. Na przykład powiat Środa Śląska wpływy z emisji przeznaczył na zakup sprzętu medycznego, rozbudowę szpitala, modernizację i rozbudowę szkół publicznych. Z kolei Świdnica przeznaczyła pieniądze na budowę ulic, budowę komunalnego budynku mieszkalnego, adaptację budynku na bibliotekę, renowację rynku i infrastrukturę techniczną. Zdecydowany rekordzista pod względem liczby emisji – Ostrów Wielkopolski środki uzyskane z emisji zainwestował w budowę i remonty dróg. Coraz częściej wśród celów emisji wymieniane są inwestycje remontowo-budowlane i związane z finansowaniem oświaty. Jak dotąd jedną z najbardziej nietypowych emisji była ta, którą zorganizowały Niepołomice. Pieniądze pozyskane w ten sposób zostały przeznaczone na remont XIV-wiecznego zamku królewskiego w Niepołomicach i jego otoczenia<sup>5</sup>.

Już wkrótce na znaczeniu powinien zyskać nowy cel emisji municypalnych, jakim jest zabezpieczenie wkładów własnych samorządów umożliwiających absorpcję strukturalnych środków pomocowych Unii Europejskiej. Są już zresztą pierwsze przykłady emisji związanych ze współfinansowaniem inwestycji realizowanych ze środków UE. Jednym z nich jest emisja w 2003 r. obligacji komunalnych przez powiat elcki (woj. warmińsko-mazurskie) o łącznej wartości 4 mln zł. Uzyskane z niej środki miały zabezpieczyć wkład własny powiatu na projekty infrastrukturalne realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Również Poznań część pieniędzy uzyskanych na rynku komunalnych papierów dłużnych planuje przeznaczyć jako wkład własny niezbędny przy ubieganiu się o środki z budżetu UE. Inny przykład dotyczy emisji Nidzicy (woj. warmińsko-mazurskie). W 2004 r. miasto wyemitowało obligacje wartości 5,2 mln zł, a celem tej emisji również było zagwarantowanie wkładów własnych w kontekście absorpcji środków z funduszy strukturalnych.

<sup>4</sup> Art. 28. ust. 1. *ustawy o obligacjach*, op. cit.

<sup>5</sup> A. Myczkowska, *Kilka celów emisji*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 sierpnia 2000 r.

Cel emisji może okazać się istotnym czynnikiem wpływającym na wielkość popytu na obligacje. Badania w tym zakresie prowadziło Biuro Prawne Dickinson, Wright, Van Dusen & Freeman Sp. z o.o. w Warszawie. Badania przeprowadzono na grupie 10 inwestorów instytucjonalnych (w tym 6 banków), potencjalnych nabywców obligacji komunalnych. Zwrócono się do nich z pytaniem, który z celów emisji obligacji jest ich zdaniem najistotniejszy. Ankietowani najwyżej ocenili dochodowe cele inwestycyjne (5,75 pkt, przy przyjętej skali odpowiedzi od 0 do 7 pkt), znacznie niżej – niedochodowe cele inwestycyjne (2,88 pkt) oraz najniżej – cele związane z zaspokajaniem bieżących potrzeb finansowych gminy (2,00 pkt)<sup>6</sup>.

Niska lokata dla obligacji wykorzystywanych na regulowanie bieżących zobowiązań finansowych gminy jest jak najbardziej uzasadniona. Bieżąca konsumpcja kapitału emisyjnego z tych obligacji zwiększa ryzyko niedotrzymania warunków emisji<sup>7</sup>. Na emisje służące dofinansowaniu bieżących potrzeb finansowych mogą się decydować jedynie te gminy, które osiągają i według prognoz będą osiągały w przyszłości nadwyżkę budżetową, pozwalającą na obsługę zadłużenia obligacyjnego. Niestety, ostatnio coraz częściej samorządy terytorialne decydują się na emisje obligacji, z których pozyskują środki na finansowanie wydatków bieżących, a nie na konkretne inwestycje. Wynika to m.in. z ich rosnących potrzeb finansowych oraz trudnej sytuacji budżetu państwa. Niepokojący jest fakt, że samorządy coraz częściej muszą się zadłużać, gdyż nie otrzymują wcześniej obiecanych pieniędzy z budżetu państwa w planowanych wysokościach lub wpływają one na ich konta z dużym opóźnieniem. W 2001 roku kilka samorządów sfinansowało pieniędzmi z emisji swoje wydatki bieżące, np. Gorzów Wielkopolski<sup>8</sup>.

W wyniku nowelizacji *ustawy o obligacjach* nastąpiła także liberalizacja w zakresie problematyki zabezpieczania emisji obligacji komunalnych. Zrezygnowano z zamkniętego katalogu zabezpieczeń i wprowadzono możliwość ustanawiania dowolnych zabezpieczeń dopuszczalnych przez przepisy prawa. Należy podkreślić, że w ciągu pierwszych lat obowiązywania *ustawy o obligacjach* nie przeprowadzono ani jednej dużej emisji obligacji zabezpieczonych. Wynikało to stąd, że proponowane formy zabezpieczenia były zbyt uciążliwe lub kosztowne dla emitentów. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy to emitent decyduje, czy i w jaki sposób zabezpieczać wierzytelności wynikające z obligacji, natomiast inwestorzy sami dokonują wyceny takiego zabezpieczenia.

Wśród wielu zabezpieczeń możliwych w przypadku emisji obligacji komunalnych na szczególną uwagę zasługują: zastaw jako zabezpieczenie rzeczowe, hipoteka dotycząca zabezpieczenia na nieruchomościach komunalnych, poręczenie emisji przez Skarb Państwa oraz udzielenie gwarancji przez bank polski lub zagraniczny, poręczenie przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. W praktyce żaden

---

<sup>6</sup> *Prawne aspekty emisji obligacji komunalnych*, Biuro Prawne Dickinson, Wright, Van Dusen & Freeman Sp. z o.o. w Warszawie, Fundusz Współpracy, Warszawa 1995, s. 52.

<sup>7</sup> K. i T. Jajuga, *Jak inwestować w papiery wartościowe*, PWN, Warszawa 1994, s. 168.

<sup>8</sup> A. Myczkowska, *Rekordowy rok*, „Rzeczpospolita” z dnia 24 grudnia 2001 r.

z dotychczasowych emitentów komunalnych nie skorzystał z tego typu zabezpieczeń, co wiązało się z wysokimi kosztami ich zastosowania<sup>9</sup>.

Podstawowym kryterium branym pod uwagę przez inwestorów przy zakupie papierów wartościowych jest ich rentowność. Obligacje komunalne emitowane w Polsce są w absolutnej większości obligacjami o zmiennym oprocentowaniu. W takim przypadku ich oprocentowanie jest każdorazowo ustalane przed rozpoczęciem rocznego okresu odsetkowego, przy czym nie może ono przekroczyć określonej stawki referencyjnej. Jak wcześniej wspomniano najczęściej jest nią rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych<sup>10</sup>. Do tak określonej rentowności dodaje się marże dla inwestorów, które stanowią swoistą premię za ich ryzyko. Przykładowo w 2002 r. marże ponad rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych wahały się od 0,3% do 1,5% i były tym wyższe, im dłuższy był termin zapadalności obligacji<sup>11</sup>.

Nabywcami obligacji komunalnych mogą być banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, przedsiębiorstwa prywatne oraz inwestorzy indywidualni<sup>12</sup>. Jak wynika z danych agencji ratingowej Fitch (rysunek 4.8), najaktywniejszymi inwestorami na polskim rynku obligacji komunalnych są banki, które pod koniec 2004 r. posiadały ponad 80% papierów.

Na analizowanym rynku prawie niewidoczne są fundusze emerytalne, chociaż według obowiązujących regulacji prawnych mogą one inwestować w papiery wartościowe (zarówno dopuszczone, jak i nie dopuszczone do obrotu publicznego), emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub miasto stołeczne Warszawa.

Zgodnie z najnowszymi regulacjami prawnymi podwyższono limity inwestycyjne dla obligacji JST i aktualnie lokaty aktywów otwartego funduszu emerytalnego nie mogą przekroczyć: 40% wartości aktywów – w przypadku lokaty w dopuszczonych do publicznego obrotu obligacjach i innych papierów wartościowych emitowanych przez JST oraz 20% – w odniesieniu do papierów wartościowych, które nie są dopuszczone do publicznego obrotu<sup>13</sup>. Nie sądzę jednak, aby w znaczący sposób przyczyniło się to do ożywienia rynku. Fundusze emerytalne (zresztą podobnie jak inwestycyjne, o których będzie zaraz mowa) są przede wszystkim zainteresowane dużymi emisjami, a trzeba podkreślić, że średnia wartość emisji obligacji komunal-

<sup>9</sup> D. Hajdys, *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 75-76.

<sup>10</sup> Oparcie oprocentowania na rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych jest w zasadzie regułą na polskim rynku obligacji komunalnych. Jako nieliczne wyjątki można podać obligacje Szczecina – oprocentowane według stałej stopy procentowej oraz gmin Mieścisko i Ostrołęki – gdzie bazą odniesienia była średnia ważona stóp rentowności 13-tygodniowych bonów skarbowych. W przypadku Goleniowa i Poznania oprocentowanie było oparte na sześciomiesięcznej stawce WIBOR, związanej z oprocentowaniem pożyczek na rynku międzybankowym.

<sup>11</sup> P. Śliwiński, S. Huczek, *Obligacje komunalne*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002 nr 12.

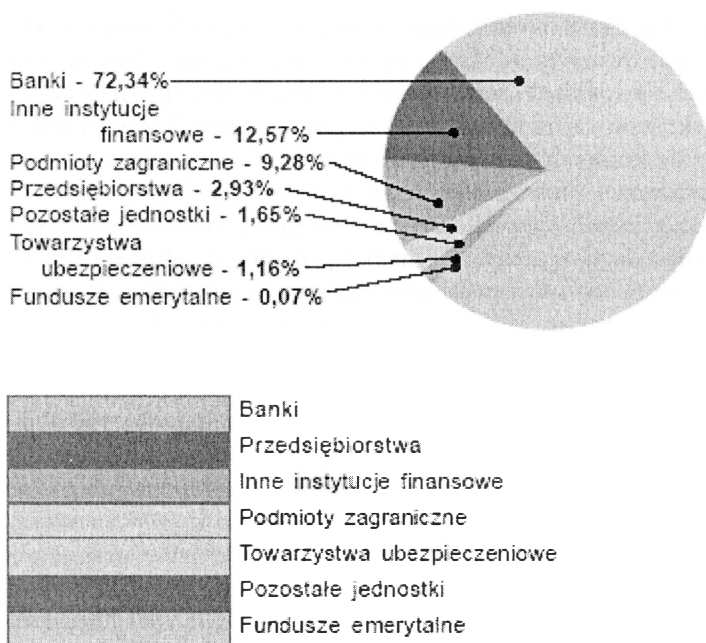
<sup>12</sup> W. Czapla, *Obligacje komunalne i mieszkaniowe*, op. cit., s. 28-30.

<sup>13</sup> §1. pkt. 8 i 9 *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie określenia zasad maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne*, Dz. U. Nr 32, poz. 276.

nych oscylowała w 2003 r. wokół 3,5 mln zł<sup>14</sup>. Bardzo słabe zainteresowanie obligacjami komunalnymi wyrażają również fundusze inwestycyjne. Z analiz przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy wynika, że w portfelu inwestycyjnym zaledwie kilku funduszy znajdują się samorządowe papiery wartościowe. Jednym z nich jest Bankowy OFE, który od 2000 r. posiada obligacje miasta Koło, drugim OFE Kredyt Bank, który w 2003 r. kupił jedenastoletnie obligacje Rybnika za 1,13 mln zł. Być może pewnym impulsem do lokowania przez fundusze swoich aktywów w papiery wartościowe emitowane przez JST okaże się nowa *ustawa z dnia 27 maja 2004 o funduszach inwestycyjnych*<sup>15</sup>.

Rysunek 4.8

### Nabywcy obligacji komunalnych (w %) – stan na 30 listopada 2004 r.



Źródło: Biuletyn Fitch Polska „Rating & Rynek” 2004 Nr 24 (184), s. 4.

Istotną kategorią nabywców obligacji komunalnych w krajach zachodnich są osoby fizyczne. Przykładowo w USA gospodarstwa domowe stanowią ponad 30% portfela obligacji i po podmiotach finansowych są one najpoważniejszą grupą inwestorów na tym rynku<sup>16</sup>. Należy podkreślić, że istnienie aktywnego rynku obligacji

<sup>14</sup> *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych. Podsumowanie IV kwartału 2004 r. oraz 2004 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2004, s. 3.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 146, poz. 1546.

<sup>16</sup> T. Skurczewski, *Jak to robią w Ameryce*, „Parkiet” z 16.02.1996 r., s. 17.

komunalnych w USA jest przede wszystkim wynikiem pewnej cechy tej inwestycji, jaką jest uprawnienie do ulgi podatkowej. Posiadacze tych papierów wartościowych są zwolnieni z płacenia podatku federalnego od odsetek, jakie otrzymują z tytułu obligacji<sup>17</sup>. Podobnych przywilejów nie posiadają polscy inwestorzy i między innymi dlatego udział inwestorów indywidualnych jest symboliczny i oscyluje na poziomie nie większym niż kilka procent.

Reasumując, podmiotowa struktura nabywców na polskim rynku obligacji świadczy o jego niedojrzałości. Dla dalszego, dynamicznego rozwoju tego rynku niezbędny jest wyraźny, spektakularny impuls. Najważniejszą barierą, z punktu widzenia inwestorów instytucjonalnych, jest niska wartość poszczególnych emisji. Swoistym panaceum na to może okazać się powołanie wspomnianego wcześniej Polskiego Funduszu Komunalnego. Celowe staje się również jak najszybsze wprowadzenie ulg podatkowych dla nabywców analizowanych papierów wartościowych, zarówno w odniesieniu do osób fizycznych, jak i prawnych. Takie działania niewątpliwie „rozruszałyby” i zdynamizowały rynek komunalnych papierów wartościowych.

#### 4.3.5. Obligacje przychodowe i sekurytyzacyjne jako innowacyjne instrumenty dłużne w sektorze samorządowym

Dokonana w 2000 r. nowelizacja *ustawy o obligacjach*<sup>18</sup> wprowadziła możliwość emitowania przez jednostki samorządu terytorialnego nowego rodzaju obligacji, różniącego się od tradycyjnych przede wszystkim sposobem ich zabezpieczenia. Obligacje przychodowe, ponieważ o nich mowa, są to papiery wartościowe, z których zobowiązanie może być spłacone z przychodów pochodzących z danego przedsięwzięcia (przedsięwzięć) lub z majątku związanego z przedsięwzięciem, na które wyemitowano obligacje, a także z całości lub części przychodów z innych przedsięwzięć wskazanych przez emitenta (art. 23a ust. 1 *ustawy o obligacjach*)<sup>19</sup>.

Mogą je emitować jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, miasto stołeczne Warszawa, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których JST posiada liczbę akcji albo udziałów zapewniającą jej więcej niż 50% liczby ogólnej na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy lub zgromadzeniu wspólników, spółki akcyjne lub z ograniczoną odpowiedzialnością, których jedynym przedmiotem działalności jest wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej na podstawie umowy zawartej z JST i wreszcie spółka akcyjna, która na podstawie ustawowego upoważnienia, koncesji lub zezwolenia wykonuje zadania z zakresu użyteczności publicznej przez co najmniej okres równy okresowi zapadalności obligacji<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> M. Cheroutes, *Finansowanie przez obligacje – doświadczenia zachodnie*, op. cit., s. 12.

<sup>18</sup> Dz. U z 2000 r. Nr 60, poz. 702.

<sup>19</sup> Szerzej na temat obligacji przychodowych w następującym opracowaniu: M. Poniatowicz, *Obligacje przychodowe i sekurytyzacyjne jako innowacyjne instrumenty na polskim rynku komunalnych papierów wartościowych*, „Finanse Komunalne” 2005 nr 3, s. 20-29.

<sup>20</sup> J. Ostrowski, M. Stępniewski, P. Śliwiński, *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*, Twigger, Warszawa 2000, s. 89-90.

Wymienieni emitenci mogą ograniczyć w treści obligacji swoją odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z ich emisji do kwoty przychodów lub wartości majątku powstałego w wyniku tego przedsięwzięcia (przedsięwzięć). Inaczej mówiąc spłata tych obligacji następuje z wyraźnie wyodrębnionych źródeł, wskazanych przez emitenta. Stanowi to odstępstwo od ogólnie obowiązującej zasady w odniesieniu do wszystkich innych rodzajów obligacji, w przypadku których emitent odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania wynikające z emisji. W tym sensie obligacje przychodowe stanowią rodzaj papierów wartościowych z ograniczoną odpowiedzialnością. W sytuacji, kiedy przychody okażą się niewystarczające, a nawet w ogóle nie wystąpią, konsekwencje tego ponosi wierzyciel, a nie jednostka samorządu terytorialnego.

Mechanizm gromadzenia środków uzyskanych z emisji i przychodów z finansowanego przedsięwzięcia został określony w art. 23b *ustawy o obligacjach*. Zgodnie z nim wszystkie przychody powinny wpływać na specjalnie wyodrębniony rachunek. Emitent komunalny może dokonywać z niego wypłat, ale tylko na zaspokojenie roszczeń obligatariuszy, chyba że kwoty te przewyższają kwotę wystarczającą do zaspokojenia ich roszczeń wynikających z obligacji w okresie następnych 12 miesięcy, jeżeli możliwość taką przewidziano w warunkach emisji. Wszystkie te rozwiązania mają na celu zapewnienie przejrzystości finansowej, poprzez bieżącą kontrolę wszelkich wpływów i wydatków związanych z przedsięwzięciem. Opisane regulacje znacznie podnoszą poziom bezpieczeństwa inwestycji w obligacje przychodowe. Owo bezpieczeństwo jest również związane z tzw. monopolem naturalnym w zakresie usług komunalnych.

Ważną zaletą obligacji przychodowych jest fakt, że nie obciążają one budżetów JST, ponieważ środki na ich obsługę nie pochodzą z dochodów podatkowych. Kolejną pozytywną cechą wynika z faktu, że zadłużenie z tytułu emisji obligacji przychodowych obciąża spółkę-emitenta, dlatego nie jest ono zaliczane do ogólnego zadłużenia JST i nie uwzględnia się go przy ustalaniu limitu zadłużenia określonego w art. 113 *ustawy o finansach publicznych*<sup>21</sup>. Jest więc to odmiana obligacji ewidencjonowanej poza budżetem i ściśle związanej z projektem inwestycyjnym.

Uchwała organu stanowiącego JST o emisji obligacji przychodowych powinna określać rodzaj i cel przedsięwzięcia, sposób obliczenia przychodów z przedsięwzięcia, a także wskazywać, do jakiej części przychodów z przedsięwzięcia lub majątku z przedsięwzięcia służy obligatariuszom prawo pierwszeństwa. Emitent udostępnia dodatkowo obligatariuszom, co najmniej na dwa tygodnie przed każdym terminem wypłaty świadczeń z obligacji (nie rzadziej niż raz w roku), sprawozdanie zawierające dane o sumie przychodów z przedsięwzięcia, które wpłynęły na specjalnie utworzony rachunek bankowy, oraz o kwotach wypłaconych obligatariuszom oraz emitentowi z tego rachunku w okresie od poprzedniej wypłaty świadczeń, a także omówienie struktury przychodów z przedsięwzięcia oraz struktury kosztów ponoszonych przez emitenta na utrzymanie przedsięwzięcia w analizowa-

---

<sup>21</sup> *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.



nym okresie. Po wyemitowaniu obligacji przychodowych emitent obowiązany jest ogłosić w dwóch dziennikach, w tym co najmniej jednym ogólnopolskim, łączną wysokość zadłużenia z tytułu tych obligacji oraz wskazać przedsięwzięcie, które jest finansowane. Dodatkowo istnieje ustawowy zakaz zbywania i obciążania przez emitenta składników majątkowych przedsięwzięcia. Nie dotyczy on sytuacji, gdy zbycia dokonuje się w ramach prawidłowej gospodarki i nie powoduje to istotnego zmniejszenia wartości przedsięwzięcia. Kolejny zakaz dotyczy zabezpieczenia zastawem oraz dokonywania cesji wierzytelności tworzących przychody, do których pierwszeństwo przysługuje posiadaczom obligacji. Wszystkie te regulacje mają na celu zminimalizowanie ryzyka dla obligatariuszy i zapewnienie optymalnego gospodarowania zebranymi funduszami przez emitenta samorządowego.

Obligacje przychodowe powinny znaleźć zastosowanie przede wszystkim jako źródło finansowania rozwoju komunalnej sfery użyteczności publicznej (gospodarka wodno-kanalizacyjna, utylizacja odpadów, transport publiczny itp.), a więc tej sfery, która przynosi systematyczne dochody. Jest to instrument idealny dla spółek komunalnych, gdy nie ma sposobu na pozyskanie tańszych środków na wieloletnie inwestycje<sup>22</sup>.

Z drugiej strony należy mieć świadomość istnienia wielu barier ograniczających możliwość „przyjęcia się” na polskim rynku tego typu instrumentów dłużnych. Inwestycje samorządowe mają najczęściej charakter niekomercyjny, a nawet jeżeli przynoszą zyski, to zwykle w bardzo długim okresie, np. 20-30 lat. Znalezienie wśród inwestorów nabywców papierów wartościowych o tak długim terminie zapadalności jest bardzo trudne, zwłaszcza w aktualnej sytuacji rynkowej. Nawiązuje do tego M. Jastrzębska, która do najważniejszych czynników ograniczających możliwość emisji obligacji przychodowych przez JST zalicza<sup>23</sup>:

- trudności ze znalezieniem nabywców;
- brak pewności, że przedsięwzięcie zostanie zakończone i jaki będzie stopień jego dochodowości (niewiadoma stopa zwrotu);
- żądania inwestorów od gminy, że jeśli przychody z przedsięwzięcia nie wystarczą na obsługę obligacji, władze gminy podniosą wysokość opłat od użytkowników w celu uzyskania brakujących środków;
- wyższe ryzyko związane z obligacjami przychodowymi i wiążące się z tym wyższe koszty emisji niż w przypadku obligacji ogólnych.

Ważną barierą jest także obserwowane w Polsce, wyraźnie sceptyczne stanowisko banków, jeśli chodzi o tego rodzaju instrumenty dłużne. Dominuje pogląd, że obligacje przychodowe stanowią znacznie bardziej skomplikowany instrument niż

---

<sup>22</sup> W Stanach Zjednoczonych obligacje przychodowe stanowią dwie trzecie wszystkich emisji. Ich popularność wynika głównie stąd, że prawodawstwa większości stanów nakazują poprzedzenie emisji obligacji "ogólnych" referendum. Referendum nie jest natomiast konieczne w przypadku emisji obligacji przychodowych, co oznacza możliwość uniezależnienia decyzji władz lokalnych od kontroli społecznej.

Szerzej na ten temat: M. Bitner, *Ucieczka przed długiem*, „Wspólnota” 2004 Nr 3.

<sup>23</sup> M. Jastrzębska, *Wspomaganie finansowe spółek komunalnych przez gminę*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002 Nr 19, s. 13.

zwykle obligacje komunalne, a ich emisja jest trudniejsza do przeprowadzenia. W czasie jej realizacji konieczna jest kontrola inwestycji oraz ciągły nadzór ze strony banku. Z uwagi na fakt, że zobowiązania z tytułu emisji są zabezpieczone przychodami niezbędna jest szczegółowa analiza ekonomiczna i ocena projektu, zarówno w fazie jego przygotowania, jak i w fazie realizacyjnej (dotycząca takich elementów jak: terminowość, zgodność z harmonogramem, nadzór nad wykonaniem itp.).

Opisane bariery jak na razie skutecznie zniechęcają emitentów samorządowych do emisji obligacji przychodowych. W Polsce miały miejsce dwie, niestety nieudane próby wykorzystania tego instrumentu. Pod koniec 2001 r. miasto Tychy planowało w ten sposób pozyskać 13 mln zł, z przeznaczeniem na budowę centrum inicjatyw gospodarczych. Zwrócono się do banków z zapytaniem o cenę opracowania projektu prawnego, finansowego i organizacyjnego oraz przygotowania i przeprowadzenia emisji obligacji przychodowych. Niestety, żaden z polskich banków nie wyraził zainteresowania tym projektem. Podobną emisję planował również Wrocław. Związane to było z tworzeniem wieloletniego planu rozwoju miasta, a instrument ten miał służyć sfinansowaniu budowy składowiska odpadów. Planów tych jednak nie zrealizowano, podobnie jak w przypadku miasta Tychy.

Z informacji zebranych przez autorkę wynika, że do emisji obligacji przychodowych przygotowuje się miasto Bydgoszcz. Będzie to nie tylko pierwsza emisja w Polsce, ale również w Europie Środkowowschodniej. Szacunkowa wartość emisji wyniesie od 350 do 400 mln zł, a cel finansowania związany jest z modernizacją miejskiej gospodarki wodno-ściekowej. Zabezpieczeniem obligacji będą prognozowane przychody, jakie Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy Sp. z o.o. uzyskają w ciągu 20 lat z opłat za wodę i odprowadzanie ścieków. Przetarg na zorganizowanie emisji wygrało Konsorcjum Banku Pekao S.A. i Citibanku Handlowego. Najprawdopodobniej emisja przeprowadzona zostanie w trzech transzach w latach 2005-2007.

Planowane są określone działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa emisji, które mogłyby być wzięte pod uwagę przez kolejnych emitentów samorządowych. Przedstawiają się one następująco<sup>24</sup>:

- podpisanie oddzielnej umowy z miastem dotyczącej ustalenia wysokości stawek opłat za wodę i ścieki,
- powołanie tzw. administratora programu, który między innymi będzie zajmował się monitorowaniem wspomnianych stawek,
- uzyskanie ratingu dla emisji,
- wprowadzenie wymogu utrzymania pokrycia na rachunku bankowym emitenta środków finansowych odpowiadających 12-miesięcznym kosztom obsługi długu,
- wprowadzenie zakazu obciążania przychodów i majątku emitenta.

---

<sup>24</sup> Informacje zaczerpnięto z wystąpienia G. Gajdy nt. *Obligacje przychodowe na przykładzie Bydgoszczy*, które miało miejsce dnia 12 października 2004 r. w ramach II Samorządowego Forum Kapitału i Finansów, odbywającego się w dniach 12-13 października 2004 r. w Warszawie.

Sądzę, że istotnym impulsem dla rozwoju rynku komunalnych obligacji przychodowych może być możliwość zapewnienia za pomocą tego instrumentu dostępu sektora samorządowego do szerokiej grupy inwestorów instytucjonalnych. Według stanu na koniec 2003 roku wielkość zasobów finansowych związanych z towarzystwami ubezpieczeniowymi, otwartymi funduszami emerytalnymi oraz funduszami inwestycyjnymi szacowana była na poziomie ok. 104,6 mld zł (w tym: towarzystwa funduszy inwestycyjnych – 33,2 mld zł, OFE – 44,8 mld zł, towarzystwa ubezpieczeniowe – 26,6 mld zł)<sup>25</sup>. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę fakt, że od 2004 r. nastąpiło poszerzenie kategorii lokat dla otwartych funduszy emerytalnych, właśnie o instrument obligacji przychodowych. Zgodnie z nowymi regulacjami prawnymi OFE zostały uprawnione do lokowania w papiery wartościowe tego typu maksymalnie do 20% wartości swoich aktywów<sup>26</sup>. Biorąc pod uwagę, że w sensie wielkości posiadanych zasobów finansowych OFE są liderami wśród inwestorów instytucjonalnych, ustępującymi tylko miejsca bankom (w 2003 r. wartość depozytów bankowych kształtowała się na poziomie ok. 288,2 mld zł), można przypuszczać, że wprowadzone zmiany legislacyjne powinny się przyczynić do zwiększenia popytu na komunalne obligacje przychodowe.

Innym, pozytywnym czynnikiem dla rozwoju rynku tych instrumentów powinien stać się tzw. „impuls unijny”. Charakteryzowane papiery wartościowe z powodzeniem mogą być wykorzystane jako „instrumenty pomostowe” przy realizacji projektów z funduszy UE, a ich emisja może znaleźć zastosowanie jako forma finansowania wkładów własnych JST, niezbędnych przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych<sup>27</sup>.

Nowym instrumentem polskiego rynku kapitałowego, ściśle związanym z papierami wartościowymi jest sekurytyzacja aktywów. Jest to stosunkowo nowa technika finansowa pozwalająca na pozyskanie kapitału na cele obrotowe lub inwestycyjne, poprzez przekształcenie wyodrębnionych aktywów w papiery wartościowe, które mogą stać się przedmiotem obrotu<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Por. *Emisja instrumentów dłużnych. Zalety publicznego rynku CeTO, CeTO*, Warszawa, marzec 2004 r., s. 5-10.

<sup>26</sup> §1. pkt. 12 *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie określenia zasad maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne*, Dz. U. Nr 32, poz. 276.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 29 pkt. 3 a) i b) oraz pkt. 4 a) i i) *Rozporządzenia Komisji Europejskiej z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych* (Nr 1260/1999/WE) wkład własny jednostek sektora publicznego (a do takich jednostek zaliczamy JST) wynosi 25% tzw. kosztów kwalifikowanych realizacji projektu oraz dodatkowo całość kosztów niekwalifikowanych, a w wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach może być zmniejszony do 20% kosztów kwalifikowanych. W sytuacji, jeśli realizowany przez JST projekt infrastrukturalny stanowi inwestycję generującą znaczny zysk oraz biorąc pod uwagę fakt, że Polska jest obszarem objętym działaniem Funduszu Spójności, to w takiej sytuacji wkład własny samorządu wynosi co najmniej 50% kosztów kwalifikowanych oraz całość kosztów niekwalifikowanych.

<sup>28</sup> Pierwsza transakcja tego typu miała miejsce w Stanach Zjednoczonych w 1970 r. i dotyczyła kredytów hipotecznych. W Europie po raz pierwszy wykorzystano techniki sekurytyzacyjne w Wielkiej Brytanii w 1987 r.

W literaturze poświęconej zagadnieniom związanym z techniką sekurytyzacji pojawia się szereg prób jej zdefiniowania. Przykładowo A.K. Bhattacharya i K. Dandapani określają ją jako proces przekształcania generalnie pozbawionych płynności aktywów lub kredytów o podobnej charakterystyce w pakiety oprocentowanych papierów wartościowych, o cechach umożliwiających ich wprowadzenie na rynek w celach inwestycyjnych<sup>29</sup>. Sekurytyzacja jest więc procesem, który polega na refinansowaniu określonej kategorii aktywów<sup>30</sup> na rynku kapitałowym przez emisję papierów wartościowych (określanych jako ABS – *asset – backed securities*), zabezpieczonych aktywami dłużnika.

Uproszczony schemat tego procesu w odniesieniu do sektora samorządowego przedstawiono na rysunku 4.9.

Podmiot decydujący się podać sekurytyzacji posiadane aktywa to tzw. aranżer. Może nim być JST, która powołuje niezależną spółkę kapitałową, tzw. spółkę celową (tzw. *Special Purpose Vehicle – SPV*), której celem jest pozyskiwanie kapitału z rynku komercyjnego poprzez emisję papierów wartościowych<sup>31</sup>. Zabezpieczeniem spłaty (wykupu) wyemitowanych przez nią papierów mogą być: posiadane prawa, tzw. nadzabezpieczenie<sup>32</sup>, wspierająca linia kredytowa, a także gwarancja JST<sup>33</sup>. Dodatkowym zabezpieczeniem jest uzyskanie oceny ratingowej przez SPV. Agencja ratingowa ocenia ryzyko transakcji i jakość portfela aktywów przejętych od aranżera. Wysoka ocena ratingowa zmniejsza ryzyko inwestora i poprawia atrakcyjność danego waloru, tym samym koszt finansowania dla inicjatora emisji jest niższy.

Sekurytyzacja stanowi alternatywną formę finansowania inwestycji samorządowych, pozwalającą na szybkie i efektywne pozyskanie funduszy. Jeżeli aranżerem jest jednostka samorządu terytorialnego, to uzyskuje ona środki finansowe od inwestorów – nabywców obligacji, które są przelewane przez spółkę celową na jej rachunek, w wyniku czego samorząd otrzymuje środki pieniężne w wysokości aktywów scedowanych na spółkę celową, a zatem pozyskuje efektywne środki finansowe na realizację inwestycji.

Podsumowując, możliwe jest wskazanie określonych zalet sekurytyzacji w aspekcie finansowania przedsięwzięć komunalnych. Po pierwsze, stwarza ona

---

Szerzej na ten temat w: A. Kosiński, *Sekurytyzacja aktywów na świecie i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997.

<sup>29</sup> A.K. Bhattacharya, K. Dandapani, *Sekularyzacja aktywów: perspektywy i problemy*, w: *Zarządzanie aktywami i pasywami*, pod. red. F.J. Fabozzi i A. Konishi, Związek Banków Polskich, Warszawa 1998, s. 369-370.

<sup>30</sup> Sekurytyzacji mogą być poddane wszelkie aktywa, w tym również wierzytelności wynikające z umów cywilnoprawnych, a także należności przyszłe.

<sup>31</sup> Por. M. Poniatowicz, *Wybrane aspekty polityki finansowej samorządu terytorialnego w Polsce*, w: „Wójt i Jego Gmina” 2002 Nr 1, s. 34.

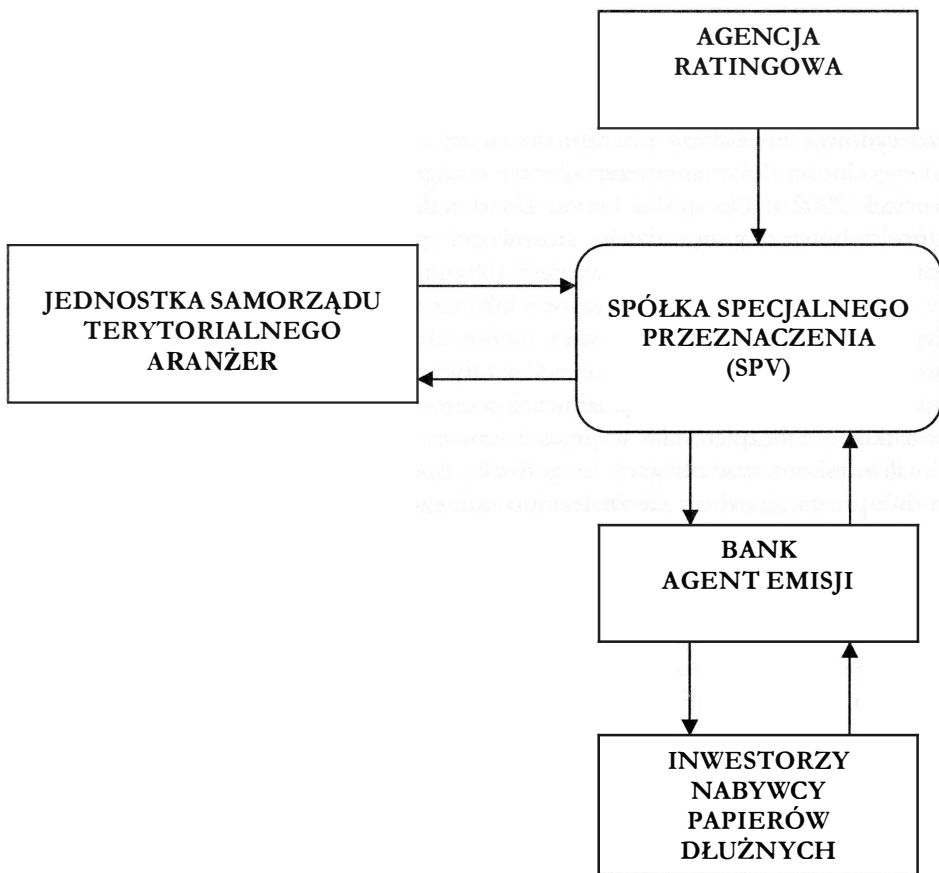
<sup>32</sup> Technika nadzabezpieczenia (ang. *overcollateralisation*) polega na przeniesieniu do SPV pakietu należności o wyższej wartości nominalnej niż wartość wyemitowanych papierów wartościowych. Uzyskana w ten sposób nadwyżka stanowi formę zabezpieczenia w przypadku braku lub opóźnień w spłatach należności, pełniąc jednocześnie rolę pierwszego poziomu obrony przed niewypłacalnością SPV.

<sup>33</sup> *Zasady i metody finansowania jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Raport Eurofinance Consulting, Warszawa, grudzień 2000, s. 120.

możliwość finansowania projektów inwestycyjnych przez JST – za pośrednictwem spółek komunalnych – przy zachowaniu dużego bezpieczeństwa transakcji. Po drugie, pozwala na minimalizację kosztów finansowania komercyjnego. Po trzecie, umożliwia finansowanie pozabilansowe (ang. *off-balance-sheet financing*), przez co zobowiązania spółki organizującej emisję nie obciążają budżetu JST i nie wliczają się do ustawowych limitów zadłużenia. Po czwarte, pozwala na odseparowanie określonych aktywów od ryzyka kredytowego związanego z działalnością jednostki samorządu terytorialnego.

Rysunek 4.9

#### Uproszczony schemat funkcjonowania sekurytyzacji w sektorze samorządowym



Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku samorządów terytorialnych pierwszą, niestety nieudaną próbę zastosowania techniki sekurytyzacji, uczyniono w odniesieniu do zadłużonych pu-

blicznych placówek służby zdrowia, dla których JST są organami założycielskimi<sup>34</sup>. Nowatorską propozycję w tym zakresie przedstawiła firma Inwest Consulting z Poznania, zajmująca się m.in. doradztwem finansowym dla samorządów. Zamierzała ona wspólnie z samorządami powołać odrębną spółkę specjalnego przeznaczenia – Inwest Bond, której celem miało być emitowanie obligacji dla zadłużonych szpitali. Program Inwest Bonds zakładał, że przez 7 lat tzw. ZOZ-y obsługiwałyby jedynie odsetki od zadłużenia, a po tym okresie dług zostałby zrolowany i spółka wypuściłaby kolejną emisję papierów, pozwalającą na wykup poprzednich obligacji. Autorzy tego rozwiązania zakładali, że oprocentowanie obligacji powinno kształtować się w przedziale pomiędzy 9 a 10% rocznie. Przy konstruowaniu obligacji restrykturyzacyjnych oparto się na poręczeniu jednostki założycielskiej ZOZ, tzn. powiecie lub województwie samorządowym, co oznaczało, że w przypadku trudności w spłacie zobowiązań, obligatariusz musiałby zostać zaspokojony z budżetu samorządowego. Przyjęcie takiej procedury miało pozwolić na przekonanie inwestorów o tym, iż ryzyko niedotrzymania warunków jest bardzo niskie, tzn. porównywalne z ryzykiem emisji obligacji komunalnych. Marża za ryzyko dla emisji 5-7-letnich miała wynosić od 0,6 do 1,2%, jednak o ostatecznej wysokości odsetek mieli zdecydować inwestorzy po zapoznaniu się z prospektem emisyjnym oraz oceną wiarygodności dokonaną przez agencję ratingową. Emisja planowana była na październik 2002 r. Do spółki Inwest Bond zadeklarowały przystąpienie 23 powiaty, które zobowiązały się udzielić stosownych poręczeń. Wartość wystawionych na sprzedaż wierzytelności miała wynieść 180 mln zł<sup>35</sup>.

Ostatecznie ofertę przedstawiono kilkunastu inwestorom: funduszom emerytalnym i inwestycyjnym oraz towarzystwom ubezpieczeniowym, dla których jednak proponowane poręczenie samorządów terytorialnych okazało się niewystarczające. Inwestorzy deklarowali ewentualne zainteresowanie ofertą tylko wtedy, gdy uzyskają dodatkowe zabezpieczenie w postaci umowy z bankiem, który mógłby w każdej chwili zdyskontować obligacje na gotówkę. Spółka Inwest Consulting zorganizowała dwa przetargi, jednak nie znaleziono żadnego zainteresowanego banku, ponieważ w ich ocenie poziom ryzyka kredytowego w przypadku sektora służby zdrowia był zbyt wysoki. W rezultacie program skończył się niepowodzeniem i został zawieszony. Najnowszym przykładem inicjatywy wykorzystującej mechanizmy sekurytyzacyjne w sektorze samorządowym jest Polski Fundusz Komunalny. W ramach Programu Sekurytyzacji powołano związaną z nim spółkę specjalnego przeznaczenia (SPV) o nazwie Pe-eF-Ka Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, współtworzona

---

<sup>34</sup> Zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim są jednostki samorządu terytorialnego wynosiło na koniec czerwca 2004 r. ponad 5 mld zł. Por. *Zadłużenie sektora finansów publicznych. II kwartał 2004*, Ministerstwo Finansów, Departament Długu Publicznego, Warszawa, 30.09.2004 r., s. 2.

Szerzej na temat zastosowania sekurytyzacji w służbie zdrowia: *Sekurytyzacja zadłużenia służby zdrowia – prawda i mity*, „Gazeta Lekarska” 2003 nr 1.

<sup>35</sup> Szerzej na ten temat: M. Weber, *Program Inwest Bonds*, „Wspólnota” z dnia 20 września 2002 r.; M. Wojtuch, *Zadłużenie służby zdrowia. Zagrożony wspólny pomysł szpitali i powiatów*, „Gazeta Prawna” z 26 września 2002 r. oraz M. Wojtuch, *Nienypał restrukturyzacyjny*, „Gazeta Prawna” z 27 lutego 2003 r.

przez firmę doradcą Larchmont Finance<sup>36</sup>. Jest to pierwszy na polskim rynku podmiot, którego przedmiotem działalności jest przeprowadzanie transakcji sekurytyzacyjnych poprzez nabywanie wierzytelności firm wykonujących usługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz rozkładanie ich spłaty na kilkuletnie raty (w początkowym okresie będą to raty pięcioletnie), a także emitowanie obligacji. Źródłem spłaty zobowiązań powstałych w wyniku emisji papierów wartościowych będą środki pochodzące od JST z tytułu spłaty wierzytelności zakupionych uprzednio przez Pe-eF-Ka<sup>37</sup>.

Zgodnie z polskim prawem JST nie posiadają zdolności upadłościowej, stąd ryzyko inwestycji w obligacje będzie ograniczone. Mimo to przewiduje się rygorystyczne kryteria doboru samorządów do programu sekurytyzacji. Podstawowym warunkiem uczestniczenia w Polskim Funduszu Komunalnym jest uzyskanie przez samorząd odpowiedniej oceny wiarygodności kredytowej, czyli ratingu. Ponadto portfel wierzytelności stanowiący podstawę emisji będzie posiadał trzystopniową dywersyfikację: udziału jednego dłużnika w całym portfelu, udziału dłużników o danym profilu ryzyka kredytowego w całym portfelu oraz całkowitej wartości wierzytelności wobec dłużnika w stosunku do jego dochodów własnych. Dodatkowo będzie prowadzony okresowy monitoring sytuacji finansowej JST oraz przewidziane jest tworzenie wspomnianego wcześniej nadzabezpieczenia<sup>38</sup>.

W celu dokonania oceny wypłacalności dłużników samorządowych Polski Fundusz Komunalny opracował specjalny model scoringowo-ratingowy, klasyfikujący dłużników w ośmiostopniowej skali: „AAA”, „AA”, „A”, „BBB”, „BB”, „B”, „C”, oraz „D”. Ocena JST dokonywana jest z uwzględnieniem kształtowania się trzech wskaźników finansowych: obsługa zadłużenia/dochody, dochody własne/dochody ogółem oraz wolne środki/obsługa zadłużenia. Na ich podstawie wyliczana jest określona liczba punktów, która pozwala na przyporządkowanie JST pewnej grupy ryzyka. W ten sposób nadawana jest ocena ratingowa, z którą wiążą się określone zasady dywersyfikacji portfela wierzytelności. Scharakteryzowano je w tabeli 4.9.

W lipcu 2004 r. KPWiG dopuściła obligacje Pe-eF-Ka do publicznego obrotu, natomiast we wrześniu 2004 r. MTS-CeTO S.A. dopuściła obligacje funduszu do obrotu na regulowanym rynku pozagiełdowym. Program zakłada emisję obligacji w jednej lub kilku seriach o łącznej wartości nominalnej nie większej niż 1 mld zł. Są to obligacje zabezpieczone, na okaziciela, o terminie wykupu danej serii nie dłuższym niż 10 lat oraz o nominale wynoszącym 100 zł. Ich oprocentowanie oparte jest na stałej lub zmiennej stopie procentowej<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Larchmont Finance specjalizuje się w kompleksowej realizacji projektów związanych z pozyskiwaniem kapitału, w szczególności poprzez emisje instrumentów dłużnych. Jest również pierwszym Autoryzowanym Doradcą MTS-CeTO.

<sup>37</sup> Szerzej na temat PFK w: W. Mazurek, *Polski Fundusz Komunalny – oferta dla małych i średnich jednostek samorządowych*, „Biuletyn Informacyjny CeTO” 2003 nr X-XII, s. 4-5.

<sup>38</sup> Por. *Polski Fundusz Kapitałowy – JST – sekurytyzacja*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2004 Nr 8, s. 34.

<sup>39</sup> *Prospekt emisyjny Programu Emisji Obligacji Pe-eF-Ka Sp. z o.o.*, op. cit., s. 1.

Tabela 4.9

## Poziomy i zasady dywersyfikacji wierzytelności w Pe-eF-Ka Sp. z o.o.

Uzyskana przez JST ocena ratingowa	Poziomy dywersyfikacji portfela wierzytelności		
	Poziom I	Poziom II	Poziom III
	Dopuszczalne udziały jednej JST – dłużnika w portfelu wierzytelności	Dopuszczalne udziały wszystkich JST – dłużników w portfelu wierzytelności	Maksymalne wartości wierzytelności w stosunku do dochodów własnych JST – dłużników*
AAA	30%	100%	30%
AA	25%	100%	25%
A	20%	100%	20%
BBB	15%	70%	15%
BB	10%	60%	10%
B	5%	50%	5%

\* łącznie z udziałami JST w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT)

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o *Prospekt emisyjny Programu Emisji Obligacji Pe-eF-Ka Sp. z o.o.*, Warszawa, 6 lutego 2004 r., s. 30-31.

Przedstawiony w prospekcie Program Sekurytyzacji opiera się na dwóch podstawowych czynnościach: nabywaniu wierzytelności oraz emisji obligacji. Zabezpieczeniem roszczeń obligatariuszy jest ustanowienie zastawu rejestrowego na majątku Pe-eF-Ka Sp. z o.o., a administracją zabezpieczenia zajmuje się powołany w tym celu Administrator Zastawu, którym jest Bank Zachodni WBK S.A.

Obligacje będą mogły być zaoferowane wyłącznie tzw. inwestorom kwalifikowanym<sup>40</sup>. Chodzi tu o szeroką grupę inwestorów instytucjonalnych, z wyłączeniem inwestorów indywidualnych. Należy przypuszczać, że wśród nabywców obligacji Pe-eF-Ka Sp. z o.o. będą dominowały instytucje finansowe, takie jak na przykład OFE, fundusze inwestycyjne oraz towarzystwa ubezpieczeniowe, przede wszystkim

<sup>40</sup> W rozumieniu art. 4 ust. 21 *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi* (Dz. U. Nr 118, poz. 754, z późn. zm.) do inwestorów kwalifikowanych zaliczamy: domy maklerskie, banki, zakłady ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne, instytucje finansowe, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska lub NBP lub przynajmniej jedno z państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju lub bank centralny takiego państwa lub instytucja, z którą RP zawarła umowę regulującą jej działalność, a także podmiot dominujący w stosunku do emitenta lub podmiot, który posiada nie mniej niż 20% i nie więcej niż 50% głosów na zgromadzeniu wspólników oraz podmiot, który w wyniku skierowanej do niego propozycji obejmie papiery wartościowe o łącznej wartości co najmniej 100 000 euro.



ze względu na publiczny charakter oferty i rynkową wycenę papierów oraz wyższą rentowność od papierów skarbowych.

Opisany program sekurytyzacji należy uznać za innowacyjny na polskim rynku. Z uwagi na wczesny etap rozwoju transakcji sekurytyzacyjnych w naszym kraju, zwłaszcza w odniesieniu do sektora samorządowego, już wkrótce można spodziewać się znaczącego wzrostu zainteresowania inwestorów instytucjonalnych finansowaniem tego typu projektów. Istotnym czynnikiem wpływającym na wzrost tego zainteresowania jest niewątpliwie uruchomienie strukturalnych funduszy pomocowych w związku z akcesją Polski do UE i związane z tym zainteresowanie samorządów instrumentami dłużnymi, niezbędnymi do zagwarantowania wkładów własnych. Utworzenie funduszu emitującego obligacje może spowodować, że część długu JST przejdzie do instytucjonalnych inwestorów portfelowych. W ten sposób może zostać zapełniona dotychczasowa luka w możliwościach finansowania małych i średnich jednostek samorządu terytorialnego przez publiczny rynek kapitałowy, a sekurytyzacja może stać się istotnym narzędziem restrukturyzacji zadłużenia samorządowego.

#### **4.3.6. Rozwój polskiego rynku obligacji komunalnych ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu**

Obligacje komunalne na świecie mają już kilkusetletnią tradycję<sup>41</sup>. Pierwsza emisja w Polsce miała miejsce w 1896 r. i dotyczyła Warszawy. Cel emisji związany był z budową systemu kanalizacyjnego (tzw. filtrów Lindley'a). Wyemitowano 4,6 miliona obligacji, w cenie emisyjnej 1 rubla. Ich oprocentowanie wynosiło 4,5% rocznie, a wykup rozpoczął się w 1899 r. i miał zakończyć się po 39 latach – tj. w 1938 r. Obligacje były zabezpieczone majątkiem miasta, środki przeznaczone na ich spłatę zostały wyodrębnione w budżecie miasta i były traktowane priorytetowo w stosunku do pozostałych wydatków. Do I wojny światowej miało dodatkowo miejsce 8 emisji miasta Warszawy (były to pożyczki rublowe), a w czasie wojny – trzy emisje: w 1915, 1916 oraz w 1917 r.<sup>42</sup>

Polskie miasta były najbardziej aktywne na rynku kapitałowym w okresie II Rzeczypospolitej. W latach 1918-1939 w obrocie znajdowało się łącznie ok. 90 typów różnych obligacji, a w tym 32 emisje obligacji komunalnych, na kwotę ok. 155 milionów ówczesnych złotych, co stanowiło ok. 5% wszystkich wyemitowanych w tym czasie papierów dłużnych<sup>43</sup>. W ujęciu wartościowym emisji zdecydowanym liderem było miasto Warszawa (11 emisji przekraczających kwotę ok. 100 ówczesnych milionów złotych), natomiast pozostałe 21 emisji dotyczyło innych, większych miast Polski, takich jak np.: Poznań, Lwów, Kraków, Lublin, Łódź. Wśród emitentów pojawiły się również mniejsze miasta, na przykład Płock i Będziny. Po-

---

<sup>41</sup> Za pierwszą obligację komunalną uznaje się pożyczkę zaciągniętą przez Genuę pod zabezpieczenie, w postaci dochodów z handlu solą. Było to w 1270 roku.

<sup>42</sup> *Historia obligacji komunalnych*, Niepublikowane materiały Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin, Szczecin 1999.

<sup>43</sup> Zakładając, że współczesna wartość przedwojennej złotówki to około 14-15 złotych, daje to wartość od 2,2 do około 3,5 mld dzisiejszych PLN.

zyskane w ten sposób środki pieniężne wykorzystywane były przede wszystkim jako źródło finansowania miejskich obiektów infrastrukturalnych (wodociągów, kanalizacji, sieci elektrycznej, ulic, szkół itp.)<sup>44</sup>.

Przedwojenne obligacje komunalne cieszyły się dużym zaufaniem inwestorów, o czym świadczył fakt, że średnio znajdowało nabywców od 70 do 90% emisji. Biorąc pod uwagę fakt, że działo się to także w latach największego kryzysu ekonomicznego (1929-1933), należy uznać to za duży sukces. Podstawowymi przyczynami tak dużego zainteresowania inwestorów papierami komunalnymi było ich wysokie oprocentowanie, wynoszące od 4,5% do 8% (w przypadku Lublina nawet 10%)<sup>45</sup>, a także duża wiarygodność gminy jako gwaranta emisji. Pożyczki te, poza gwarancjami mieniem miasta, miały tzw. charakter pupilarny (od łac. *pupilis* – sierota), czyli stanowiły tzw. papiery sieroce, co oznaczało, że można było w nie lokować mienie sierot i osób ubezwłasnowolnionych<sup>46</sup>. S. Zbrożyna podkreśla, że obligacje samorządowe uważano za pewniejsze niż lokaty w państwowych papierach wartościowych, również ze względu na znacznie mniejszy wpływ zmian politycznych na ich wartość rynkową<sup>47</sup>.

Charakterystyczną cechą przedwojennych obligacji komunalnych był ich długi termin zapadalności, najczęściej przekraczający okres 10 lat. Przykładowo emisja Lwowa z 1930 r. miała być umorzona w ciągu 40 lat, miasta stołecznego Warszawy z 1931 r. – 45 lat, Łodzi z 1928 r. oraz Poznania z 1925 r. – 28 lat<sup>48</sup>.

W okresie międzywojennym na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych notowano tylko dwa rodzaje papierów komunalnych: pożyczkę konwersyjną miasta Warszawy z 1926 r. oraz Łodzi z 1934 r. Pierwsza z wymienionych emisji opiewała na kwotę 4.775.032,50 zł. Nominał obligacji wynosił 332 zł 50 groszy, natomiast odsetki – 4,5% w skali roku. Emisja miała na celu konwersję (zamianę) VIII-ej pożyczki z 1911 r. Umorzenie pożyczki miało nastąpić w ciągu 31 lat, poczynając od 2 stycznia 1926 r., drogą losowania. Terminowe wypłaty obligacji i kuponów pożyczki konwersyjnej zostały zagwarantowane całym majątkiem i dochodami miasta. Drugi, z notowanych na giełdzie walorów, to 6-procentowa pożyczka konwersyjna miasta Łodzi z 1934 r. w ogólnej wysokości 6.655.000 zł. Zgodnie z warunkami emisji, pożyczka miała być umarzana w ciągu 27 lat poprzez losowanie, przeprowadzane dwa razy do roku. Terminową wypłatę obligacji i kuponów zabezpieczono całym majątkiem i dochodami miasta<sup>49</sup>.

Oprócz emisji obligacji miejskich istotnym, bardzo rozpowszechnionym i niejako komplementarnym źródłem pozyskiwania kapitału były papiery wartościowe emitowane przez miejskie towarzystwa kredytowe. W okresie Polski międzywojen-

<sup>44</sup> L. Kałkowski, *Tradycje polskich obligacji komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995 Nr 3, s. 47.

<sup>45</sup> Dla porównania, w analizowanym okresie PKO oferowało oprocentowanie na poziomie ok. 2-3% w stosunku rocznym, a więc dużo niższe od oprocentowania obligacji komunalnych.

<sup>46</sup> Tamże, s. 47-48.

<sup>47</sup> S. Zbrożyna, *Kredytowanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Miejski” 1933, zeszyt Nr 20, s. 1069.

<sup>48</sup> Dane dotyczące poszczególnych emisji zaczerpnięto z Wirtualnego Muzeum Papierów Wartościowych, adres internetowy: <http://www.it.pw.edu.pl/~jsk/muzeum/Galeria-ok.htm>, 2004.10.02.

<sup>49</sup> Tamże.

nej działało kilkanaście takich towarzystw<sup>50</sup>. Zrzeszali się w nich właściciele nieruchomości, pod zastaw których emitowano papiery wartościowe. Uzyskane w ten sposób środki finansowe przeznaczano na przykład na budowę i modernizację miejskich zasobów mieszkaniowych.

Rozwój rynku obligacji komunalnych przerwał wybuch II wojny światowej. Okres powojenny nie sprzyjał podejmowaniu samodzielnych decyzji inwestycyjnych przez gminy i pierwsze emisje komunalne zanotowano dopiero w 1993 r. Były to obligacje czterech gmin: tj. Międzyrzecza, Czarnkowa, Płocka oraz Warszawy Mokotów. Dwie pierwsze z wymienionych emisji stanowiły przykłady tzw. „obligacji mieszkaniowych”, a ich nabywcy uzyskiwali określone preferencje przy wykupie na własność mieszkań komunalnych. Celem emisji Płocka było pozyskanie środków na inwestycje proekologiczne. Emisja gminy Warszawa-Mokotów miała specyficzny charakter, ponieważ skierowano ją do firm będących dłużnikami gminy. Swoisty „wysyp” emisji komunalnych wystąpił w latach 1996-1997, a ich łączna liczba w analizowanym okresie wyniosła dwadzieścia siedem. Największe dotyczyły takich miast jak Gdańsk (99,3 mln zł), Lublin (90 mln), Łódź (29 mln), Gdynia (28 mln), Kielce (25 mln), Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra i Wałbrzych (po 20 mln), Bytom (15 mln). Wartość pozostałych emisji poszczególnych miast nie przekraczała 10 mln zł<sup>51</sup>.

Tabela 4.10

**Wartość emisji obligacji komunalnych w Polsce z uwzględnieniem dynamiki rynku i liczby emitentów w latach 1997-2004 (stan na koniec poszczególnych lat)**

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Wartość rynku (mln PLN)	296,9	526,1	653,6	859,6	1 628,6	2 218,8	2 639,1	2954,5
Dynamika w skali roku (rok poprzedni =100)	-	177,2 %	124,2 %	131,5 %	189,5 %	136,2 %	118,9 %	112,0 %
Liczba emitentów	28	40	53	89	149	192	201	227

Źródło: Opracowano na podstawie *Rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 1999 r.*, CERA., Warszawa 2000, s. 3; *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych. Podsumowanie IV kwartału 2004 r. oraz 2004 r.*, op. cit., s. 1.

<sup>50</sup> Jako ich przykłady można podać następujące: Towarzystwo Kredytowe Miasta Warszawy, Towarzystwo Kredytowe Miasta Kielc, Towarzystwo Kredytowe Miasta Kalisza, Towarzystwo Kredytowe Miasta Łodzi, Piotrkowskie Towarzystwo Kredytowe Miejskie, Towarzystwo Kredytowe Miasta Lublina, Towarzystwo Kredytowe Miasta Radomia, Towarzystwo Kredytowe Miasta Częstochowy.

<sup>51</sup> Szerzej na temat pierwszych emisji obligacji komunalnych w Polsce powojennej: A. Babczuk, *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1993-1997*, op. cit., s. 260-267.

W kolejnych latach następował dynamiczny rozwój rynku obligacji samorządowych, ale skala i tempo tego procesu było zróżnicowane w poszczególnych okresach. Obrazują to dane zawarte w tabeli 4.10.

O ile w roku 1997 wartość tego rynku nie przekraczała 297 mln zł, w 1998 r. wzrosła do 526,1 mln, w 1999 r. wynosiła już 653,6 mln. Oznacza to, że w 1999 r. dynamika wzrostu rynku uległa znacznemu wyhamowaniu. O ile w 1998 r. wartość rynku wzrosła o 77%, o tyle w 1999 r. analizowany wzrost wyniósł już tylko 24%. W 1999 r. największą transzę obligacji komunalnych uplasowało miasto Gdynia za pośrednictwem Banku Pekao S.A. (50,4 mln zł w ramach programu rozpoczętego w 1998 r.). W 1999 r. 14 gmin zdecydowało się na rozpoczęcie nowych programów. Największe z nich to programy Ostrowa Wielkopolskiego i Białej Podlaskiej (obydwa na kwotę 20 mln zł) oraz Krotoszyna (o wartości 10 mln zł). W przypadku pozostałych emisji ich wartości nie przekraczały 5 mln zł. Średnia wartość emisji wyniosła 6,2 mln zł<sup>52</sup>.

W 2000 r. emisje przeprowadziło 37 miast i gmin oraz 4 powiaty. Wartość rynku wzrosła do blisko 860 mln. W tym czasie największy program emisji rozpoczęło miasto Bydgoszcz (144 mln zł), przy czym w 2000 r. wyemitowano obligacje o wartości 36 mln zł. Inne emisje o stosunkowo dużej wartości dotyczyły takich jednostek, jak: Częstochowa (25 mln zł), Ostrów Wielkopolski (12 mln), Piła (20,2 mln), Starachowice (20 mln)<sup>53</sup>. W tym samym roku pojawiła się nowelizacja *ustawy o obligacjach*, której celem była liberalizacja rozwiązań prawnych dotyczących emisji papierów dłużnych i ich upublicznienia, również w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Oczekiwano w związku z tym ożywienia na komunalnym rynku kapitałowym. Rzeczywiście, tak się stało w 2001 r., ale proces ten miał charakter krótkotrwały i sukces ten już nie powtórzył się w kolejnych latach. Rok 2001 okazał się rokiem rekordowym, jeśli chodzi o liczbę, wolumen i dynamikę emisji. Wartość rynku wzrosła niemal dwukrotnie – z 859,6 mln zł na koniec 2000 r. do 1 628, 6 mln zł na koniec 2001 r. W analizowanym okresie liczba emitentów wzrosła z 89 do 149. Wśród nich znalazło się ponad 120 gmin i miast, 24 powiaty i 2 województwa. Pojawiło się wiele nowych programów emisji. Największe z nich zostały uruchomione przez następujące jednostki samorządu terytorialnego: Poznań – emisja o wartości 105 mln zł, województwo wielkopolskie – 54 mln zł, Lublin – 35 mln zł. Poza tym, emisje o znacznej wartości przeprowadziły: Szczecin, Wrocław, Płock, Gorzów Wielkopolski, Rzeszów i Wałbrzych<sup>54</sup>.

W 2002 r. po raz pierwszy od 5 lat zmniejszyło się zainteresowanie komunalnymi programami emisyjnymi. Na emisje o łącznej wartości ok. 700 mln zł zdecydowało się ponad 60 samorządów (rok wcześniej ponad 80 programów o wartości 900 mln). W 2002 r. wartość emisji w sektorze obligacji komunalnych zwiększyła się o 36,2%, podczas gdy w 2001 r. o 89,5%. Największe emisje w analizowanym roku dotyczyły następujących jednostek: Rybnika (emisja publiczna o wartości 83,5 mln zł), Wrocławia

<sup>52</sup> Rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 1999 r., CERA, Warszawa 2000, s. 5.

<sup>53</sup> Rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2000 r., CERA, Warszawa 2001, s. 4 oraz „Rating & Rynek” 2000 Nr 24, s. 5.

<sup>54</sup> *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2001 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2002, s. 3.

– 80 mln zł, Rzeszowa – 30 mln zł, gminy Warszawa-Białoleka – 22,7 mln zł oraz dwóch województw – małopolskiego (28,3 mln zł) i podlaskiego (20 mln zł)<sup>55</sup>.

Rysunek 4.10

**Emisje obligacji komunalnych według województw  
(stan na 31 grudnia 2004 r.)**



Źródło: *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych. Podsumowanie IV kwartału 2004 r. oraz 2004 r.*, op. cit., s. 2.

W 2003 r. wolumen obligacji komunalnych osiągnął poziom 2,64 mld zł. W analizowanym roku obserwujemy jeszcze wyraźniejszy spadek dynamiki rozwoju rynku, którego wartość wzrosła o 19% (w porównaniu do 36% w roku poprzednim). Liczba emitentów wzrosła zaledwie o 9 i na koniec roku wynosiła 201 podmiotów. Największa (nie tylko w 2003 r., ale w całej powojennej historii rynku obligacji komunalnych) to publiczna emisja Poznania o wartości 191 mln zł (wartość całego programu – 500 mln zł). Drugą, co do wielkości, była emisja Wrocławia (100 mln zł). Pozostałe, większe emisje dotyczyły Szczecina (20 mln i 17,2 mln zł), Rybnika (emisja publiczna o wartości 18,5 mln zł), Lublina (trzy emisje – każda o wartości 10 mln zł) i Rzeszowa (12 mln zł).

<sup>55</sup> *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2002 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2003, s. 1 oraz „Rating & Rynek” 2002 Nr 24, s. 5-7.

Inne emisje dokonane w 2003 r. nie przekraczały 5 mln zł. Średnia wartość emisji w tym roku wyniosła 3,46 mln zł<sup>56</sup>.

W 2004 r. wartość analizowanego rynku wzrosła o 12% i osiągnęła poziom 2,95 mld zł<sup>57</sup>. Ponad 47% łącznego zadłużenia samorządów z tego tytułu przypadło na jednostki zlokalizowane w trzech województwach: wielkopolskim, dolnośląskim i kujawsko-pomorskim, natomiast najmniejsza wartość i ilość emisji dotyczyła województwa świętokrzyskiego (rysunek 4.10).

Przeprowadzona analiza pozwala na postawienie tezy o pewnym zastoju na rynku obligacji komunalnych. W opinii autorki niniejszej pracy, na taki stan rzeczy podstawowy wpływ miały dwie okoliczności. Pierwsza z nich dotyczyła przewidywanego w 2004 r. członkostwa UE. Samorządy postanowiły wstrzymać się z decyzjami o dodatkowym zadłużeniu w związku z chęcią pozyskania w przyszłości pieniędzy na współfinansowanie projektów unijnych. Zastosowały więc swoistą „strategię mobilizacji”, przygotowując się do ogromnego wysiłku, jakim jest konieczność zagwarantowania tzw. wkładów własnych, wymaganych przy absorpcji środków strukturalnych. Druga przyczyna związana była z niepewną sytuacją samorządów, wynikającą z trwających w tamtym czasie prac nad nową *ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. W 2003 r. nie było jeszcze możliwe precyzyjne określenie skutków tego aktu prawnego w zakresie sytuacji finansowej poszczególnych JST.

Liderami na polskim rynku obligacji komunalnych są niewątpliwie miasta, a zwłaszcza interesujące nas miasta na prawach powiatu. Obrazują to dane zawarte w tabelach 4.11 i 4.12. Wynika z nich, że w ujęciu wartościowym emisje miast stanowią ponad 85% wszystkich komunalnych emisji, a zaledwie 15% ogólnej wartości dotyczy emisji powiatów i województw samorządowych. W przypadku miast na prawach powiatu emisja papierów wartościowych posiada największy ze wszystkich typów JST udział w ogólnej strukturze zobowiązań, przekraczający poziom 25%. To właśnie te jednostki dokonują również największych emisji pod względem wartości.

W tabeli 4.13 scharakteryzowano wielkości zadłużenia poszczególnych miast na prawach powiatu z tytułu emisji papierów wartościowych w latach 2000-2003 w wartościach bezwzględnych, w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz w relacji do poziomu zadłużenia ogółem. Analiza zaprezentowanych tu danych pozwala na identyfikację miast, w przypadku których emisja papierów wartościowych stanowi dominujący instrument długu komunalnego. Zaliczamy do nich następujące jednostki: Rybnik, w którym na koniec 2003 r. zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych przekroczyło 99,8% ogólnego zadłużenia, Sosnowiec – z analogicznym wskaźnikiem wynoszącym 98,8%, Gdynię – 92,4%, Lublin – 84,8%, Bydgoszcz – 84,7%, Białą Podlaską – 80,7%, Leszno – 71,0% oraz Rzeszów – 70,4%. Natomiast najwyższe zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w analizowanym okresie wystąpiło w: Lesznie – ponad 707 zł, Gdyni – ok. 687 zł, Rybniku – 585 zł, Bydgoszczy – 580 zł, Białej Podlaskiej – 559 zł oraz Poznaniu – 513 zł.

<sup>56</sup> *PolSKI rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2003 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2004, s. 3. oraz „Rating & Rynek” 2003 Nr 24, s. 2-3.

<sup>57</sup> *PolSKI rynek pozaskarbowych papierów dłużnych. Podsumowanie IV kwartału 2004 r. oraz 2004 r.*, op. cit., s. 1.

Tabela 4.11

**Zadłużenie miast z tytułu emisji obligacji komunalnych na tle innych jednostek samorządowych w latach 2002-2003**

Typ jednostki samorządowej	Zadłużenie		Dynamika wzrostu	
	2003	2002	w mln zł	w %
Miasta (gminy miejskie i miasta na prawach powiatu łącznie)	2 263,41	1 881,43	381,98	20,30
Powiaty	251,02	212,62	38,40	18,06
Województwa	124,70	124,70	0,00	0,00

Źródło: *Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2003 r.*, op. cit., s. 4.

Tabela 4.12

**Emisja papierów wartościowych na tle innych zobowiązań według poszczególnych typów JST w 2003 r. (w %)**

Wyszczególnienie	Emisja papierów wartościowych	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania
JST ogółem, z tego:	16,3	79,8	0,1	3,8
- gminy	10,0	84,7	0,2	5,0
- m. st. Warszawa	1,2	97,7	0,3	0,8
- miasta na prawach powiatu	25,3	71,4	0,0	3,3
- powiaty	19,6	75,5	0,2	4,7
- województwa samorządowe	19,4	77,6	0,0	3,0

Źródło: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2004, s. 100.

W tabeli 4.14 przedstawiono z kolei najważniejsze cechy i parametry emisji obligacji komunalnych interesujących nas miast. Według stanu na 31 grudnia 2003 r. na rynku znajdowały się obligacje komunalne 22 miast na prawach powiatu, czyli zdecydowało się na nie ok. 1/3 wszystkich analizowanych jednostek samorządowych. Ograniczona objętość pracy nie pozwala na szczegółową analizę wszystkich emisji. Jednak niektóre z nich, ze względu na swoją specyfikę i szczególnie charakter, wymagają chociażby ogólnego scharakteryzowania. Dotyczy to zwłaszcza trzech: Poznania – ze względu na wielkość i formę, Rybnika – ze względu na formę oraz Krakowa – ze względu na międzynarodowy charakter.

Miasto Poznań w 2003 r. dokonało największej w Polsce powojennej emisji obligacji komunalnych, której wartość wyniosła 191 mln zł. Wartość całego, czteroletniego programu emisji przewidzianego na lata 2003-2006 opiewa na kwotę 500 mln zł. Jest to drugi w Polsce, po obligacjach Rybnika, program publiczny. Obligacje wyemitowane w ramach programu wprowadzono do publicznego obrotu na rynku regulowanym decyzją Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Program emisji składa się z następujących serii: seria A i B – w 2003 roku, seria C – w 2004 r., seria D w 2005 r. oraz seria E w roku 2006. Celem emisji jest pozyskanie środków pieniężnych na sfinansowanie inwestycji zapisanych w *Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Poznania na lata 2003-2007*. Inwestycje te dotyczą następujących aspektów<sup>58</sup>:

- budowa, modernizacja i remont dróg,
- transport publiczny i infrastruktura komunikacyjna,
- gospodarka mieszkaniowa,
- gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w tym rozbudowa kanalizacji sanitarnej (zadanie współfinansowane ze środków funduszu ISPA),
- inwestycje oświatowe,
- inwestycje z zakresu ochrony zdrowia,
- inwestycje z zakresu kultury i sztuki, kultury fizycznej, turystyki i sportu,
- inwestycje z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej.

W roku 2003 w ramach charakteryzowanego programu wyemitowano obligacje na okaziciela w łącznej liczbie 1.910.000 sztuk o wartości nominalnej 100 zł każda, na łączną kwotę 191.000.000 zł. Niski nominal obligacji zastosowano w celu zwiększenia ich płynności. Na emisję składały się 2 serie<sup>59</sup>: seria A – obligacje 4-letnie na kwotę 80 mln zł, o terminie wykupu w roku 2007 oraz seria B – obligacje 5-letnie na kwotę 111 mln zł, o terminie wykupu w roku 2008.

Publiczna subskrypcja walorów rozpoczęła się 2 października 2003 r. Obligacje były oferowane w trzech transzach: otwartej (dla inwestorów indywidualnych), instytucjonalnej (dla inwestorów instytucjonalnych) oraz stabilizacyjnej (dla animatora rynku wtórnego – Banku Pekao S.A.).

Z praktyki gospodarczej wynika, że inwestorzy instytucjonalni preferują oprocentowanie na stawce WIBOR. Fakt ten wzięły pod uwagę władze Poznania. Charakteryzowane papiery wartościowe miały zmienne oprocentowanie, ustalone w oparciu o stawkę WIBOR 6M, powiększoną o marżę dla inwestorów (w przypadku serii A oprocentowanie wynosiło w pierwszym okresie odsetkowym 5,66%, serii B – 5,69%)<sup>60</sup>. Odsetki są naliczane i płatne w okresach półrocznych.

Obligacje obu wymienionych serii A i B zostały sprzedane w całości. Najwięcej, aż 60,83%, zaferowanych obligacji objęli inwestorzy instytucjonalni. W transzy przerna-

---

<sup>58</sup> Uchwała Nr XXI/141/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 10 czerwca 2003 r. w sprawie emisji obligacji Miasta Poznania.

<sup>59</sup> Uchwała Nr XXVIII/213/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 9 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków emisji obligacji w roku 2003.

<sup>60</sup> Prospekt emisyjny obligacji na okaziciela serii A miasta Poznań, s. 2 oraz Prospekt emisyjny obligacji na okaziciela serii B miasta Poznań, s. 2



czonej dla inwestorów indywidualnych sprzedano 19,17% oferowanych papierów, natomiast 20% zostało objęte przez animatora rynku wtórnego<sup>61</sup>.

W maju 2004 r. rozpoczęła się subskrypcja na zakup miejskich obligacji Poznania serii C. Wartość emisji wynosząca 91 mln zł, tak jak w przypadku poprzednich emisji, została podzielona na trzy transze: 25 mln złotych – dla klientów indywidualnych, 56 mln złotych – dla instytucji, oraz 10 mln złotych – tzw. transza stabilizacyjna dla organizatora emisji.

Wykup obligacji zaplanowano na 20 maja 2009 roku. Ich oprocentowanie jest zmienne i również powiązane ze stawką WIBOR 6M. W pierwszym okresie odsetkowym zostało ono ustalone na poziomie 6,69% rocznie, jako suma stawki WIBOR 6M wynoszącej w dniu 18 maja 2004 r. 6,27% i marży w wysokości 0,42%. Odsetki naliczane są od jej wartości nominalnej i płatne w okresach półrocznych<sup>62</sup>.

W 2004 r. miasto wyemitowało obligacje serii C (dane tabeli 9 nie obejmują już tej emisji, ponieważ dotyczą stanu na 31 grudnia 2003 r.) w łącznej liczbie 910.000 sztuk o wartości nominalnej 100 zł każda, na łączną kwotę 91 mln zł. Są to 5-letnie obligacje o terminie wykupu w 2009 r.<sup>63</sup> Ich oprocentowanie również zostało ustalone w oparciu o stawkę WIBOR 6M, powiększoną o marżę dla inwestorów i w pierwszym okresie odsetkowym wyniosło 6,69%<sup>64</sup>. Podkreślenia wymaga fakt bardzo dużego popytu na tę serię obligacji. Przykładowo cała transza przeznaczona dla inwestorów instytucjonalnych (tzw. transza instytucjonalna) o wartości ponad 56 mln zł została sprzedana zaledwie w ciągu dwóch dni, a popyt był dwukrotnie większy niż podaż<sup>65</sup>.

Nowatorski charakter ma również wspomniana wcześniej emisja Rybnika. To niewielkie miasto, liczące około 141 tys. mieszkańców jest pierwszą jednostką samorządową w Polsce, która wyemitowała obligacje komunalne bezpośrednio na rynku publicznym. Środki pochodzące z emisji przeznaczone są na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją miejskich inwestycji komunalnych. Przedmiotem publicznej oferty jest 124 000 sztuk obligacji na okaziciela, o jednostkowej wartości nominalnej 1 000 zł, których ostateczny wykup ustalono na 2017 rok. Program emisji obejmuje trzy transze: EMISJA 2002 – 65 mln zł, EMISJA 2003 – 31,5 mln zł oraz EMISJA 2004 – 27,5 mln zł. Oprocentowanie ustalane jest dla każdego okresu odsetkowego jako suma rentowności 52 tygodniowych bonów skarbowych i stałej marży w wysokości 1,3 punktu procentowego i przykładowo wyniosło w 2003 r. – 7,033%, w 2004 r. – 7,452%<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Z. Biskupski, *Niestabilny popyt na Poznań*, „Gazeta Prawna” z dnia 4-6 czerwca 2004 r.

<sup>62</sup> *Prospekt emisyjny obligacji na okaziciela serii C miasta Poznania*, s. 1, 4-6 oraz *Uchwała NR XLII/456/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 27 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków emisji obligacji w roku 2004*.

<sup>63</sup> *Uchwała Nr XLII/456/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 27 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków emisji obligacji w roku 2004*.

<sup>64</sup> *Prospekt emisyjny obligacji na okaziciela serii C miasta Poznania*, s. 2.

<sup>65</sup> Z. Biskupski, *Niestabilny popyt na Poznań*, op. cit.

<sup>66</sup> *Prospekt emisyjny obligacji komunalnych niezabezpieczonych na okaziciela miasta Rybnika*, s. 1-2.

Tabela 4.13.

**Zadłużenie poszczególnych miast na prawach powiatu z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych w latach 2000-2003**

Lp.	Miasto	2000			2001			2002			2003		
		Kwota zadłużenia z tytułu emisji papierów wartościowych (w. zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych jako procent zadłużenia ogółem	Kwota zadłużenia z tytułu emisji papierów wartościowych (w zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych jako procent zadłużenia ogółem	Kwota zadłużenia z tytułu emisji papierów wartościowych (w zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych jako procent zadłużenia ogółem	Kwota zadłużenia z tytułu emisji papierów wartościowych (w zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych jako procent zadłużenia ogółem
	Biała Podlaska	13500000	229,81	62,52%	20000000	338,68	66,39%	28000000	471,98	77,64%	32500000	558,98	80,73%
	Białystok	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
	Bielsko-Biała	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
	Bydgoszcz	36000000	93,28	19,47%	144000000	374,95	59,69%	216000000	563,66	81,24%	216000000	580,48	84,73%
	Bytom	12000000	59,16	62,56%	9000000	44,75	68,34%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
	Chełm	3000000	42,32	17,28%	6000000	84,75	19,16%	6000000	84,73	11,17%	6000000	87,37	10,80%
	Chorzów	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
	Częstochowa	25000000	97,67	28,53%	0	0,00	0,00%	25000000	98,29	16,76%	25000000	99,66	13,76%
	Dąbrowa Górnicza	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
	Elbląg	0	0,00	0,00%	3227116	24,79	11,13%	21271464	163,52	44,51%	21659264	169,19	38,60%
	Gdańsk	87800000	192,02	34,42%	58000000	127,11	15,14%	39200000	86,07	7,81%	0	0,00	0,00%
	Gdynia	154000000	603,13	87,16%	186100000	728,26	92,26%	188200000	736,90	93,64%	174200000	687,16	92,39%
	Gliwice	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
	Gorzów Wielkopolski	66686	0,53	0,13%	20066686	158,79	31,86%	20066686	158,84	31,56%	20066686	159,93	33,58%
	Grudziądz	0	0,00	0,00%	10000000	97,78	18,14%	15000000	147,25	22,71%	15000000	149,72	24,25%
	Jastrzębie-Zdrój	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
	Jaworzno	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%

Jelenia Góra	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	11500000	124,47	30,55%	21500000	241,94	48,57%
Kalisz	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Katowice	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Kielce	10000000	47,31	26,17%	5000000	23,72	15,85%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Konin	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Koszalin	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Kraków	146049600	197,92	32,92%	119744600	161,42	17,49%	136686800	184,53	15,76%	160378000	211,71	17,62%
Krosno	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Legnica	14000000	128,21	48,93%	7000000	64,25	24,54%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Leszno	0	0,00	0,00%	11400000	181,10	26,80%	31900000	503,87	56,46%	45000000	707,17	71,02%
Lublin	60000000	168,57	86,13%	91000000	255,79	87,91%	117000000	330,48	87,02%	131000000	365,56	84,78%
Łomża	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Łódź	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
m.st. Warszawa*	X	X	X	X	X	X	X	X	X	22700000	13,45	1,25%
Mysłowice	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Nowy Sącz	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Olsztyn	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Opole	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Ostrołęka	0	0,00	0,00%	13900000	248,97	57,19%	15600000	280,28	56,84%	15600000	287,79	57,88%
Piekary Śląskie	0	0,00	0,00%	2000000	30,72	11,88%	12000000	184,65	40,44%	12000000	197,86	47,55%
Piotrków Trybunalski	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Płock	0	0,00	0,00%	24500000	187,20	32,46%	43000000	329,23	49,15%	50000000	389,99	60,83%
Poznań	0	0,00	0,00%	105000000	182,99	27,66%	105000000	183,57	29,24%	296000000	512,89	60,65%
Przemysł	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Radom	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Ruda Śląska	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Rybnik	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	65000000	448,23	71,49%	83500000	584,97	99,82%
Rzeszów	0	0,00	0,00%	20000000	123,05	31,44%	50000000	308,35	59,51%	73000000	456,85	70,40%
Siedlce	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Siemianowice Śląskie	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%

Skierniewice	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Słupsk	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Sopot	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Sosnowiec	59400000	245,83	83,39%	86400000	359,25	96,98%	88600000	369,45	97,46%	74600000	322,19	98,76%
Suwałki	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Szczecin	0	0,00	0,00%	60000000	144,18	27,43%	60000000	144,38	30,95%	97200000	234,15	44,89%
Świętochłowice	0	0,00	0,00%	18067	0,31	0,19%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Świnoujście	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Tarnobrzeg	10000000	194,80	52,21%	8000000	156,41	35,12%	3000000	58,61	15,26%	0	0,00	0,00%
Tarnów	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Toruń	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Tychy	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	12000000	92,01	33,15%	12000000	90,53	31,62%
Wałbrzych**	0	0,00	0,00%	18000000	134,16	40,16%	35000000	261,75	37,70%	X	X	X
Włocławek	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Wrocław	26675000	41,94	8,08%	22024900	34,75	4,01%	80000000	126,17	10,47%	180000000	281,62	21,52%
Zabrze	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Zamość	6500000	94,42	20,88%	6500000	94,45	19,43%	5000000	72,73	17,00%	3500000	52,38	18,16%
Zielona Góra	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%
Żory	2500000	38,05	27,24%	1500000	22,87	8,14%	0	0,00	0,00%	0	0,00	0,00%

\* W wyniku wejścia w życie *Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) z dniem 27 października 2002 roku zlikwidowano 11 gmin warszawskich tworzących obligatoryjny związek gmin. Ze związku miasta stołecznego Warszawy, 11 gmin warszawskich, gminy miejskiej Wesola oraz powiatu warszawskiego powstała 1 gmina, będąca jednocześnie miastem na prawach powiatu. W związku z tym Warszawa figuruje w powyższej tabeli jako miasto na prawach powiatu dopiero od 2003 r.

\*\* Z dniem 1 stycznia 2003 r. miasto na prawach powiatu Wałbrzych zostało przyłączone do powiatu wałbrzyskiego i dlatego dane dotyczą tylko lat 2000-2002.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Tabela 4.14

Wybrane parametry emisji obligacji komunalnych miast na prawach powiatu  
(stan na 31 grudnia 2003 r.)

Emitent		Organizator emisji	Data emisji	Zapadalność	Formuła odsetek	Nominał w tys. zł	Wielkość emisji w mln zł	Wartość całego programu w mln zł
1.	Biała Podlaska	PKO Bank Polski	serie, od V 2001	4-5 lat	T52 + 0,8%	1,00	16,50	20,00
		PKO Bank Polski	serie, od VII 2002	4-5 lat		10,00	16,00	24,00
		PKO Bank Polski	III 2003	4 lata	T52 + ?	10,00	4,00	
		PKO Bank Polski	IV 2003	5 lat	T52 + ?	10,00	4,00	
2.	Bydgoszcz	Pekao SA	serie, od XII 2000	5-10 lat	T52 + 0,43 – 0,68%	100,00	144,00	144,00
		PKO Bank Polski	serie, od XIII 2002	4-9 lat		100,00	72,00	72,00
3.	Chełm	PKO Bank Polski	serie, od VIII 2000	4 lata	T52 + 0,9%	20,00	6,00	6,00
4.	Częstochowa	Pekao SA	serie, od IX 2000	4-5 lat	T52 + 0,5 - 0,6%	100,00	25,00	25,00
5.	Gdynia	Pekao SA	serie, od XII 1998	3-8 lat	T52 + 0,35 – 1,2%	100,00	174,20	197,90
6.	Gorzów Wielkopolski	Bank Milenium	XI 2001	4-5 lat	T52 + 0,5 – 0,6%	100,00	20,00	20,00
7.	Grudziądz	BOŚ	serie, od XII 2001	2-3 lata	T52 + 0,35 – 0,45%	200,00	15,00	25,00
		BOŚ	XII 2003	2 lata	T52 + 0,35%	200,00	5,00	
8.	Jelenia Góra	PKO Bank Polski	serie, od X 2002	5-8 lat	T52 + 0,55 – 1,8%	100,00	18,00	25,00
		PKO Bank Polski	IX 2003	7 lat	T52 + 0,55%	100,00	3,00	
		PKO Bank Polski	XII 2003	8 lat			3,50	
9.	Kraków	CA IB/West LB/BPH PBK/BZWBK	XI 2000	7 lat	EURIBOR6 + ?		147,5	
10.	Leszno	Pekao SA	serie, od VII 2001	4-5, 6 lat	T52 + 0,5 – 0,7%	200,00	25,00	30,00
		PKO Bank Polski	serie, od IX 2002	3-7 lat	T52 + 0,65%	100,00	12,50	20,00
11.	Lublin	Pekao SA	serie, od VI 1998	3 i 5 lat	T52 + 1 – 1,7%	1,00	31,00	86,00
		Pekao SA	serie, od IX 2001	5 lat	T52 x 1,09	1,00	100,00	100,00
		Pekao SA	V 2003	5 lat		1,00	10,00	
		Pekao SA	VI 2003	5 lat		1,00	10,00	
		Pekao SA	IX 2003	5 lat		T52 + ?	1,00	10,00

12.	Ostrołęka	PKO Bank Polski	serie, od VI 2001	4-5 lat	4: T13 + 0,7% 5: T52 + 0,8%	100,00	15,60	15,60
13.	Piekary Śląskie	BOŚ	serie, od XII 2001	4-5 lat	T52 + 0,85%	200,00	12,00	12,00
14.	Płock	PKO Bank Polski PKO Bank Polski PKO Bank Polski	serie, od IV 2001 III 2003 VII 2003	3-7 lat 6 lat 6 lat	T52 + 0,4 – 0,8% T52+ ? T52 + ?	100,00 100,00 100,00	50,00 3,00 4,00	50,00
15.	Poznań	Pekao S.A./CDM Pekao	X 2003	4-5 lat	WIBOR 6M + marża dla inwestorów	0,10	191,00	500,00
16.	Rybnik	PKO Bank Polski PKO Bank Polski	serie, od XII 2002 XII 2003	3-13 lat 11 lat	T52 + 1,3%	1,00	83,50 18,50	124,00
17.	Rzeszów	PKO Bank Polski PKO Bank Polski BGK BGK BGK	X 2001 serie, od X 2002 X 2003 XI 2003 XII 2003	4-7 lat 6-9 lat 6 lat 6-9 lat 6-9 lat	T52 + ? T52 + ? T52 + ? T52 + ? T52 + ?	100,00 100,00 100,00 100,00 100,00	20,00 30,00 5,00 12,00 6,00	20,00 30,00 23,00
18.	Sosnowiec	BPH PBK/GBG	serie, od XI 1998	4-6 lat	T52 + 1,1 - 1,2%	100,00	81,60	95,00
19.	Szczecin	Bank Gessellschaft Berlin/ BPH PBK PKO Bank Polski PKO Bank Polski PKO Bank Polski PKO Bank Polski	VI 2001 VI 2001 VI 2001 VI 2003 VI 2003	10 lat 8 lat 9 lat 9 lat 10 lat	0,12 T52 + 0,4% T52 + 0,45% T52 + ? T52 + ?	500,00 500,00 500,00 100,00 100,00	30,00 15,00 15,00 20,00 17,20	30,00 15,00 15,00
20.	Tychy	PKO Bank Polski PKO Bank Polski	serie, od VII 2002 XII 2003	1-6 lat 2 lata		100,00	12,00 1,00	13,00
21.	Wałbrzych*	PKO Bank Polski	serie, od XI 2001	3-10 lat		100,00	35,00	35,00
22.	Wrocław	BRE Bank BZ WBK	XII 2002 X 2003	4, 6, 8 i 10 lat 2, 4, 6, 8 i 10 lat	T52 + ? T52 + 0,26 – 0,605%	100,00 100,00	80,00 100,00	
23.	Zamość	BGŻ	serie, od IX 1998 r.	4-6 lat	T52 + 0,8 - 1%	20,00	3,50	6,50

\* Od 1 stycznia 2003 r. Wałbrzych już nie jest miastem na prawach powiatu (połączono miasto na prawach powiatu z powiatem wałbrzyskim).

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o biuletyny Fitch Polska i informacje uzyskane w urzędach poszczególnych miast na prawach powiatu.

Pierwsza w historii polskiego rynku kapitałowego publiczna sprzedaż obligacji komunalnych miała miejsce dnia 19 maja 2003 r., kiedy to papiery wartościowe Rybnika zadebiutowały na Centralnej Tabeli Ofert. Podmiotem organizującym emisję i sprzedaż był PKO Bank Polski wraz z Bankowym Domem Maklerskim. Wiązało się z tym wiele problemów. Już na etapie wyboru agenta emisji dało o sobie znać słabe zainteresowanie nią ze strony banków, czego efektem było unieważnienie pierwszego postępowania przetargowego. Władze Rybnika podjęły bezprecedensową decyzję o kontynuowaniu postępowania w drodze negocjacji z zachowaniem konkurencji, ale unieważnienie przetargu wpłynęło na małą liczbę ofert i ich niską konkurencyjność.

W emisji Rybnika przewidziano tzw. opcję obligatoryjnego przedterminowego wykupu papierów. Jest to pierwsza, komunalna emisja w Polsce zawierająca taki mechanizm, którego celem jest zagwarantowanie miastu bezpieczeństwa finansowego. Dzięki tej formule spłata zadłużenia przebiega według określonego przez miasto harmonogramu (w przypadku dobrowolnego przedterminowego wykupu obligacji nie ma gwarancji, że w poszczególnych latach będą wykupione wcześniej ustalone kwoty, gdyż liczba zgłoszonych do wykupu papierów może być mniejsza). Podstawową korzyścią wprowadzenia takiego rozwiązania jest zmniejszenie kosztów związanych z opłatami wnoszonymi do KDPW (im mniejsza jest liczba serii, tym te koszty są niższe). W przypadku Rybnika wystąpiły jednak pewne trudności wynikające z faktu, że KDPW nie posiadało wypracowanych procedur związanych z obligatoryjnym przedterminowym wykupem obligacji, a to z kolei spowodowało opóźnienie akceptacji prospektu emisyjnego i przesunięcie terminu pozyskania środków z emisji I transzy<sup>67</sup>.

Opisane problemy dowodzą, że pomimo liberalizacji polskich przepisów prawa, regulujących kwestie publicznej emisji, daleko jeszcze w tej dziedzinie do stanu idealnego, a pionierskie jednostki samorządu terytorialnego decydujące się na zaistnienie na rynku publicznym narażone są na znaczne komplikacje proceduralne oraz dodatkowe koszty.

Kolejnym nowatorskim emitentem komunalnym, chociaż z zupełnie innych przyczyn niż charakteryzowane wcześniej miasta, jest Kraków – jedyne miasto w Polsce, które zdecydowało się na emisję obligacji poza granicami kraju, na rynku europejskim. Mowa tu o tzw. euroobligacjach<sup>68</sup>. Dnia 27 listopada 1998 r. dwuletnie euroobligacje Krakowa o wartości 66 mln marek niemieckich (148 mln zł) znalazły się w obrocie na giełdzie luksemburskiej. Miasto było pierwszym podmiotem Europy

---

<sup>67</sup> Szerzej na ten temat: W. Jankowski, *Publiczne emisje obligacji komunalnych. Liczy się wielkość*, „Wspólnota” 2003 Nr 22.

<sup>68</sup> W literaturze wskazuje się na następujące różnice między euroobligacjami a obligacjami emitowanymi na rynkach narodowych: euroobligacje są sprzedawane w krajach innych niż kraj waluty, której emisja jest dominowana, są plasowane równolegle w różnych centrach finansowych i gwarantowane przez wielonarodowy syndykat banków, sprzedających je swoim klientom na całym świecie i wreszcie wypłacane od nich odsetki nie są dochodem podlegającym opodatkowaniu, co daje im przewagę nad większością obligacji emitowanych na rynkach krajowych, a będących w posiadaniu nierezydentów.

Szerzej na ten temat: G. Dosoo, *The eurobond market*, Woodhead-Faulkner, Ltd. Simon & Schuster International Group, 1992, s. 21.

Środkowej i Wschodniej, który wyemitował euroobligacje po kryzysie rosyjskim<sup>69</sup>. Cena emisyjna została wyznaczona na poziomie 99,9% za 100 jednostek nominalu, co oznaczało marżę emisyjną w wysokości 0,1%. Euroobligacje krakowskie zostały oprocentowane według zmiennej stopy procentowej, wypłacanej co pół roku i opartej na sześciomiesięcznej stawce LIBOR dla marki niemieckiej, powiększonej o 1% marży inwestorskiej. Dla ostatniego okresu odsetkowego, tzn. od maja do listopada 2000 r., stawka LIBOR wyniosła 4,6256%, co oznaczało, że obligatariuszom wypłacono odsetki według stopy procentowej, wynoszącej 5,6256% w skali roku (dla porównania rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych wynosiła w analizowanym okresie od 17 do 18,5%)<sup>70</sup>.

W organizacji emisji uczestniczyło konsorcjum pięciu banków: CA IB Securites, Westdeutsche Landesbank Polska, Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Bank Przemysłowo-Handlowy oraz Bank Zachodni S.A. Pieniądze z tzw. II Pożyczki Stołecznej Królewskiego Miasta Krakowa (pierwsza emisja obligacji miała miejsce w 1996 r. na kwotę 15 mln zł) zostały przeznaczone na spłatę kredytu pomostowego zaciągniętego w 1997 r. oraz na sfinansowanie inwestycji komunalnych, między innymi na poprawę systemu komunikacyjnego miasta (w tym rozbudowę szybkiego tramwaju oraz remonty, modernizacje oraz zakup taboru komunikacji miejskiej). Pierwsze euroobligacje Krakowa miały dwuletni termin zapadalności.

W listopadzie 2000 r., a więc w miesiącu ich wykupu, Kraków ponownie wyemitował euroobligacje o wartości 33 mln euro, które posłużyły do rolowania papierów z 1998 r. Emisję nowych obligacji przygotowało to samo konsorcjum bankowe, które w 1998 r. zorganizowało pierwszy etap pożyczki. Papiery, podobnie jak poprzednie, były notowane na giełdzie w Luksemburgu. Euroobligacje Krakowa są 7-letnimi papierami dłużnymi z opcją wcześniejszego wykupu, oprocentowanymi według stawki EURIBOR dla depozytów 6-miesięcznych plus marża na poziomie 0,75% powyżej stawki EURIBOR. W tym miejscu należy podkreślić duże zainteresowanie inwestorów zakupem charakteryzowanych obligacji. Przykładowo w przypadku instytucji finansowych wyrażany przez nie popyt trzykrotnie przekroczył wielkość emisji.

Analiza opisanych przykładów miała na celu ukazanie specyfiki procesu wykorzystania emisji obligacji komunalnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Podsumowując, można stwierdzić, że obserwujemy systematyczny wzrost roli tego instrumentu w gospodarce finansowej JST, jednak dalszy, dynamiczny rozwój rynku wymaga spełnienia określonych warunków. Zaliczyłabym do nich następujące:

- wprowadzanie dalszych ułatwień emisji obligacji komunalnych w obrocie publicznym, poprzez sukcesywne upraszczanie procedur i zmniejszanie kosztów emisji,

---

<sup>69</sup> Już w 1997 r. rada miasta uchwaliła emisję euroobligacji o wartości 28,5 mln DEM (ok. 55 mln zł) i stałej stopie procentowej. Jednak niekorzystna sytuacja na światowych rynkach finansowych, w tym wspomniany kryzys rosyjski, skłoniły władze miasta do zmiany planów emisyjnych i zaciągnięcia jednorocznej pożyczki pomostowej w wysokości 55 mln zł w Westdeutsche Landesbank Polska SA.

<sup>70</sup> G. Kozuń-Cieślak, *Rynek euroobligacji jako źródło kapitału pożyczkowego*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, pod red. naukową S. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 261-262.



- działania zwiększające płynność obligacji samorządowych np. poprzez wprowadzenie ulg podatkowych dla inwestorów indywidualnych i instytucjonalnych,
- poszukiwanie innych, niż formuła 52-tygodniowych bonów skarbowych, metod ustalania oprocentowania obligacji komunalnych,
- intensyfikację działań na rzecz „przyjęcia się” obligacji przychodowych jako instrumentu finansowania dochodowych przedsięwzięć komunalnych,
- wykorzystanie obligacji sekurytyzacyjnych do finansowania przedsięwzięć komunalnych,
- działania na rzecz pobudzania aktywności funduszy inwestycyjnych i emerytalnych na rynku obligacji komunalnych,
- upowszechnianie instytucji ratingu wśród emitentów samorządowych,
- rozwój rynku profesjonalnych usług konsultingowych związanych z emisją obligacji komunalnych,
- działania na rzecz upowszechniania mechanizmów tzw. grupowania (konsolidacji) długu komunalnego, np. poprzez łączenie się emitentów samorządowych i tworzenie tzw. banków obligacyjnych.

#### 4.4. Bony komunalne oraz weksle inwestycyjne publiczne

Polski rynek krótkoterminowych papierów dłużnych<sup>71</sup> w odniesieniu do sektora samorządowego praktycznie nie istnieje. Dlatego opisane poniżej przykłady instrumentów tego typu należy potraktować jako możliwe do wykorzystania przez samorząd. Jednym z rodzajów papierów krótkoterminowych mogą być bony komunalne (gminne, powiatowe, wojewódzkie). Są to krótkoterminowe instrumenty rynku pieniężnego o charakterze pożyczkowym, których emisja odbywa się w oparciu o prawo cywilne. Stanowią rodzaj zobowiązania jednostki samorządu terytorialnego, będącej ich emitentem, do zwrotu określonej kwoty w dniu wymagalności bonu jego aktualnemu posiadaczowi. Zasadniczą różnicą między obligacją a bonem jest termin zapadalności. Bon służy do finansowania bieżących potrzeb JST i może być emitowany na okresy ok. 1 miesiąca. Jego oprocentowanie, jako instrumentu z definicji krótkoterminowego, oparte jest na jedno- lub trzymiesięcznej stawce WIBOR.

---

<sup>71</sup> Chodzi o papiery komercyjne (ang. *commercial papers*), czyli krótkoterminowe (do 365 dni) papiery dłużne emitowane najczęściej przez podmioty spoza sektora finansowego, zwykle na okaziciela, z określoną wartością nominalną oraz terminem zapadalności. Podstawa prawna ich emisji jest zróżnicowana i obejmuje: *Prawo wekslowe*, *Kodeks cywilny* i *Ustawę o obrocie papierów wartościowych*. Papiery komercyjne występują w dwu różnych formach: dyskontowej i kuponowej. Pierwsze sprzedawane są poniżej wartości nominalnej (różnica stanowi dyskonto). Na koniec okresu zapadalności emitent wykupuje je, płacąc cenę nominalną, w której zawierają się odsetki. Papiery komercyjne kuponowe zawierają kupony odsetkowe realizowane w trakcie okresu zapadalności. Dotychczas w Polsce emitentami papierów krótkoterminowych były firmy lub osoby fizyczne, prowadzące działalność gospodarczą. Nie istnieją jednak żadne przesłanki wykluczające możliwość ich emisji przez JST.

Szerzej na temat tych instrumentów rynku kapitałowego P. Żukowski, *Krótkoterminowe papiery dłużne – commercial papers*, „Bank” 1995 Nr 12, s. 39.

Korzyści z emisji bonów komunalnych przez JST można określić następująco<sup>72</sup>:-

- możliwość negocjacji kosztów pozyskania pieniądza;
- relatywnie niższy koszt pozyskania kapitału w porównaniu z innymi źródłami finansowania (krótkoterminowym kredytem bankowym, emisją obligacji komunalnych);
- brak konieczności deklaracji ściśle określonego celu emisji (jest więc to dobre narzędzie do finansowania potrzeb bieżących, wynikających z czasowych braków finansowych, spowodowanych nierównomiernością przychodów);
- uniknięcie długotrwałych i skomplikowanych procedur kredytowych;
- brak konieczności udzielania zabezpieczeń;
- możliwość dopasowania terminów wykupu danej emisji do indywidualnych potrzeb emitenta;
- pozyskanie średnioterminowego źródła finansowania po koszcie finansowania krótkoterminowego przez zastosowanie mechanizmu tzw. rolowania, czyli wykupu danej emisji z wpływów z następczej;
- efekt marketingowy emisji.

Natomiast wadą emisji skryptów dłużnych w postaci bonu komunalnego jest niewątpliwie długotrwała i kosztowna droga egzekucji należności w przypadku niewykupienia bonu przez emitenta, związana z postępowaniem cywilnoprawnym.

Ciekawe rozwiązanie proponują J. Niechcielski i D. Wieloch. Byłoby nim kierowanie oferty sprzedaży bonów komunalnych do inwestorów wywodzących się z tego samego sektora, a więc jednostek samorządowych, które w danym momencie dysponują nadwyżką środków. Jak zauważają autorzy, służby finansowe gmin-inwestorów lepiej rozumiałyby specyfikę sytuacji finansowej gmin-emitentów, dzięki czemu z większym zaufaniem powinny lokować swoje nadwyżki w bonach komunalnych<sup>73</sup>.

Jak na razie są to koncepcje czysto teoretyczne, a jedynym miastem w Polsce, które próbowało, jednak bez powodzenia, wykorzystać ten instrument, był Radom. W 1999 roku ówczesny prezydent miasta podpisał z prezesem banku BEN S.A. (obecnie BISE S.A.) umowę na emisję bonów komunalnych. Oznaczało to, że jeśli gminie zabrakłoby w kasie pieniędzy, mogłaby na kilka dni wyemitować bony i otrzymać od banku pożyczkę. Planowano emisję o łącznej wartości 5 mln zł, z okresem wykupu od 7 do 90 dni. Wartość nominalna jednego bonu miała kształtować się na poziomie 100 tys. zł. Ich rentowność oparto na WIBOR jedno- lub trzymiesięcznym. Agentem emisji i organizatorem obrotu bonami na rynku wtórnym miał być Bank Energetyki. Emisja miała być niepubliczna. Zakładano możliwość rolowania bonów. Dyrekcja banku zobowiązała się, że środki pieniężne będą uruchomione bardzo szybko i będą do dyspozycji gminy po 48 godzinach od poinformowania banku przez miasto o potrzebie emisji. Ostatecznie jednak miasto nie skorzystało z tej możliwości<sup>74</sup>.

Innym, krótkoterminowym instrumentem dłużnym, możliwym do wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego są weksle inwestycyjne publiczne (tzw.

<sup>72</sup> J. Niechcielski, D. Wieloch, *Szybki i tani pieniądź*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 maja 1999 r.

<sup>73</sup> Tamże.

<sup>74</sup> A. Myczkowska, *Nie tylko Radom*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 czerwca 1999 r.

WIP-y), emitowane w oparciu o *Prawo wekslowe*<sup>75</sup>. Weksel własny – jest to pisemne, bezwarunkowe zobowiązanie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej w określonym czasie. Emitentem jest osoba podpisana na WIP-ach jako wystawca (zgodnie z *Prawem wekslowym* złożenie podpisu na wekslu stanowi podstawę i przyczynę zobowiązania wekslowego podpisującego). WIP-y są papierami dyskontowymi, co oznacza, że ich nabywcy kupują je z dyskontem, a przy wykupie otrzymują wartość nominalną, nie otrzymując przy tym już żadnych odsetek. Emitent może dowolnie wyznaczyć czas, na jaki emituje papiery. Nie ma bowiem w zasadzie ograniczenia długości okresu wykorzystywania środków pozyskanych przez emisję WIP-ów, poza minimalnym czasem dwóch miesięcy, jakie muszą upłynąć od dnia emisji do dnia ich wykupu. Samorządowy emitent może ten okres – stosownie do swoich potrzeb – wydłużyć przez wspomniany wcześniej mechanizm rolowania. Dzięki temu emisja krótkoterminowych dłużnych papierów wartościowych może stać się źródłem finansowania średnioterminowego, a nawet długoterminowego.

Jako zalety WIP-ów w literaturze podaje się następujące<sup>76</sup>:

1. Emisja WIP-ów jest prostsza od emisji obligacji komunalnych.
2. Brak wymogu podawania celu, na który przeznaczone będą środki uzyskane z emisji oraz obowiązku wykorzystania tych środków wyłącznie na ten cel.
3. Brak wymogów co do ujawnienia informacji o emitencie.
4. Po wyemitowaniu WIP-ów nie trzeba płacić odsetek, a zadłużenie jest spłacane jednorazowo w dniu wykupu papierów wartościowych.
5. Stałość ponoszonych kosztów zadłużenia.
6. Znaczna elastyczność emitenta co do terminu spłaty zadłużenia.
7. Korzyści marketingowe wynikające z emisji.

Jako przykład WIP-ów może posłużyć emisja z 1998 r. dokonana przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. we Wrocławiu o wartości ok. 80 mln zł. Jej agentem i gwarantem był Bank Rozwoju Eksportu.

#### 4.5. Leasing komunalny

Leasing jest jedną z najszybciej rozwijających się form finansowania inwestycji w Polsce. Wkracza on powoli także w sferę finansowania inwestycji jednostek samorządu lokalnego, jako leasing komunalny. Leasing polega na oddaniu na pewien czas przedmiotu w posiadanie użytkownika, który za opłatą korzysta z niego przez ustalony okres. Zwykle leasing wykorzystywany jest przez podmioty gospodarcze, których nie stać na zakup potrzebnego sprzętu lub które nie posiadają wymaganego zabezpieczenia, niezbędnego do uzyskania kredytu bankowego. Między innymi z tego powodu leasing uznawany jest za bardziej (niż kredyt) uniwersalną i elastyczną formę finansowania działalności inwestycyjnej. Inne jego zalety to:

- możliwość łatwego dostępu do najnowszej techniki bez angażowania własnych środków finansowych,

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. *Prawo wekslowe*, Dz. U. Nr 37, poz. 282, z późn. zm.

<sup>76</sup> M. Jastrzębska, *Polityka długu jednostki samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt” 2002 Nr 9.

- zwiększenie płynności finansowej firmy, gdyż przedsięwzięcie gospodarcze korzysta ze wsparcia funduszu zewnętrznego,
- możliwość szybkiego i elastycznego reagowania na zmiany rynkowe poprzez korzystanie z dostarczanych (gotowych) urządzeń w miejsce ich zakupu,
- oszczędzanie na czynnościach proceduralnych związanych z wyborem i zakupem urządzenia (producent, bank),
- łagodniejsze niż w przypadku ubiegania się o kredyt warunki umowy leasingowej (zabezpieczenie finansowe spłaty rat, zastawy itp.).

Do podstawowych form leasingu należą: leasing operacyjny i finansowy (kapitałowy). Występuje również leasing zwrotny<sup>77</sup>.

Na polskim rynku widoczna jest bardzo duża aktywność instytucji leasingowych w zakresie mobilizowania kapitału. Według najnowszego raportu Związku Przedsiębiorstw Leasingowych całkowita wartość netto ruchomych środków trwałych wyleasingowanych przez wszystkie działające tu firmy wyniosła w 2004 r ok. 12,28 mld zł (oznacza to wzrost o ponad 16% w stosunku do 2003 r.), natomiast łączna wartość netto nieruchomości przekazanych w leasing to ok. 1,9 mld zł (dla porównania w 2003 r. – tylko 0,6 mld, czyli odnotowano wzrost o 207%). Obecny poziom udziału leasingu nieruchomości w rynku leasingu ogółem (ruchomości i nieruchomości) sięga ponad 13%, zbliżając tym samym polski rynek leasingu do standardów europejskich<sup>78</sup>.

Niestety, opisana wysoka dynamika rozwojowa nie dotyczy polskiego sektora samorządowego. Gminy, powiaty i województwa rzadko wykorzystują charakteryzowany instrument głównie ze względu na wysokie koszty obsługi, w porównaniu z kredytami i pożyczkami. A szkoda, ponieważ leasing daje możliwość rozłożenia finansowania przedsięwzięcia w długim okresie, co jest szczególnie istotne przy wielu rodzajach inwestycji komunalnych. Finansowanie poprzez leasing umożliwia pokrycie nawet do 100% kosztów przedsięwzięcia, a więc nie wymaga zaangażowania środków własnych. Może ono obejmować różne rodzaje inwestycji samorządowych, np.: budynki użyteczności publicznej, ośrodki zdrowia, sieci gazownicze i wodociągowe, oczyszczalnie ścieków oraz wiele innych typów inwestycji infrastrukturalnych, mających na celu zaspokajanie szeroko pojętych zbiorowych potrzeb danej wspólnoty.

Istotne znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego ma możliwość współpracy z doświadczonym partnerem – spółką leasingową wykorzystującą posiadaną

---

<sup>77</sup> Leasing operacyjny obejmuje urządzenia do wykonania określonego zadania. Firma leasingowa sprawuje nadzór nad pracą urządzenia, które do czasu określonego umową leasingową pozostaje nadal składnikiem jego majątku trwałego. Leasing finansowy ma miejsce, gdy okres użytkowania urządzenia przez leasingobiorcę zbliża się do granic fizycznego zużycia przedmiotu. Staje się on faktycznie składnikiem majątku leasingobiorcy i jest przez niego amortyzowany. Stwarza to możliwość amortyzacji przedmiotu leasingu od podstawy opodatkowania leasingobiorcy.

Leasing zwrotny (ang. *Sale-and-Lease-Back*), oznacza transakcję, w której obecny właściciel nieruchomości sprzedaje ją i jednocześnie zawiera umowę wieloletniego leasingu tej nieruchomości. W ramach takiej umowy leasingu, był właściciel (obecnie już leasingobiorca) otrzymuje możliwość nieprzerwanego użytkowania obiektu, może również zapewnić sobie prawo odkupu nieruchomości po zakończeniu umowy leasingu.

<sup>78</sup> Dane uzyskane w Związku Przedsiębiorstw Leasingowych.

wiedzę na temat finansowania i zarządzania dużymi projektami inwestycyjnymi. Pozwala to na przygotowanie najbardziej efektywnej struktury dla sfinansowania inwestycji komunalnej, umożliwia przedstawienie dokładnej kalkulacji kosztów oraz ich stałą kontrolę, uzyskanie profesjonalnego doradztwa technicznego, usprawnienie organizacji procesu budowlanego, a po zakończeniu inwestycji stwarza gwarancję wykonywania profesjonalnego zarządu zrealizowanym projektem<sup>79</sup>.

Wzorem rozwiązań niemieckich, w Polsce leasing komunalny jest do wykorzystania przede wszystkim w płaszczyźnie nieruchomości. Należy wziąć pod uwagę, że jednostce samorządu terytorialnego nie jest niezbędny na własność każdy budynek komunalny. Najistotniejsze jest to, że może być on używany na określone cele publiczne, przez wiele lat. Taką formułę stwarzają leasing operacyjny oraz leasing zwrotny. Umowy tego typu są korzystne również z innych powodów. Otóż wynikające z nich zobowiązania finansowe nie wliczają się do limitów zadłużenia, określonych w ustawie o finansach publicznych (raty leasingowe stanowią dla samorządów element ich wydatków bieżących).

Z podobnych przyczyn jest to formuła korzystna do wykorzystania w sferze gospodarki komunalnej (firmy wodociągowe, kanalizacyjne, komunikacja zbiorowa itp.). Praktyka pokazuje, że dotychczas z takiej formy finansowania korzystają przede wszystkim spółki komunalne. W przypadku JST jest to raczej sporadyczne, a przedmiotem leasingu są najczęściej autobusy miejskie, pojazdy do oczyszczania dróg, maszyny dla zakładów utylizacji odpadów itp., a więc głównie ruchomości. Formuła leasingu komunalnego została na przykład wykorzystana przez samorząd Szczecina. Były również inne, niestety nieudane próby jej zastosowania przy finansowaniu zakupu autobusów miejskich, które dotyczyły Białegostoku (w 1999 r.) i Bydgoszczy (1996-1997). W obydwu przypadkach tańszym instrumentem okazał się jednak kredyt bankowy.

Pewnym impulsem rozwoju leasingu komunalnego może okazać się napływ środków strukturalnych Unii Europejskiej. Raty leasingowe traktowane są jako tzw. koszty kwalifikowane, a więc pod tym względem leasing może skutecznie konkurować z kredytem bankowym. Jednocześnie uczestnictwo Polski w strukturach europejskich powinno przełożyć się również na stabilizację przepisów regulujących omawianą problematykę. Prawne niejasności interpretacyjnie związane z umową leasingu stanowiły jak dotąd jeden z istotnych czynników zniechęcających samorządy terytorialne do korzystania z tej formuły finansowania.

#### **4.6. Poręczenia i gwarancje jako instrumenty kreowania potencjalnego długu jednostki samorządu terytorialnego**

Poręczenia i gwarancje powiększają dług publiczny. Ich udzielenie jest czynnością cywilnoprawną, regulowaną przepisami prawa cywilnego, ale jednocześnie dopuszczoną przepisami *ustawy o finansach publicznych*. Zgodnie z jej art. 52 jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji dla innych podmiotów. Przed ich udzieleniem konieczne jest wprowadzenie stosownych dyspozycji do budżetu

<sup>79</sup> „Gazeta Bankowa” 2003 Nr 15(755).

oraz ustalenie łącznej sumy poręczeń w uchwale budżetowej, z uwzględnieniem przepisów *ustawy o finansach publicznych* – w tym art. 113, który do łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek włącza też potencjalne spłaty wynikające z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń. Wszystko to powoduje, że poręczenia i gwarancje są zobowiązaniami specyficznymi, mającymi charakter zobowiązań „potencjalnych”, niezależnie od tego, czy stały się one już wymagalne, czy też dopiero mogą stać się takimi w przyszłości. Również na mocy przepisów art. 124 ust. 1 pkt 2a *ustawy o finansach publicznych*, do kategorii wydatków bieżących zalicza się wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, a to oznacza, że w budżecie muszą być zaplanowane wydatki z tego tytułu, mimo że chodzi o zobowiązania „potencjalne”.

Od kilku lat obserwujemy zwiększanie się kwot udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji, również w relacji do dochodów. O ile w 1999 r. ogólna kwota udzielonych poręczeń i gwarancji wynosiła ok. 291,3 mln (gminy – 122,8 mln zł, powiaty – 7,5 mln zł, miasta na prawach powiatu – 158,9 mln zł, województwa – 2,1 mln zł), to w 2000 r. wzrosła ona trzykrotnie do poziomu ok. 900 mln zł (gminy – 40,5 mln zł – co stanowiło 0,1% dochodów ogółem tych jednostek, powiaty – 11,7 mln zł – 0,1% dochodów, powiaty – 35,1 mln zł – 0,2% dochodów, województwa – 2,8 mln zł, czyli 0,1% dochodów). W 2001 r. wprawdzie wartość udzielonych poręczeń i gwarancji spadła do poziomu 733,7 mln zł (w tym: gminy – 352,5 mln zł, powiaty – 58,7 mln zł, miasta na prawach powiatu – 317,8 mln zł, województwa – 4,7 mln zł), ale wzrósł udział udzielonych poręczeń i gwarancji w dochodach JST ogółem, kształtując się na poziomie 0,9% (rekordowo wysoki udział zanotowano w przypadku miast na prawach powiatu – tj. 1,3% dochodów ogółem tych jednostek). W 2002 roku jednostki samorządu terytorialnego udzieliły poręczeń i gwarancji na łączną kwotę 878,3 mln zł – co stanowiło 1,1% wykonanych dochodów ogółem. Podobnie jak w latach ubiegłych liderami w tym zakresie były miasta na prawach powiatu (wartość udzielonych poręczeń i gwarancji – 384,6 mln zł, co stanowiło 1,6% wykonanych przez nie dochodów ogółem) oraz gminy (284,9 mln zł, czyli 0,7% dochodów). W przypadku powiatów była to kwota ok. 173,1 mln zł (1,4% dochodów), natomiast w województwach wynosiła ona 35,6 mln zł (0,8% dochodów), czyli siedmiokrotnie więcej niż w roku 2001. W 2003 r. ponownie zaobserwowano wzrost zobowiązań JST z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Ich wielkość ukształtowała się na poziomie ok. 996 mln zł (1,3% wykonanych dochodów), czyli blisko 3,5-krotnie wyższym niż w 1999 r. W przypadku gmin było to 319,4 mln zł i w stosunku do 2002 r. kwota ta była wyższa o 12,1%. Z danych wykazanych przez miasta na prawach powiatu wynika, że jednostki te w 2003 roku udzieliły poręczeń i gwarancji na łączną kwotę 385,6 mln zł, co stanowiło 1,4% ich dochodów ogółem. Kwota udzielonych poręczeń i gwarancji przez powiaty wyniosła 229, 5 mln zł (2,1% dochodów), natomiast województw – 61,4 mln zł (1,3% dochodów)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Dane dotyczące poręczeń i gwarancji zaczerpnięto z *Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* za lata 1999-2003, publikowanych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów.

Tabela 4.16

## Poręczenia i gwarancje udzielone przez poszczególne miasta na prawach powiatu w latach 2000-2003

Lp.	Miasto	2000			2001			2002			2003		
		Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych na koniec roku (w zł)	Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych na koniec roku jako procent dochodów ogółem	Wartość spłat dokonanych z budżetu JST w danym roku	Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych na koniec roku (w zł)	Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych na koniec roku jako procent dochodów ogółem	Wartość spłat dokonanych z budżetu JST w danym roku	Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych na koniec roku (w zł)	Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych na koniec roku jako procent dochodów ogółem	Wartość spłat dokonanych z budżetu JST w danym roku	Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych na koniec roku jako procent dochodów ogółem	Wartość spłat dokonanych z budżetu JST w danym roku	
1.	Biała Podlaska	4036000	3,65%	0	4000000	3,33%	0	3575000	2,91%	0	2475000	2,31%	0
2.	Białystok	39343962	8,66%	0	30384919	6,02%	0	30383032	6,10%	0	27875139	5,72%	0
3.	Bielsko-Biała	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
4.	Bydgoszcz	42291350	6,78%	0	65517630	9,47%	0	87674074	12,96%	0	68443730	10,86%	0
5.	Bytom	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	21469581	6,19%	0
6.	Chełm	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
7.	Chorzów	1269593	0,53%	0	1187896	0,50%	0	2049696	0,97%	0	8049696	4,12%	0
8.	Częstochowa	28113000	6,59%	0	27435500	5,92%	0	25325000	5,79%	0	20925000	4,99%	0
9.	Dąbrowa Górnicza	0	0,00%	0	1000000	0,38%	0	31215000	11,63%	0	29969000	10,25%	0
10.	Elbląg	7700000	3,21%	0	13758600	5,15%	0	21260000	7,63%	0	21867606	8,11%	0
11.	Gdańsk	1932323	0,21%	0	474357	0,05%	0	415316	0,05%	0	3712000	0,38%	0
12.	Gdynia	1000000	0,23%	0	1000000	0,22%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
13.	Gliwice	0	0,00%	0	1956210	0,40%	0	1539190	0,31%	0	5399797	1,15%	0
14.	Gorzów Wielkopolski	8431222	3,10%	0	13181222	4,47%	0	7811222	2,71%	68077	7811222	2,94%	0
15.	Grudziądz	3650000	1,90%	0	2750000	1,22%	0	2750000	1,27%	0	4850000	2,21%	0

16.	Jastrzębie-Zdrój	1010632	0,66%	0	1750000	1,01%	0	1750000	1,02%	0	1750000	1,14%	0
17.	Jaworzno	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
18.	Jelenia Góra	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
19.	Kalisz	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
20.	Katowice	126546	0,02%	0	267887	0,03%	0	369389	0,04%	0	371440	0,04%	0
21.	Kielce	1835000	0,47%	0	640000	0,15%	0	2818182	0,67%	0	1943347	0,47%	1270191
22.	Konin	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
23.	Koszalin	6658116	3,40%	160000	9880616	4,57%	0	7324067	3,45%	0	7443933	3,72%	0
24.	Kraków	54747075	4,13%	0	50747075	3,55%	0	50747075	3,49%	0	39583675	2,52%	0
25.	Krosno	3000000	2,55%	0	3000000	2,29%	0	3000000	2,31%	0	5000000	4,25%	0
26.	Legnica	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
27.	Leszno	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
28.	Lublin	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
29.	Łomża	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
30.	Łódź	0	0,00%	0	1779156	0,12%	0	4063209	0,27%	0	1299157	0,09%	4018932
31.	m.s. Warszawa	X	X	X	X	X	X	12087502	1,09%	0	11669170	0,24%	0
32.	Mysłowice	300000	0,23%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
33.	Nowy Sącz	569931	0,30%	0	581788	0,27%	0	319363	0,13%	0	359585	0,19%	0
34.	Olsztyn	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
35.	Opole	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	151560	0,05%	0
36.	Ostrołęka	0	0,00%	0	2502400	1,91%	0	2443200	1,89%	0	2378800	2,04%	0
37.	Piekary Śląskie	0	0,00%	0	395835	0,44%	0	556547	0,64%	0	2229168	2,39%	0
38.	Piotrków Trybunalski	0	0,00%	0	0	0,00%	0	170000	0,10%	0	170000	0,11%	0
39.	Płock	21932643	7,73%	0	22619260	6,90%	0	22833646	6,23%	0	23967319	6,56%	0
40.	Poznań	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
41.	Przemysł	0	0,00%	0	0	0,00%	0	29158	0,02%	0	4952141	3,34%	0
42.	Radom	7744672	1,96%	0	6419612	1,48%	0	4771646	1,09%	0	5329769	1,28%	0
43.	Ruda Śląska	0	0,00%	0	69500	0,02%	0	6275000	2,07%	0	8438753	3,06%	0
44.	Rybnik	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
45.	Rzeszów	485114	0,14%	0	0	0,00%	0	1281766	0,36%	0	1259766	0,36%	0
46.	Siedlce	2720000	1,75%	0	2720	0,00%	0	0	0,00%	0	2720000	1,80%	0



47.	Siemianowice Śląskie	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
48.	Skierniewice	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
49.	Słupsk	21351630	9,61%	0	3871275	1,63%	192696	3512606	1,50%	0	3382000	1,59%	0
50.	Sopot	8249000	7,53%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	600000	0,47%	0
51.	Sosnowiec	0	0,00%	0	0	0,00%	0	4000000	0,98%	0	2535559	0,69%	0
52.	Suwałki	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
53.	Szczecin	4658000	0,59%	0	4509000	0,53%	0	4173000	0,52%	0	3774000	0,53%	0
54.	Świętochłowice	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
55.	Świnoujście	0	0,00%	1469768	0	0,00%	0	0	0,00%	0	3000000	2,59%	0
56.	Tarnobrzeg	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	600000	0,66%	0
57.	Tarnów	7855589	3,28%	0	11426228	4,31%	2716749	6625574	2,67%	0	7551450	3,01%	0
58.	Toruń	0	0,00%	0	0	0,00%	0	4285099	1,05%	0	3254519	0,82%	0
59.	Tychy	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	2060909	0,80%	0
60.	Wałbrzych	17662507	6,87%	0	10426507	3,85%	0	8603332	3,03%	0	X	X	X
61.	Włocławek	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
62.	Wrocław	7500000	0,50%	0	1500000	0,10%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0
63.	Zabrze	0	0,00%	0	0	0,00%	0	144000	0,03%	0	201000	0,05%	54000
64.	Zamość	0	0,00%	0	1485000	0,97%	0	537000	0,35%	0	0	0,00%	0
65.	Zielona Góra	15568317	6,47%	0	19291553	7,45%	0	17550177	6,93%	0	14824317	6,50%	0
66.	Żory	2000000	2,15%	0	2000000	1,91%	0	330000	0,33%	0	0	0,00%	10000

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Z zaprezentowanych danych wynika, że interesujące nas miasta na prawach powiatu dominują nad innymi jednostkami samorządu terytorialnego w aspekcie wysokości kwot udzielanych poręczeń i gwarancji.

W tabeli 4.15 scharakteryzowano poszczególne miasta na prawach powiatu, z uwzględnieniem wartości nominalnej niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w latach 2000-2003 (kolumna 1 tabeli) oraz zaprezentowano kwestię procesu przekształcania się zobowiązań potencjalnych w dług rzeczywisty, czego miernikiem jest wartość spłat dokonanych z budżetu JST z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (kolumna 3 tabeli). Z najnowszych danych dotyczących 2003 wynika, że istnieją miasta, w których wartość udzielonych przez nie poręczeń i gwarancji przekracza poziom 10% ich dochodów ogółem. Do takich jednostek zaliczamy Bydgoszcz oraz Dąbrowę Górniczą. Nieco niższe wskaźniki, ale przekraczające poziom 6% dochodów odnotowano w Płocku, Zielonej Górze oraz Bytomiu. Wskaźnik zbliżony do tej wielkości wystąpił również w Białymstoku. W 2003 r. spłaty dokonane z budżetów JST z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wystąpiły tylko w czterech jednostkach: Łodzi (ponad 4 mln zł z tytułu poręczenia i spłaty kredytu ZOZ-u), Kielcach (ok. 1,3 mln zł z tytułu poręczenia i spłaty kredytu bankowego dla Szpitala Miejskiego), Żorach (100 tys. zł) oraz Zabrze (54 tys. zł). Dla porównania w 2002 r. problem spłaty dotyczył tylko jednego miasta – Gorzowa Wielkopolskiego, w 2001 r. – dwóch jednostek: Tarnowa i Słupska, natomiast w 2000 r. – Koszalina i Świnoujścia.

## ROZDZIAŁ V

# ZDOLNOŚĆ KREDYTOWA JAKO INTEGRALNY ELEMENT ZARZĄDZANIA DŁUGIEM JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

### 5.1. Specyfika zarządzania w sektorze finansów publicznych

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego charakteryzuje się określoną specyfiką wynikającą ze specyfiki zarządzania w sektorze publicznym. G.T. Allison wskazuje na pewne różnice dotyczące kwestii podejmowania decyzji w sektorze publicznym i prywatnym<sup>1</sup>. Cytowany autor podkreśla, że w sektorze publicznym brany jest pod uwagę zwykle krótszy horyzont czasowy. Stanowi to skutek kadencyjności władz i związanych z tym tzw. cykli wyborczych. Ponadto cechą analizowanego sektora jest trudna wymierność efektów jego działalności. Nie istnieją jasne kryteria oceny aktywności organizacji publicznych, takie jak np. zysk w sektorze prywatnym. W zasadzie większy nacisk kładzie się tu na równość niż na efektywność. Występują również ograniczenia w zakresie polityki kadrowej, będące efektem regulacji dotyczących rekrutacji, awansowania i zwalniania pracowników. Istotny wpływ na te kwestie mają uwarunkowania polityczne. Inna cecha wynika z faktu, że organizacje publiczne są w większym zakresie poddawane ocenie opinii publicznej, naciskom opozycji, różnych grup interesów itp. Kolejna kwestia dotyczy większego nadzoru nad działalnością sektora publicznego ze strony organów kontroli państwowej.

W latach osiemdziesiątych, początkowo w USA i Wielkiej Brytanii, potem również w innych krajach Europy coraz powszechniejsza stała się koncepcja menedżerskiego modelu zarządzania sektorem publicznym (ang. *new public management*). Ch. Hood wymienia siedem niezbędnych atrybutów takiego modelu zarządzania<sup>2</sup>:

1. Wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym.
2. Jasno określone standardy i mierniki działalności.
3. Większy nacisk na kontrolę wyników działalności (zastąpienie tradycyjnego budżetowania budżetowaniem zadaniowym).

---

<sup>1</sup> G.T. Allison, *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, [w:] *Setting Public Management Research Agendas; Integrating the Sponsor, Producer and User*, Washington D.C. United States Office of Personnel Management, OPM Document 123-53-1 February 1990, s. 29-31.

<sup>2</sup> Ch. Hood, *A Public Management for all Seasons?*, "Public Administration" 1991, vol. 69 (1), s. 4-5.

4. Nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego.
5. Wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego (przetargi, kontraktowanie usług itp.).
6. Nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym.
7. Oszczędne wykorzystanie zasobów.

Zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego może odbywać się na różnych poziomach, jako zarządzanie ogólne, specjalistyczne (funkcjonalne) oraz operacyjne. Istota zarządzania ogólnego sprowadza się do sformułowania ogólnych celów i zadań strategicznych JST, uruchomienia procesów ich wdrażania i realizacji oraz koordynowania, kontrolowania i oceny działalności podmiotów je realizujących. Podstawowym dokumentem związanym z tym poziomem zarządzania jest ogólna strategia rozwoju JST. Zarządzanie specjalistyczne dotyczy konkretnych aspektów rozwoju jednostki samorządowej. Mogą to być przykładowo aspekty kadrowe (zapewnienie personelu odpowiedniego, w sensie ilościowym i jakościowym, do realizacji założonych celów strategicznych), aspekty związane z usługami publicznymi i infrastrukturą komunalną (chodzi tu przede wszystkim o zarządzanie usługami publicznymi, np. w dziedzinach transportu, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, zieleni miejskiej, utrzymania porządku i czystości, bezpieczeństwa publicznego, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, oświaty, kultury, pomocy i opieki społecznej itp.), przestrzenne (związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym), środowiskowe (dotyczące zarządzania zasobami środowiska przyrodniczego), organizacyjne (np. związane z organizacją i funkcjonowaniem urzędu administracji publicznej), informacyjne (związane zarówno z komunikacją wewnętrzną, jak i z komunikowaniem się władz samorządowych z otoczeniem, np. mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, lokalnym biznesem) i wreszcie najbardziej nas interesujące aspekty finansowe.

Zarządzanie finansami JST stanowi więc rodzaj zarządzania specjalistycznego (funkcjonalnego) i definiowane jest w literaturze jako kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi, mające na celu realizację założeń polityki finansowej JST, koordynację jej realizacji, monitorowanie racjonalności wykorzystania zasobów finansowych oraz rezultatów decyzji podjętych w tym zakresie<sup>3</sup>.

M. Zawicki, S. Mazur i J. Bober definiują zarządzanie finansowe jako perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków jednostce samorządu terytorialnego, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające ze strategii rozwoju jednostki poprzez<sup>4</sup>:

- wyznaczenie zakresu możliwości finansowych,

<sup>3</sup> M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 12.

<sup>4</sup> *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, pod red. M. Zawickiego, S. Mazura, J. Bobera, Program Rozwoju Instytucjonalnego realizowany przez Konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 13.

- określenie programów i zadań do finansowania, z uwzględnieniem sposobów ich pomiaru,
- zestawienie rocznych i wieloletnich planów jako sumy zadań z możliwościami ich finansowania,
- monitorowanie postępu realizacji zadań i programów oraz ocenę stopnia realizacji pod kątem: uzyskania zakładanego standardu usług i zapewnienia odpowiedniego poziomu infrastruktury koniecznej do ich świadczenia, zapewnienia realizacji celów rozwojowych zgodnie z priorytetami zapisanymi w strategii oraz uzyskania wysokiej skuteczności i odpowiedniej efektywności kosztowej działań.

Na zarządzanie finansami JST składa się wiele komponentów. M. Jastrzębska wymienia następujące: planowanie finansowe, planowanie budżetowe, rachunkowość finansową, rachunkowość budżetową, kontrolę finansową, kontrolę budżetową, zarządzanie gotówką, zarządzanie programami inwestycyjnymi, zarządzanie ryzykiem oraz zarządzanie długiem<sup>5</sup>.

Nieco inne podejście prezentuje B. Filipiak, wymieniając następujące kierunki działania składające się na kompleksowe zarządzanie finansami samorządowymi: zarządzanie wolnymi środkami finansowymi (ang. *cash management*), zarządzanie płynnością finansową, w tym zarządzanie długiem, zarządzanie majątkiem trwałym, zarządzanie działalnością gospodarczą JST (zarówno w sferze, jak i poza sferą użyteczności publicznej) oraz zarządzanie ryzykiem<sup>6</sup>.

Z kolei K. Cichocki, w opracowaniu dotyczącym problematyki zdolności kredytowej Szczecina<sup>7</sup>, wskazuje na pięć elementów zarządzania jednostką samorządową:

1. Planowanie finansowe.
2. Zarządzanie zadłużeniem.
3. Planowanie inwestycyjne.
4. Zarządzanie majątkiem.
5. Zarządzanie usługami komunalnymi.

Wydaje się jednak, że lista ta nie jest do końca kompletna. Zabrakło tu tak ważnego komponentu, jakim jest zarządzanie funduszami pomocowymi UE. W obecnych realiach stanowi to niewątpliwie kluczowy aspekt lokalnej gospodarki finansowej.

Ciekawym ujęciem zaproponowanym przez cytowanego autora jest powiązanie poszczególnych aspektów zarządzania z zasadami polityki finansowej, których przestrzeganie przyczyni się do umocnienia wiarygodności kredytowej JST. Przedstawia się to następująco:

1. Planowanie finansowe – zasada sporządzania wieloletnich prognoz finansowych jako ogólnie obowiązująca procedura włączona w procedurę przygotowywania budżetu, zasada opracowywania wieloletnich planów finansowych w

<sup>5</sup> M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, op. cit., s. 16.

<sup>6</sup> *Finanse samorządowe. Zadania, ćwiczenia, case study*, pod red. B. Filipiak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003, s. 26.

<sup>7</sup> *Szczecin. Zdolność kredytowa. Zasady polityki finansowej – rekomendacje*, DS CONSULTANTS, Szczecin 2000, s. 3.

- ujęciu wariantowym, zasada budowania założeń do prognoz finansowych z uwzględnieniem poszczególnych wariantów prognozy.
2. Zarządzanie zadłużeniem – zasada opracowywania indywidualnych dla danej jednostki samorządowej bezpiecznych wskaźników zadłużenia, zasada wypracowania optymalnych procedur zaciągania zobowiązań, zasada wypracowania planu postępowania w sytuacjach awaryjnych oraz zasad kształtowania polityki zadłużenia w perspektywie wieloletniej.
  3. Planowanie inwestycyjne – zasada budowania wieloletnich programów inwestycyjnych, zasada wariantowania programów inwestycyjnych, zasada współpracy na płaszczyźnie wieloletniego planowania inwestycyjnego i finansowego.
  4. Zarządzanie majątkiem – zasada identyfikacji majątkowych zasobów JST w podziale na grupy: majątku niezbędnego z punktu widzenia funkcjonowania i realizacji podstawowych zadań oraz pozostałego majątku, który może stanowić przedmiot polityki jednostki samorządowej; zasada opracowywania polityki zarządzania majątkiem w zakresie sprzedaży, dzierżawy i innego wykorzystania.
  5. Zarządzanie usługami komunalnymi – zasada racjonalizacji wydatków związanych ze świadczeniem usług komunalnych (np. poprzez działania restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne, poszukiwanie coraz to lepszych sposobów zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie dostarczania usług komunalnych) oraz zasada kształtowania odpowiedniej polityki cenowej za produkty i usługi komunalne.

W praktyce samorządowej traci na znaczeniu tradycyjne podejście do zarządzania finansami, koncentrujące się przede wszystkim na strukturze organizacyjnej oraz dostosowanej do niej alokacji środków, opartej na historycznie ukształtowanych wydatkach<sup>8</sup>. W literaturze pojawia się coraz więcej koncepcji nowoczesnego zarządzania finansami JST. Należy do nich między innymi idea aktywnego zarządzania, czyli zarządzania efektywnego i racjonalnego, opracowana przez B. Filipiak<sup>9</sup>. Jej realizacja, zdaniem autorki, wymaga spełnienia czterech podstawowych postulatów. Postulat pierwszy odnosi się do usprawnienia sfery informacyjnej w celu umożliwienia efektywnego i szybkiego przepływu informacji zarówno między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi JST, organami administracji państwowej (np. Ministerstwem Finansów), regionalnymi izbami obrachunkowymi, jak i mieszkańcami wspólnoty samorządowej. Postulat drugi dotyczy odejścia od tradycyjnych metod planowania budżetowego na rzecz nowoczesnych metod budżetowych. Bezpośrednio wiąże się z nim koncepcja budżetu zadaniowego<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> K. Pakoński, *Zintegrowane zarządzanie finansami*, Municipium, Warszawa 2001, s. 21.

<sup>9</sup> *Finanse samorządowe. Zadania, ćwiczenia, case study*, op. cit., s. 24-27.

<sup>10</sup> Budżetowanie zadaniowe (ang. *task base budgeting – TBB*) stanowi alternatywny, w stosunku do układu tradycyjnego, sposób opracowywania i wykonywania budżetu JST. Jego istota polega na ujęciu planowanej działalności jednostki samorządowej w określone zadania, wiążąc z nimi konkretne wydatki. Pozwala to na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, a w rezultacie właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Układ zadaniowy budżetu, w porównaniu z układem tradycyjnym, zapewnia jego większą czytelność i przejrzystość. Pierwszym polskim miastem, które w 1997 r. opracowało budżet zadaniowy był Kraków. Aktualnie szacuje się, że jednostkach około 70 jednostkach samorządach istnieją wypracowane procedury jego przygotowywania. Szerzej na temat budżetów

Trzeci postulat związany jest z zastosowaniem podejścia strategicznego do zarządzania jednostkami samorządowymi. Jego istotą jest tworzenie wieloletniej strategii finansowania, w tym wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych. Ostatni, czwarty postulat obejmuje aspekty organizacyjne i kadrowe. Chodzi tu o odejście od tradycyjnej roli skarbnika i jego funkcji ewidencyjno-księgowych na rzecz funkcji finansowo-menedżerskich.

Jeszcze inne postulaty usprawnienia procesu zarządzania finansami publicznymi wysuwa współczesny, amerykański ekonomista J.E. Jreisat. Autor kładzie nacisk na następujące aspekty<sup>11</sup>:

- konieczność określania celów strategicznych i operacyjnych organizacji publicznych,
- zwiększenie delegacji władzy i odpowiedzialności połączone z określaniem pułapu wydatków,
- dokonywanie alokacji zasobów w budżecie rocznym na podstawie wieloletnich programów finansowych,
- poszerzenie kompetencji oraz zwiększenie elastyczności kierownictwa i organizacji w zarządzaniu finansami,
- zwiększenie wykorzystania informacji porównawczej w formie mierników i wskaźników efektów w połączeniu z informacją finansową dotyczącą poniesionych wydatków,
- nadanie większego znaczenia ocenom formułowanym na podstawie regularnych sprawozdań finansowych i raportów o uzyskanych wynikach,
- podniesienie rangi kontroli działalności i oceny transakcji finansowych.

Interesującą koncepcję zarządzania finansami JST stanowić może zaprezentowany w ramach Programu Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego (*Local Government Partnership Program*)<sup>12</sup> Zintegrowany Model Zarządzania (ZMZ). Bazuje on na analogiach do zarządzania w sektorze komercyjnym. Traktuje jednostkę samorządu terytorialnego jako jeden organizm gospodarczy i społeczny, którego działanie (w tym gospodarka finansowa) podporządkowane jest celom całej wspólnoty samorządowej. Zarządzanie zintegrowane nastawione jest na jak najlepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców, czyli na świadczenie usług o możliwie wysokim standardzie, przy optymalnym wykorzystaniu zasobów. Długoterminowe, strategiczne cele formułowane są w wyniku dialogu ze wspólnotą oraz znajdują wyraz w planach wszystkich firm i jednostek komunalnych, które zobligowane są do ciągłego podnoszenia swojej efektywności. ZMZ odnosi się więc nie tylko do organizacyjnych form sektora finansów publicznych. Powinno również obej-

---

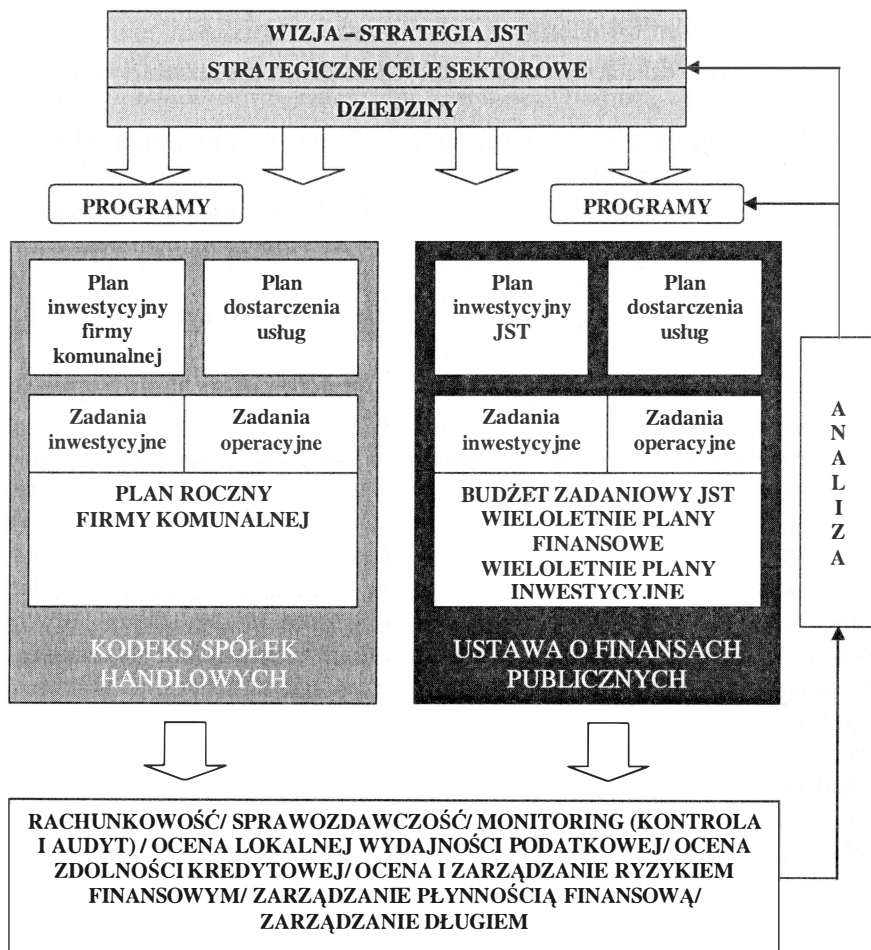
zadaniowych w: *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, praca zbiorowa pod red. S. Owsiaka, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 88-112.

<sup>11</sup> J.E. Jreisat, *The New Public Management and Reform*, [w:] *Handbook of Public Management Practice and Reform*, Ed. by K.T. Liou, New York 2001, Basel, Marcel Dekker Inc, s. 542-543.

<sup>12</sup> Był to program pomocowy rządu amerykańskiego dla samorządów gminnych w Polsce, realizowany w latach 1998-2001, który finansowano ze środków Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID).

mować wszelkie podmioty zależne od JST, np. spółki komunalne. Gospodarka finansowa tych podmiotów musi być zintegrowana ze strategią finansową JST, wynikającą z wieloletnich planów finansowych, wieloletnich programów inwestycyjnych oraz budżetów zadaniowych. Zależności te przedstawiono na rysunku 5.1.

**Rysunek 5.1**  
**Poziomy integracji w zarządzaniu zintegrowanym finansami jednostki samorządu terytorialnego**



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o K. Pakoński, *Zarządzanie finansowe i strategiczne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 79.

Jednocześnie w ZMZ uwzględnia się fakt, że JST działa z pozycji monopolisty, a za większość świadczonych przez nią usług nie płać bezpośredni użytkownicy, lecz podatnicy. Zakłada się, że brak konkurencji w sektorze publicznym wymaga



stosowania zobiektywizowanej oceny, opartej na miernikach efektywności ekonomicznej, a najskuteczniejszym instrumentem poprawy tej efektywności jest rynek. Tak rozumiane zarządzanie finansami JST opiera się na następujących cechach<sup>13</sup>:

- wieloletniość, czyli długookresowa perspektywa w planowaniu zadań inwestycyjnych i operacyjnych,
- kompletność, czyli podporządkowanie strategii finansowej JST wszystkich planów realizacyjnych jednostek zależnych (np. jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, komunalnych spółek akcyjnych, spółek z o.o. itp.)
- efektywność, czyli stosowanie procedur zarządzania efektywnością przez wszystkie jednostki zależne,
- uczestnictwo, czyli zapewnienie szerokiego dialogu publicznego w odniesieniu do celów i oceny ich realizacji.

## 5.2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego jako proces decyzyjny

Integralnym elementem zarządzania finansami JST jest zarządzanie długiem komunalnym. M. Bitner określa je jako dyscyplinę naukową i działalność praktyczną zajmującą się analizą działań zmierzających do planowego zaciągania i spłaty zadłużenia, zgodnych z potrzebami i możliwościami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego oraz z sytuacją na rynkach finansowych. Zarządzanie długiem komunalnym polega na wyborze odpowiedniej formy instrumentów dłużnych, dostosowaniu związanych z nimi przepływów gotówkowych do wielkości dochodów i wydatków budżetowych oraz na kwantyfikowaniu i ograniczaniu różnego rodzaju ryzyk towarzyszących procesom zadłużania się przez jednostkę samorządową<sup>14</sup>.

Zarządzanie długiem komunalnym to proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystywania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych przez nie usług publicznych na rzecz zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej.

---

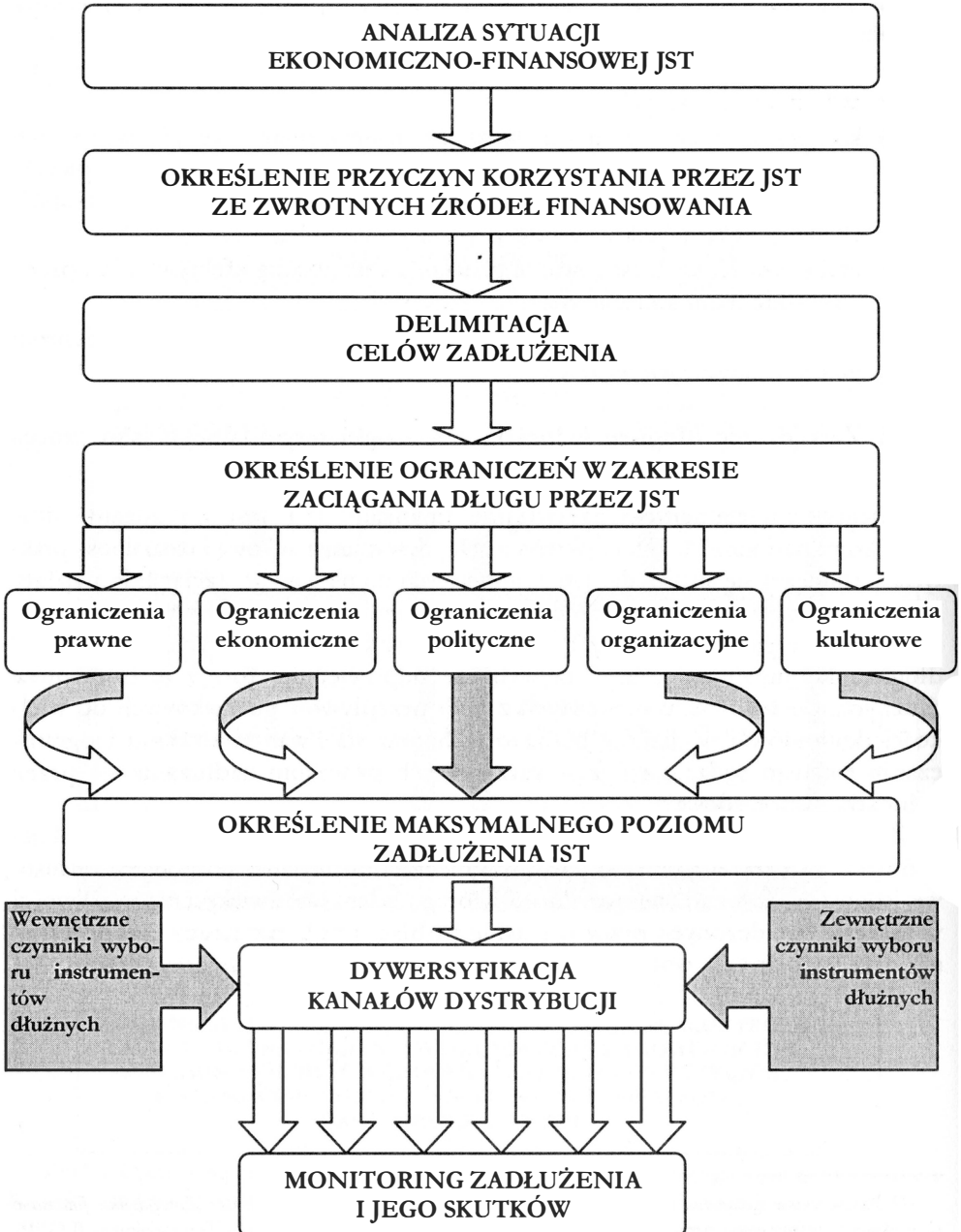
<sup>13</sup> *Budżetowanie zadaniowe i prognozy finansowe*, [w:] Materiały szkoleniowe nt.: *Zarządzanie finansami jako element zintegrowanego zarządzania gminą*, Program Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego (I.GPP), Warszawa 2000.

Szerzej nt. zintegrowanego zarządzania gminą również w opracowaniu: K. Pakoński, *Zintegrowane zarządzanie gminą zorientowane na cele*, Municipium, Warszawa 2001.

<sup>14</sup> M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym*, op. cit., s. 23.

Rysunek 5.2

### Etapy formułowania i realizacji polityki długu JST



Źródło: Opracowanie własne.

Decyzje związane z zarządzaniem długiem komunalnym dotyczą następujących elementów:

- określanie maksymalnego poziomu zadłużenia oraz indywidualnych dla danej jednostki, bezpiecznych wskaźników zadłużenia,
- delimitacja celów, na które może być zaciągany dług,
- opracowanie optymalnych dla danej jednostki warunków zaciągania długu oraz optymalne kształtowanie jego struktury,
- minimalizacja kosztów obsługi zadłużenia,
- minimalizacja ryzyka obsługi zadłużenia,
- określenie zasad postępowania w sytuacjach ekstremalnych w zakresie możliwości przekroczenia określonych wskaźników zadłużenia,
- monitorowanie i nadzorowanie stanu zadłużenia oraz przebiegu jego obsługi.

Wyżej wymienione elementy składają się na politykę zadłużenia (długu), prowadzoną przez JST. Według amerykańsko-kanadyjskiego Stowarzyszenia Menedżerów Finansów Publicznych definiuje się ją jako zespół zasad regulujących praktykę zarządzania oraz praktykę fiskalną, których celem jest zintegrowanie długoterminowych materialnych potrzeb lokalnej społeczności z dostępnymi zasobami finansowymi<sup>15</sup>.

W niniejszym opracowaniu proponuje się określoną sekwencję działań przy formułowaniu i realizowaniu polityki długu JST. Przedstawiono ją na rysunku 5.2.

Na zakończenie należy podkreślić, że w zarządzaniu długiem samorządowym mają zastosowanie uniwersalne zasady wykształcone w ramach ogólnych stosunków wierzycielsko-dłużniczych. S. Owsiak zalicza do nich<sup>16</sup>:

- zasadę minimalizacji kosztów pozyskiwania środków pieniężnych na obsługę długu publicznego,
- zasadę koordynowania bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów dłużnych z wymagalnością zobowiązań oraz
- zasadę zapewnienia bieżącej płynności finansowej.

### 5.3. Ryzyko związane z kredytowaniem JST

Nieodłącznym elementem każdej działalności, w tym także działalności jednostek samorządu terytorialnego, jest ryzyko. Podjęcie rozważań na ten temat w kontekście problematyki zarządzania długiem JST wydaje się niezbędne z co najmniej kilku powodów:

- po pierwsze, każdej decyzji związanej z zaciągnięciem zobowiązań finansowych przez jednostkę samorządową towarzyszy określone ryzyko,
- po drugie, prawidłowa polityka długu to taka, która uwzględnia owo ryzyko oraz określa optymalne sposoby jego ograniczania i dywersyfikacji,

<sup>15</sup> Tamże, s. 35-36.

<sup>16</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 230.

- po trzecie, poziom ryzyka kredytowego decyduje o zdolności kredytowej JST i związanej z tym dostępności kredytu.

W bogatej literaturze przedmiotu<sup>17</sup> pojęcie ryzyka używane jest przez różnych autorów w różnych aspektach. Ogólnie można je zdefiniować jako prawdopodobieństwo poniesienia straty, związane z podjęciem określonej decyzji gospodarczej, w tym również decyzji dotyczącej zadłużenia. Ryzyko jest miarą niepewności dochodów, oczekiwanych w przyszłości jako efekt określonej inwestycji kapitału. Oznacza zagrożenie nieosiągnięcia zamierzonych celów. Ryzyko związane z inwestowaniem w papiery wartościowe występuje, gdy zrealizowana stopa zwrotu w przyszłości może różnić się od stopy oczekiwanej.

JST jako kredytobiorcy i emitenci komunalnych papierów wartościowych odznaczają się pewną specyfiką, co z kolei ma wpływ na ryzyko związane z ich kredytowaniem. Owa specyfika jednostki samorządu terytorialnego przejawia się w następujący sposób:

- jej działalność ma charakter niekomercyjny i nie jest nastawiona na zysk,
- publiczny charakter jednostek samorządowych sprzyja większej przejrzystości podejmowanych w nich procesów decyzyjnych,
- jednostka samorządowa nie może zbankrutować (nie występuje w jego przypadku charakterystyczne dla podmiotów gospodarczych ryzyko upadłości),
- podstawą prowadzonej przez nią gospodarki finansowej jest roczny budżet, co sprzyja realności i stabilności tej gospodarki,
- gospodarka finansowa JST jest jawna,
- JST posiada majątek trwały o stosunkowej dużej wartości,
- dochody JST są zróżnicowane i nie zależą od koniunktury w jednej branży, czy od jednego rynku zbytu – inaczej niż w przypadku wielu przedsiębiorstw,
- dochody są względnie stabilne i cykliczne; łatwo jest przewidzieć ich wielkość w dłuższej perspektywie czasowej,
- istnieje znaczne uzależnienie dochodów od decyzji zewnętrznych,
- JST odznacza się małą płynnością bieżącą,
- posiada ograniczone możliwości manewrowania wydatkami,
- na prowadzoną przez nią gospodarkę finansową istotny wpływ mają czynniki polityczne.

---

<sup>17</sup> Ph. Jorion, *Financial Risk Manager Handbook 2002/2003*, Published by John Wiley & Sons 2003; H. Riehl, *Zarządzanie ryzykiem na rynku pieniężnym, walutowym i instrumentów pochodnych*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2001; J. Holliwel, *Ryzyko finansowe. Metody identyfikacji i zarządzanie ryzykiem finansowym*, Wyd. Liber, Warszawa 2001.

Na rodzaj, charakter oraz wielkość ryzyka związanego z długiem komunalnym ma wpływ szereg czynników. W opracowaniach agencji ratingowej Fitch Polska S.A. zalicza się do nich między innymi<sup>18</sup>:

1. Czynniki administracyjne (zakres i przejrzystość kompetencji samorządu, relacje z innymi szczeblami władzy, atmosfera polityczna, kompetencje i profesjonalizm urzędników samorządowych itp.).
2. Czynniki rządowe (transfery pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy, stopień uzależnienia od administracji centralnej, współpraca pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy).
3. Czynniki prawne (system uregulowań prawnych regulujących podstawowe źródła dochodów JST oraz możliwości zadłużania się samorządu terytorialnego, limity zadłużenia, uwarunkowania prawne regulujące problematykę emisji obligacji komunalnych itp.).
4. Bazę gospodarczą jednostki samorządowej (kondycja gospodarcza JST, podstawowe źródła jej dochodów, zróżnicowanie lokalnej bazy gospodarczej, efektywność gospodarki lokalnej, jej zdolność do generowania dochodów podatkowych, lokalne trendy demograficzne, sytuacja na lokalnym rynku pracy, poziom zamożności ludności).
5. Sytuację finansową JST (realizacja rocznego budżetu, przejrzystość dokumentów budżetowych, kształtowanie się przychodów i wydatków budżetowych, zmiany struktury dochodów i wydatków, osiągnięte wyniki budżetowe, wysokość rezerw finansowych, rzeczywiste wyniki finansowe na koniec roku budżetowego w relacji do planów, sumy pozostałe po stałych wydatkach i obsłudze zadłużenia, środki finansowe na rachunkach bankowych).
6. Wielkość i charakter zadłużenia JST (wysokość zadłużenia, relacja zadłużenia do uzyskiwanych przez JST dochodów, rodzaje instrumentów dłużnych oraz cele i sposoby ich wykorzystania, okres spłaty oraz terminy regulowania zobowiązań, proporcje kredytów o stopach stałych i zmiennych, udział zadłużenia długo- i krótkoterminowego, koszty obsługi długu, sposób zarządzania oraz polityka w zakresie długu komunalnego).

Jeszcze inaczej klasyfikuje czynniki ryzyka kredytowego jednostek samorządu terytorialnego F. Mayorga, ujmując źródła tego ryzyka w cztery podstawowe grupy: uwarunkowania instytucjonalne, rodzaj i charakter budżetu, profil społeczno-ekonomiczny oraz istniejące planowanie i zadłużenie. W przypadku uwarunkowań instytucjonalnych wymienia się takie składniki ryzyka kredytowego jak: stopień samodzielności JST wynikający z istniejącego systemu prawa, stabilność norm prawnych decydujących o zadaniach i dochodach JST, kształt administracji lokalnej — sposób wyboru, zakres władzy, przygotowanie zawodowe. W grupie czynników powiązanych z budżetem wymienia się: historię dochodów i wydatków z okresu

---

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat: *Zasady oceny ryzyka kredytowego samorządu terytorialnego*, „Rating & Rynek” 1998 Nr: 21, 21, 23 i 24.

co najmniej ostatnich pięciu lat, planowane dochody i wydatki budżetowe, strukturę dochodów budżetowych, zmiany w zakresie dochodów podatkowych JST, a także subwencji i dotacji, zmiany w zakresie dokonywanych wydatków, związki finansowe z innymi podmiotami, politykę inwestycyjną JST. Biorąc pod uwagę profil społeczno-ekonomiczny jednostki samorządu terytorialnego powinno z kolei uwzględniać się czynniki demograficzne, sytuację na lokalnych rynkach pracy, popyt na usługi publiczne, główne gałęzie przemysłu zlokalizowanego na obszarze analizowanej jednostki, zależność między głównymi dochodami a stanem gospodarki. W grupie czynników ryzyka powiązanych z istniejącym i planowanym zadłużeniem wymienia się następujące: sposób zarządzania długiem, plan płatności związanych z zadłużeniem, potencjalne obciążenia związane z udzielonymi przez JST poręczeniami i gwarancjami oraz wolne środki na spłatę starego/nowego długu<sup>19</sup>.

W literaturze podawane są różne klasyfikacje ryzyk, które w większości przypadków mogą również znaleźć zastosowanie dla jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym rodzajem jest ryzyko finansowe (ang. *financial risk*), związane z podejmowaniem decyzji finansowych, dotyczących sposobów finansowania działalności jednostki samorządu terytorialnego. Określa się je na podstawie rodzajów i struktury poszczególnych źródeł finansowania. Ryzyko finansowe ponoszą JST korzystające z długu, ponieważ ten sposób finansowania może niekorzystnie wpłynąć na relację kapitału własnego do wielkości długu. Ten rodzaj niepewności wpływa także na możliwość niepokrycia kosztów finansowych (odsetek od kredytów i pożyczek) oraz na brak środków koniecznych do spłaty długu. Ryzyko finansowe postrzegane jest w wielu aspektach, jednak najczęściej wyróżnia się następujące jego rodzaje:

- ryzyko rynkowe (ang. *market risk*) – wiąże się ono ze zmianami wartości instrumentów finansowych oferowanych przez JST, kursów walut, stóp procentowych itp.; na działalność jednostek samorządu terytorialnego, tak jak wszystkich innych podmiotów gospodarczych, mają wpływ wahania koniunktury gospodarczej;
- ryzyko operacyjne (ang. *operational risk*)<sup>20</sup> – dotyczy popełnionych błędów w działalności operacyjnej JST, wynika głównie z wad wewnętrznych systemów (np. słabości systemów kontroli i nadzoru) oraz błędów spowodowanych przez człowieka;
- ryzyko płynności (ang. *liquidity risk*) – określa łatwość, z jaką może sprzedać papiery wartościowe bez utraty wartości w stosunku do bieżącej ceny rynkowej, a jego miarą jest wielkość rozpiętości pomiędzy oferowanymi

<sup>19</sup> F. Mayorga, Fitch Ratings, *Establishing Creditworthiness for European Municipalities: Expectation of the Capital Market*, Prague, April 2002, (materiały konferencyjne), cyt. za A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003, s. 84.

<sup>20</sup> Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zdefiniował ryzyko operacyjne jako: „ryzyko bezpośredniej lub pośredniej straty wynikającej z nieadekwatnych i zawodnych procesów wewnętrznych, dotyczących ludzi i systemów lub wynikającej z zdarzeń losowych”. Patrz opracowanie: *The New Basel Capital Accord – an Explanatory*, Annex 2, Basle Committee on Banking Supervision, January 2001, s. 10.

cenami kupna i sprzedaży papierów wartościowych; ryzyko to jest związane przede wszystkim z rynkiem wtórnym obligacji komunalnych, ze względu na płynność tego rynku;

- ryzyko inflacji (ang. *inflation risk*) – powstaje, gdy z powodu spadku siły nabywczej pieniądza zmienia się realna wartość przepływów gotówkowych z danego instrumentu<sup>21</sup>;
- ryzyko walutowe (ang. *currency risk*) – dotyczy komunalnych papierów wartościowych denominowanych w walutach obcych, gdyż ich wartość zależy od kursu wymiany walut obowiązującego w momencie płatności;
- ryzyko kredytowe (ang. *credit risk*)<sup>22</sup> – dotyczy możliwości niedotrzymania zobowiązań przez emitenta samorządowego (płatności odsetkowych oraz spłaty nominalu) w określonym terminie,
- ryzyko stopy procentowej (ang. *interest rate risk*) – związane jest z niebezpieczeństwem negatywnego wpływu zmian rynkowej stopy procentowej na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego; miarą tego ryzyka w odniesieniu do długu lokalnego może być wskaźnik wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stopy procentowej (tzw. wskaźnik *duration*), określający czas dostosowania się kosztów obsługi długu do zmiany stóp procentowych;
- ryzyko rozkładu kosztów obsługi długu w czasie (ang. *risk of schedule for debt services payments*) – wiąże się z faktem, że obsługa zadłużenia JST odbywa się kosztem realizacji pozostałych wydatków budżetowych, a nadmierna kumulacja zapadalności zobowiązań stanowi istotne zagrożenie dla stabilności finansów lokalnych.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego istnieją także inne rodzaje, specyficznego dla nich ryzyka. Wynika to z faktu, że JST pozostają osobami prawnymi prawa publicznego, a zakres ich zadań i obowiązków oraz poziom dochodów określane są przez Państwo. Przykłady ryzyka specyficznego dla JST to:

- ryzyko prawne (ang. *legal risk*) – wynika ze zmian regulacji prawnych, rachunkowych, podatkowych mających wpływ na sytuację finansową samorządu terytorialnego;
- ryzyko polityczne (ang. *political risk*) – jest to ryzyko związane z możliwością wystąpienia istotnych zmian politycznych w organach JST (kwestia kadencyjności władz); w ten sposób czynniki polityczne i społeczne mogą mieć wpływ na podejmowane decyzje ekonomiczne emitenta;

---

<sup>21</sup> W przypadku obligacji komunalnych oprocentowanych według zmiennej stawki związanej z rentownością 52-tygodniowych bonów skarbowych, na ustalenie ich rentowności bezpośredni wpływ ma poziom inflacji. Mniejsza inflacja oznacza zmniejszenie poziomu rentowności bonów skarbowych, a tym samym ma wpływ na zmniejszenie rentowności obligacji komunalnych.

<sup>22</sup> Ryzyko to jest mierzone ocenami wiarygodności kredytowej przyznawanymi przez agencje ratingowe. Szerzej na temat ratigu komunalnego będzie mowa w dalszej części pracy.

- ryzyko niestabilnych dochodów (ang. *unstable earnings risk*) – jego źródłem jest silne uzależnienie władz samorządowych od uznaniowych decyzji finansowych administracji centralnej;
- ryzyko związane z udzielonymi przez JST poręczeniami i gwarancjami (ang. *sponsorship and guarantees risk*) – w przypadku niewywiązania się przez dłużnika, któremu udzielono gwarancji (poręczenia) z ciążących na nim zobowiązań, odpowiedzialność za zobowiązania przechodzi na gwaranta (np. jednostkę samorządu terytorialnego);
- ryzyko dodatkowych zadań zleconych (ang. *additional charged tasks risk*) – jest ono efektem niestabilności systemu prawnego i wiąże się z możliwością powierzenia dla JST przez władze centralne nowych zadań bez zagwarantowania odpowiednich środków finansowych.

Tabela 5.1

**Procentowa struktura kredytów i pożyczek w poszczególnych kategoriach jakościowych w latach 1999-2002 (stan na koniec poszczególnych lat)**

Lp.	Kategoria kredytu z punktu widzenia ryzyka kredytowego	Lata			
		1999	2000	2001	2002
1.	Zadłużenie JST wobec sektora bankowego z tytułu kredytów i pożyczek	100	100	100	100
2.	Kredyty „normalne”	99,34	99,10	98,87	97,65
3.	Kredyty „pod obserwacją”	0,64	0,82	0,88	0,49
4.	Kredyty „zagrożone”, w tym:	0,03	0,08	0,25	1,86
	- poniżej standardu	0,027	0,031	0,077	0,681
	- wątpliwe	0,001	0,048	0,161	0,880
	- stracone	0,002	0,001	0,012	0,299

Źródło: M. Gonet, *Zadłużenie samorządów...*, op. cit., s. 26.

Specyfika rynku jednostek samorządowych, wynikająca z ustawowych zasad finansowania ich działalności, określa w sposób odmienny (niż np. w przypadku przedsiębiorstw) warunki ich współpracy z instytucjami finansowymi. E. Bogacka-Kisiel i D. Korenik podkreślają, że charakterystyczną, uznawaną w teorii i praktyce gospodarczej (również bankowej) cechą samorządu terytorialnego jako klienta instytucji finansowych jest jego większe, w porównaniu z podmiotami gospodar-



czymi sektora prywatnego, bezpieczeństwo ekonomiczne<sup>23</sup>. JST są postrzegane przez banki jako wiarygodni kredytobiorcy, w przypadku których istnieje znacznie niższe ryzyko kredytowe. Jako dowód prawdziwości powyższej tezy może posłużyć między innymi analiza struktury należności od instytucji samorządowych wobec sektora bankowego zawarta w tabeli 5.1.

Z badań przeprowadzonych przez W. Goneta wynika, że w latach 1997-2002 udział kredytów „zagrożonych” (z opóźnieniem większym niż jeden miesiąc) tylko raz przekroczył 1% całego zadłużenia JST z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w bankach. W 2002 r. osiągnął on najwyższy poziom 1,86%. Dla porównania, w tym udział tej samej kategorii kredytów w sektorze niefinansowym był jedenastokrotnie wyższy i wynosił 20,5%. W kategorii kredytów „zagrożonych” najtrudniejszą kategorię stanowią kredyty „stracone”, o opóźnieniach w spłacie przekraczających sześć miesięcy. W 2002 roku ich udział w łącznym zadłużeniu JST wobec sektora bankowego wyniósł zaledwie 0,299% (w przypadku podmiotów niefinansowych – aż 10,7%)<sup>24</sup>.

## 5.4. Ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego

### 5.4.1. Specyfika zdolności kredytowej JST

Zdolność kredytowa (ang. *credit ability*) jest pojęciem z dorobku praktyki bankowej, a aktualnym aktem prawnym definiującym to pojęcie jest *ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe*<sup>25</sup>. Zgodnie z jej art. 70 ust. 1 zdolność kredytowa oznacza zdolność podmiotu do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. W takim znaczeniu jest więc to zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań wynikającego z zapadających terminów płatności. Nie określa się przy tym sposobu jej oceny, pozostawiając bankom dużo swobody w określaniu zasad z tym związanych.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi propozycjami definiowania i sposobu badania zdolności kredytowej. Problematyką tą zajmowali się między innymi tacy autorzy jak: D. Korenik, E. Bogucka-Kisiel, M. Czekaj, A. Strzelczak, J. Glumińska, M. Zdebel<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> E. Bogucka-Kisiel, D. Korenik, *Badanie zdolności kredytowej samorządu terytorialnego przez bank komercyjny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 211.

<sup>24</sup> W. Gonet, *Zadłużenie samorządów. W granicach rozsądku*, „Wspólnota” 2003 Nr 20, s. 26.

<sup>25</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.

<sup>26</sup> Jako przykłady opracowań związanych z tą problematyką można podać następujące: M. Czekaj, A. Strzelczak, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, „Wspólnota” 1997 Nr 9, s. 8; M. Czekaj, A. Strzelczak, *Zarys metodologii oceny zdolności kredytowej gminy*, Zachodniopomorskie Forum Finanse '97, Szczecin 1997, s. 87-89; M. Czekaj, A. Strzelczak, *Zarządzanie długiem*, „Bank” 1997 Nr 11, s. 62-64; E. Bogucka-Kisiel, D. Korenik, *Badanie zdolności kredytowej samorządu terytorialnego przez bank komercyjny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, op. cit., s. 211-219; J. Glumińska, M. Zdebel, *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, „Samorząd Terytorialny” 1996 Nr 7-8, s. 43-49.

Ocena zdolności kredytowej jest procesem wieloetapowym i złożonym. Można wyróżnić za M. Dylewskim następujące cele jej dokonywania<sup>27</sup>:

- zadośćuczynienie przepisom ustawy *Prawo bankowe*, nakładającej na bank obowiązek kredytowania wyłącznie jednostek posiadających zdolność kredytową,
- postawienie jednoznacznego twierdzenia, czy dany podmiot posiada zdolność kredytową,
- eliminację prawdopodobieństwa utraty zdolności kredytowej przez dany podmiot w okresie jego kredytowania,
- minimalizację ryzyka, które ponosi bank w związku z działalnością kredytową,
- stworzenie systemu wczesnego ostrzegania przed negatywnymi trendami związanymi z realizowaną działalnością kredytową banku.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego proces określania zdolności kredytowej ma swoją specyfikę. Wynika to przede wszystkim z faktu, że ich działalność ma charakter niekomercyjny, co uniemożliwia dokonanie oceny rentowności tej działalności. Zdolność kredytowa jednostek samorządu terytorialnego powinna być określana w oparciu o analizę przeszłej, bieżącej i prognozowanej sytuacji ekonomiczno-społecznej jednostki. Wyróżniamy bieżącą zdolność kredytową (oceny sytuacji ekonomiczno-społecznej JST dokonuje się analizując dane dotyczące ostatniego, zamkniętego roku budżetowego) oraz perspektywiczną, w której uwzględnia się dodatkowo prognozowane wyniki JST dotyczące kolejnych lat budżetowych objętych okresem kredytowania.

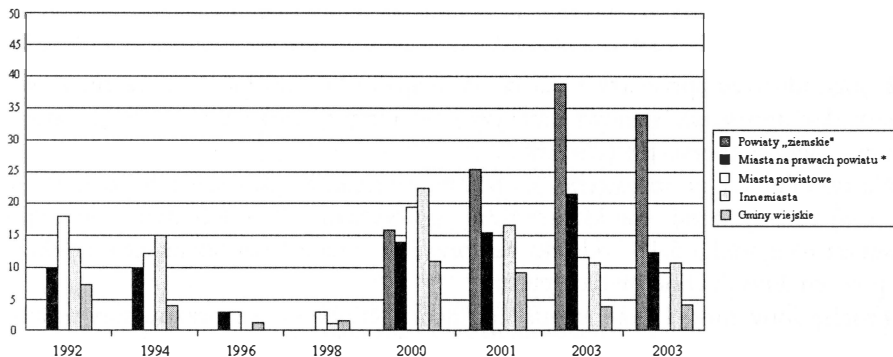
Powstaje pytanie, jak dokonać takiej oceny. M. Czekaj proponuje na przykład, aby podstawowym wyznacznikiem zdolności kredytowej samorządów była nadwyżka operacyjna. Samorządy, które jej nie generują, nie posiadają zdolności kredytowej i nie mogą się zadłużać, nawet jeśli mają „niewykorzystane” ustawowe limity zadłużenia. Cytowany autor proponuje określoną sekwencję procesu oceny zdolności kredytowej. Jej pierwszym etapem jest oszacowanie dochodów JST (zarówno własnych, jak i obcych) oraz porównanie ich z wszystkimi wydatkami niezbędnymi do sfinansowania ustawowych zadań. Pomija się na tym etapie koszty obsługi długów. Następnym etapem jest odjęcie od dochodów wszystkich wydatków na realizację zadań własnych, w tym tzw. wydatków sztywnych. W ten sposób otrzymujemy nadwyżkę operacyjną. Może ona być przeznaczona na trzy cele, w następującej kolejności: spłata kredytów, obsługa zadłużenia oraz inwestycje. Im więcej pieniędzy JST przeznacza na spłatę i obsługę, tym mniej na inwestycje, jednostki samorządu terytorialnego, które nie są w stanie wygenerować wolnych środków budżetowych należy uznać jako nie posiadające zdolności kredytowej<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> M. Dylewski, *Metodyka oceny zdolności kredytowej podmiotów gospodarczych przy finansowaniu krótkookresowym*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998, s. 82-85.

<sup>28</sup> M. Mościcki, *Wyznacząca zdolność kredytową samorządów. Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota” 2003 Nr 8.

Rysunek 5.3

## Odsetek JST z deficytem operacyjnym w latach 1992-2003

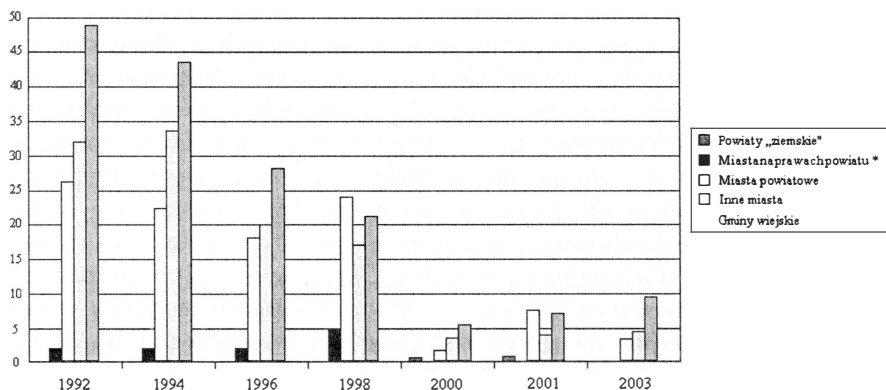


\* w latach 1992-1998 miasta powyżej 100 tys. mieszkańców

Źródło: P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, op. cit, s. 15.

Rysunek 5.4

## Odsetek JST z nadwyżką operacyjną przekraczającą 20% dochodów bieżących w latach 1992- 2003



\* w latach 1992-1998 miasta powyżej 100 tys. mieszkańców

Źródło: Jak przy rysunku 5.3.

W podobny sposób określa poziom bezpiecznego zadłużenia P. Swianiewicz<sup>29</sup>, szczególną wagę przypisując kryteriom ekonomicznym. Według cytowanego autora niebezpieczne zadłużenie to takie, którego spłaty przewyższają spodziewaną wielkość

<sup>29</sup> P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” 2005 nr 1-2, s. 10-11.

nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między uzyskiwanymi dochodami bieżącymi i wydatkami niezbędnymi do bieżącego funkcjonowania JST. O ile klasyfikacja budżetowa precyzyjnie definiuje pojęcie wydatków bieżących, o tyle pewne trudności interpretacyjne dotyczą dochodów bieżących. Autor proponuje zaliczanie do nich wszystkich dochodów JST, z wyłączeniem dotacji celowych na zadania inwestycyjne oraz dochodów ze sprzedaży i dzierżawy majątku komunalnego. Otrzymany w ten sposób dodatni wynik stanowi nadwyżkę operacyjną (por. rysunek 5.3), natomiast ujemny – deficyt operacyjny (rysunek 5.4).

Na rysunku 5.3. zobrazowano (na podstawie obliczeń dokonanych przez P. Swianiewicza) zmiany w zakresie kształtowania się odsetka JST z deficytem operacyjnym, natomiast na rysunku 5.4. – odsetka samorządów z nadwyżką operacyjną przekraczającą poziom 20% dochodów bieżących.

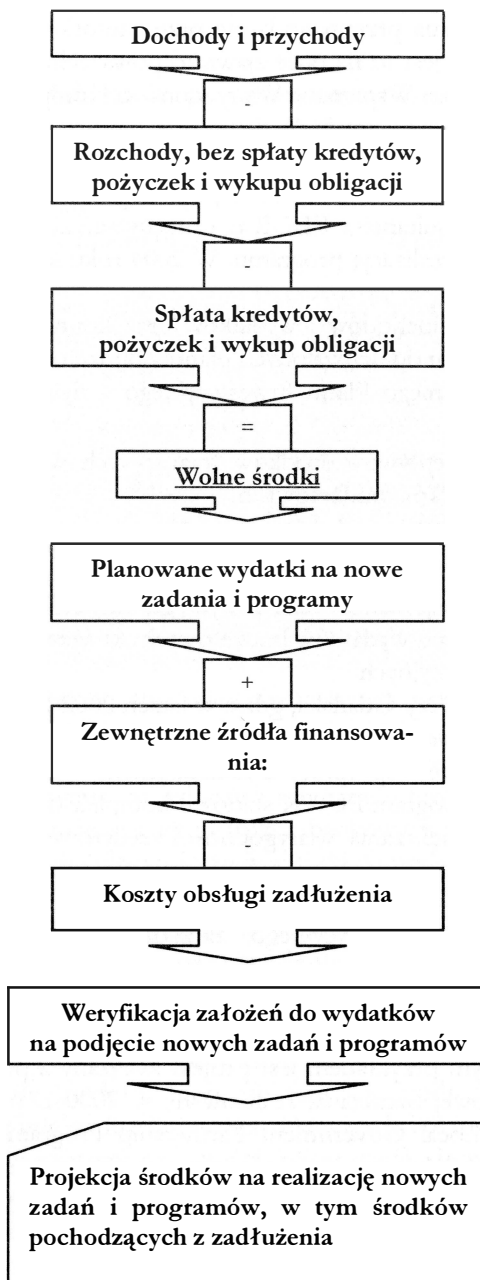
Trochę inny model szacowania zdolności jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań zaproponowała B. Filipiak. Przedstawiono go na rysunku 5.5. Autorka wychodzi z założenia, że opieranie sądów dotyczących gospodarki finansowej tylko na różnicy dochodów i wydatków nie byłoby prawidłowe. Do dochodów JST nie wlicza się bowiem środków pożyczkowych oraz nadwyżek z lat ubiegłych (stanowią one przychód), a do wydatków nie wlicza się kwot przeznaczonych na spłatę kapitału zaciągniętych pożyczek (rozchód). W celu uzyskania pełnego obrazu gospodarki finansowej JST należy oprócz analizę nie tylko na dochodach i wydatkach, lecz wziąć pod uwagę również faktyczne przepływy gotówki pomiędzy JST a innymi podmiotami. Do analizy należy włączyć nie uwzględniane w budżecie przychody i rozchody.

Różnica między dochodami i wydatkami bieżącymi pomniejszona o kwoty wydatkowane na obsługę istniejącego zadłużenia stanowi pulę wolnych środków, która może być przeznaczona na wszystkie inne wydatki, np. inwestycyjne. Aby przekonać się, jaka kwota pozostanie w kasie gminy na koniec roku budżetowego należy wielkość tę pomniejszyć o wydatki inwestycyjne, a powiększyć o pozyskane środki pożyczkowe, uwzględniając nadwyżkę gotówkową (albo jej braki) z lat ubiegłych. Dopiero wtedy otrzymamy rzeczywisty wynik finansowy na koniec roku budżetowego będący różnicą wszystkich przychodów i rozchodów gminy. Uwzględnia on, w odróżnieniu od nadwyżki lub deficytu, wszystkie faktyczne przepływy gotówkowe.

Reasumując należy stwierdzić, że ważną wielkością jest stosunek wolnych środków przeznaczonych na realizację inwestycji do dochodów budżetu JST. Wydatki bieżące cechują się brakiem elastyczności i nie ma możliwości ich realnej redukcji. Również wielkość kwot przeznaczanych na obsługę zadłużenia jest nieelastyczna. Względna swoboda dysponowania dotyczy tylko wolnych środków. Powoduje to, że stanowią one jeden z najistotniejszych mierników wiarygodności kredytowej JST. Zmniejszanie się tego wskaźnika w kolejnych latach powinno stanowić sygnał ostrzegawczy dla instytucji finansowych i inwestorów przed kapitałowym angażowaniem się we współpracę z jednostką samorządową.

Rysunek 5.5

## Schemat szacowania zdolności kredytowej JST



Źródło: *Finanse samorządowe. Zadania, ćwiczenia, case study*, pod red. B. Filipiak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003, s. 190.

Określanie zdolności kredytowej generalnie jest domeną banku, co nie zmienia faktu, że same jednostki samorządu terytorialnego powinny cyklicznie przeprowadzać analizy tego typu, zwłaszcza w kontekście szeroko pojętego procesu zarządzania długiem komunalnym. Badania przeprowadzone przez autorkę w miastach na prawach powiatu dowodzą, że nie jest to na razie zjawisko powszechne. Jako pozytywny przykład można podać Program Wspierania Wiarygodności Kredytowej Miasta Wrocławia, opracowany i wprowadzony w związku z umową zawartą w 1998 roku, pomiędzy miastem a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju.

W pierwszych latach jej obowiązywania w poszczególnych wydziałach Urzędu Miasta, przy współpracy konsultantów EBOR-u, opracowane zostały cele oraz harmonogram prac związanych z realizacją programu. W 2004 roku kontynuowane były następujące działania<sup>30</sup>:

- analiza struktury dochodów i wydatków oraz kontrola przepływów finansowych w odniesieniu do uchwalonych planów budżetowych,
- realizacja Wieloletniego Planu Inwestycyjnego – dywersyfikacja źródeł finansowania,
- optymalizacja przepływów środków finansowych w zakresie pozyskiwanych dochodów i wydatków budżetowych,
- realizacja zadań z zakresu zarządzania zadłużeniem,
- wprowadzenie systemu zarządzania należnościami,
- monitoring realizacji planów finansowych gminnych jednostek organizacyjnych oraz harmonogramu wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych.

Kolejny przykład dotyczy Gdańska, gdzie w latach 2002-2004 realizowany był *Program Umocnienia Wiarygodności Kredytowej Miasta Gdańska PUK (CEP – Creditworthiness Enhancement Programme)* we współpracy z konsultantem – firmą DHV Environment and Infrastructure BV. Program PUK stanowił kompleksowe wsparcie władz samorządowych, na rzecz zwiększania wiarygodności kredytowej miasta. Dotyczyło ono najważniejszych płaszczyzn zarządzania: planowania finansowego, zarządzania budżetem, raportowania finansowego, zarządzanie płynnością finansową i zadłużeniem, wieloletniego planowania inwestycyjnego, zarządzania mieniem komunalnym itp. Środki na pokrycie usług wybranego w drodze przetargu Konsultanta (DHV Environment and Infrastructure BV), który służył Miastu radą w zakresie dopracowania i wdrożenia Programu CEP, pochodziły z Programu Unii Europejskiej Phare.

Innym, interesującym przykładem jest projekt związany z programem umocnienia wiarygodności kredytowej Szczecina, realizowany w 2000 r. przez DS Consultants, a finansowany przez Local Government Partnership Program (LGPP). W ramach oceny wiarygodności kredytowej miasta analizie poddano następujące zagadnienia: otoczenie gospodarcze miasta, gospodarkę finansową, system planowania inwestycji, zarządzanie aktywami (majątkiem), świadczenie usług komunalnych itp. W ramach oceny gospodarki finansowej Szczecina w aspekcie jego wiarygodności kredytowej

---

<sup>30</sup> *Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XI/209/03 z dnia 11 lipca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia „Założeń polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na rok budżetowy 2004”.*

wzięto pod uwagę m.in. następujące zagadnienia: budżet miasta (poziom oraz strukturę dochodów i wydatków), wieloletnie prognozy finansowe, zarządzanie zadłużeniem, zarządzanie skarbem oraz monitoring i audyt finansowy<sup>31</sup>.

Tabela 5.2

### Etapy postępowania banku przy merytorycznej ocenie wniosku JST o udzielenie kredytu

Rodzaje kredytu	
Kredyt obrotowy (na pokrycie bieżącego niedoboru budżetowego)	Kredyt na cele inwestycyjne
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Skompletowanie zestawu dokumentów oraz informacji źródłowych charakteryzujących sytuację ekonomiczno-społeczną JST.</li> <li>2. Analiza sytuacji ekonomiczno-społecznej JST.</li> <li>3. Ocena punktowa sytuacji ekonomiczno-społecznej JST.</li> <li>4. Określenie klasy ryzyka kredytowego.</li> <li>5. Przygotowanie propozycji odnośnie warunków kredytowania JST.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Skompletowanie zestawu dokumentów oraz informacji źródłowych charakteryzujących sytuację ekonomiczno-społeczną JST.</li> <li>2. Ocena JST - inwestora.</li> <li>3. Analiza przedsięwzięcia inwestycyjnego.</li> <li>4. Określenie klasy ryzyka kredytowego.</li> <li>5. Przygotowanie propozycji odnośnie warunków kredytowania JST.</li> </ol>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie instrukcji bankowych banku X.

Jak już wcześniej wspomniano, określanie zdolności kredytowej jest domeną banku. Proces ten, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, zostanie scharakteryzowany na podstawie analizy instrukcji bankowych przykładowego banku X. Niestety, władze tego banku nie upoważniły autorki do podawania jego nazwy.

Otóż, w analizowanym banku decyzja kredytowa jest przygotowywana w dwóch etapach. Etap pierwszy polega zwykle na ocenie sytuacji formalnoprawnej JST. Jego podstawowym zadaniem jest określenie zdolności JST do czynności prawnych, w tym do zaciągania zobowiązań finansowych. Weryfikacji podlega wiarygodność dokumentów i informacji dostarczanych bankowi pod kątem ich kompletności, aktualności i autentyczności. Etap drugi to z kolei merytoryczna ocena wniosku o udzielenie kredytu. Jego efektem jest podjęcie decyzji kredytowej oraz określenie warunków kredytowania. Decyzja kredytowa jest podejmowana po przeprowadzeniu szeregu czynności, różniących się w zależności od tego, czy mamy do czynienia z wnioskiem o kredyt obrotowy, czy kredyt udzielany na przedsięwzięcia inwestycyjne. Poszczególne etapy postępowania przedstawiono w tabeli 5.2.

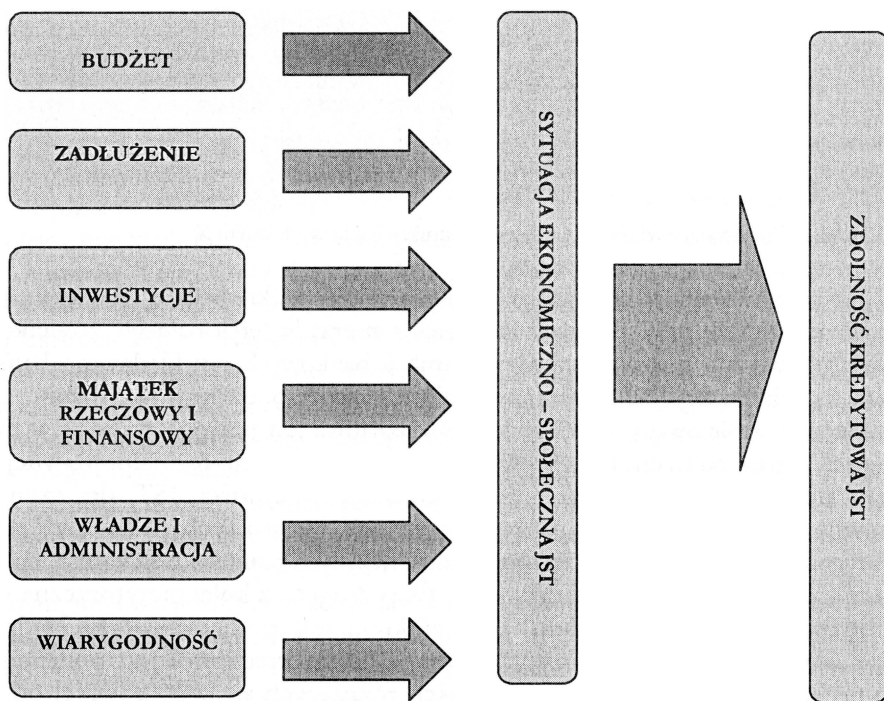
<sup>31</sup> Szczepin. *Zdolność kredytowa. Zasady polityki finansowej – rekomendacje*, DS. Consultants, Szczecin 2000 r., s. 7-18.

Przy badaniu zdolności kredytowej ocenie powinny być poddawane różne aspekty działalności jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiono je na rysunku 5.6. Należy podkreślić, że niektóre z analizowanych czynników (np. budżet, zadłużenie, inwestycje) mają charakter obiektywny, co oznacza, że można je scharakteryzować za pomocą wielkości liczbowych, w postaci odpowiednich wskaźników ekonomicznych, inne natomiast (władze i administracja, wiarygodność) mają charakter subiektywny i są trudne do ilościowej oceny.

Analiza czynników obiektywnych dokonywana jest na podstawie analitycznych dokumentów finansowych sporządzanych dla okresów: poprzedzającego (najczęściej dotyczy to dwóch lat poprzedzających złożenie wniosku kredytowego), bieżącego (ostatni, zamknięty rok budżetowy) oraz prognozowanego (jest to cały aktualny rok budżetowy, w przypadku gdy okres spłaty kredytu nie wykracza poza ten rok, w innej sytuacji są to kolejne lata budżetowe objęte okresem kredytowania).

Rysunek 5.6

### Czynniki zdolności kredytowej JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie instrukcji bankowych banku X.



Tabela 5.3

## Ocena punktowa ryzyka kredytowego JST

I. Ocena czynników obiektywnych:		
Kryteria oceny	Ocena punktowa	
	przy ubieganiu się o kredyt obrotowy	przy ubieganiu się o kredyt inwestycyjny
1. Wskaźniki zadłużenia ogółem, w tym:	0-26 pkt	0-18 pkt
- całkowity poziom zadłużenia jako % dochodów ogółem	0-6 pkt	0-4 pkt
- całkowity poziom zadłużenia jako % wolnych środków	0-7 pkt	0-5 pkt
- obsługa długu w danym roku jako % dochodów ogółem	0-6 pkt	0-4 pkt
- obsługa długu w danym roku jako % wolnych środków	0-7 pkt	0-5 pkt
2. Wskaźniki budżetowe ogółem, w tym:	0-22 pkt	0-18 pkt
- wolne środki jako % dochodów ogółem	0-6 pkt	0-5 pkt
- środki własne jako % dochodów ogółem	0-6 pkt	0-5 pkt
- nadwyżka (deficyt) bez uwzględnienia zobowiązań wymagalnych i potencjalnych jako % dochodów ogółem	0-6 pkt	0-4 pkt
- dochody ogółem na 1 mieszkańca	0-2 pkt	-
- wolne środki na 1 mieszkańca	0-2 pkt	-
3. Wskaźniki inwestycyjne razem, w tym:	0-12 pkt	0-18 pkt
- wydatki inwestycyjne jako % dochodów ogółem	0-5 pkt	0-4 pkt
- wydatki inwestycyjne jako % środków własnych	-	0-3 pkt
- wydatki inwestycyjne jako % wolnych środków	0-5 pkt	0-4 pkt
- wydatki inwestycyjne jako % wydatków bieżących	-	0-4 pkt
- wydatki inwestycyjne jako % wydatków ogółem pomniejszych o dotacje i subwencje	-	0-3 pkt
- wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca	0-2 pkt	-
II. Ocena czynników subiektywnych:		
Suma punktów za czynniki obiektywne	0-60 pkt	0-50 pkt
1. Wiarygodność JST ogółem, w tym:	0-18 pkt	0-10 pkt
- historia funkcjonowania JST	0-5 pkt	0-3 pkt
- stosunki z bankiem kredytującym, innymi bankami i instytucjami finansowymi	0-7 pkt	0-4 pkt
- opinia RIO	0-6 pkt	0-3 pkt
2. Władze, administracja i aktywność JST ogółem, w tym:	0-12 pkt	0-12 pkt
- rada gminy (rada powiatu, sejmik województwa)	0-6 pkt	0-3 pkt
- wójt (burmistrz, prezydent) gminy lub zarząd powiatu,	0-6 pkt	0-3 pkt

województwa		
- mieszkańcy i aktywność społeczna	-	0-3 pkt
- udział w programach rozwojowych oraz promocja JST	-	0-3 pkt
3. Potencjał rozwojowy JST ogółem, w tym:	0-10 pkt	0-21 pkt
- majątek rzeczowy i finansowy	0-10 pkt	0-4 pkt
- infrastruktura techniczna i społeczna	-	0-8 pkt
- ochrona środowiska	-	0-3 pkt
- przedsiębiorcy funkcjonujący na terenie JST	-	0-4 pkt
- realizacja inwestycji ze źródeł innych niż samorządowe	-	0-2 pkt
4. Specyficzne uwarunkowania rozwoju JST ogółem, w tym:	-	0-7 pkt
- korzystne położenie (lokalizacja) JST	-	0-4 pkt
- atrakcyjność turystyczna	-	0-3 pkt
<b>Suma punktów za czynniki subiektywne</b>	<b>0-40 pkt</b>	<b>0-50 pkt</b>
<b>Łączna maksymalna liczba punktów</b>	<b>100 pkt</b>	<b>100 pkt</b>

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o instrukcje bankowe banku X.

W przypadku ubiegania się o kredyt obrotowy podstawowymi dokumentami wykorzystywanymi przez bank do analizy sytuacji ekonomiczno-społecznej JST są: sprawozdania finansowe dla Ministerstwa Finansów sporządzone na koniec IV kwartału z okresu ostatnich dwóch lat budżetowych oraz sprawozdanie finansowe z aktualnego roku budżetowego sporządzone na koniec kwartału poprzedzającego złożenie wniosku kredytowego, roczne sprawozdania dla GUS-u - SG 01 za ostatni rok budżetowy, wybrane informacje na temat JST według wzoru opracowanego przez bank (np. dane dotyczące liczby ludności, stanu środków pieniężnych w poszczególnych latach, wielkości zobowiązań JST wymagalnych w danym roku, potencjalnych zobowiązań wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji, wielkości odsetek przypadających do zapłaty w danym roku), prognoza budżetu JST, opinia RIO w sprawie wykonania budżetów oraz planów finansowych zadań zleconych JST za ostatnie dwa lata budżetowe, a także inne, istotne informacje potrzebne do oceny JST. Natomiast w przypadku ubiegania się przez JST o kredyt na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego dodatkowo wymagane są informacje dotyczące źródeł finansowania inwestycji JST oraz charakterystyka planowanego przedsięwzięcia. Analiza czynników obiektywnych przebiega w dwóch fazach: analizy wstępnej oraz analizy wskaźnikowej. Przedmiotem analizy wstępnej jest przede wszystkim zbadanie, czy JST nie przekroczyła limitów zadłużenia wynikających z ustawy o finansach publicznych. Dokonuje się także wstępnej oceny budżetów rocznych ze zwróceniem szczególnej uwagi na:

- dynamikę poszczególnych wielkości budżetowych (dochodów ogółem, dochodów własnych, subwencji, dotacji celowych, wydatków inwestycyjnych, wydatków bieżących, wyniku budżetu itp.),
- wielkości oraz struktury dochodów i wydatków w badanych okresach,
- relacji pomiędzy najważniejszymi kategoriami dochodów i wydatków,
- struktury zobowiązań.

W drugiej fazie sytuacja finansowa JST jest określana na podstawie analizy wskaźnikowej. W przypadku czynników obiektywnych analiza ta dotyczy trzech kategorii wskaźników: budżetowych, zadłużenia oraz inwestycyjnych. Poszczególne kategorie tych wskaźników wraz z przyznaną im skalą punktową scharakteryzowano w tabeli 5.3.

Również ocena czynników subiektywnych przebiega w kilku płaszczyznach. Przy jej określaniu w analizowanym banku bierze się pod uwagę:

1. Wiarygodność JST, na którą mają wpływ następujące elementy:
  - historia funkcjonowania JST – wysoko punktowane są jednostki, które nie utraciły nigdy możliwości sprawowania funkcji publicznej, legitymujące się bezkonfliktowym przebiegiem współpracy z wojewodą, posiadające pozytywne wyniki kontroli NIK-u i innych uprawnionych organów, uczestniczące w różnorodnych programach rozwojowych, umiejętnie promujące siebie w kraju i za granicą;
  - stosunki z bankiem udzielającym kredytu, innymi bankami oraz instytucjami finansowymi,
  - pozytywne opinie o JST wydane przez Regionalną Izbę Obrachunkową.
2. Władze i administracja JST – wysoko punktowane są jednostki, w organach których zasiadają osoby legitymujące się odpowiednimi kwalifikacjami, władza wykonawcza posiada dynamiczny styl zarządzania oraz stosuje się do uchwał i zaleceń rady, na obszarze których nie dochodzi do znaczących konfliktów pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami władzy oraz nie zachodzi ryzyko gwałtownej zmiany władz samorządowych.
3. Potencjał rozwojowy JST, w tym:
  - majątek rzeczowy i finansowy JST – wysoko punktowane są jednostki posiadające znaczne zasoby majątku rzeczowego i finansowego o dobrej jakości; przy ocenie bierze się pod uwagę nie tylko wartość księgową majątku, ale również wartość rynkową oraz uwzględnia się jego ewentualne obciążenia (np. z tytułu hipotek, zastawów); analizie poddawane są następujące elementy: powierzchnia, klasa i struktura gruntów komunalnych, rodzaj, stan i lokalizacja budynków oraz budowli komunalnych, rodzaj i stan maszyn, urządzeń technicznych oraz środków transportowych posiadanych przez JST, wysokość dochodów osiąganych przez JST z tytułu posiadanego przez JST majątku (np. dochody z tytułu dzierżawy i leasingu majątku, dywidendy, odsetki itp.), a także kondycja ekonomiczna podmiotów, w których JST posiada udziały lub akcje;
  - infrastruktura komunalno-gospodarcza (techniczna i społeczna) – wysoko punktowane są jednostki charakteryzujące się dobrą dostępnością komunikacyjną, znacznymi i znajdującymi się w dobrym stanie zasobami mieszkaniowymi, sprawnie funkcjonującą siecią wodociągowo-kanalizacyjną, dobrze zorganizowanym zapleczem handlowo-usługowym itp.;

- ochrona środowiska – wysoko oceniane są te jednostki, w których aktualny stan środowiska można uznać za zadowalający, gdzie nie występują regularne klęski ekologiczne i żywiołowe oraz gdzie realizowane są inwestycje na rzecz ochrony środowiska;
  - przedsiębiorcy funkcjonujący na obszarze analizowanej jednostki – wysoko oceniana jest ta jednostka, na terenie której funkcjonują przedsiębiorcy notowani na giełdzie, istniejący na rynku powyżej 3 lat, posiadający dużą skalę i zasięg działania, należący do branż rozwojowych, powiązani z kapitałem zagranicznym;
  - realizacja na terenie JST inwestycji ze źródeł zewnętrznych – wysoko punktowane są te jednostki, na obszarze których realizowane są inwestycje z budżetu centralnego, z funduszy celowych oraz z funduszy zagranicznych (np. środków pomocowych UE).
4. Specyficzne uwarunkowania rozwojowe JST – wysoko punktowane są jednostki o atrakcyjnej lokalizacji (np. w obrębie dużej aglomeracji miejskiej, w sąsiedztwie ważnych węzłów komunikacyjnych, portów morskich i lotniczych, granicy państwowej itp.), a także jednostki odznaczające się atrakcyjnością turystyczną.

Podstawą punktowej oceny sytuacji ekonomiczno-społecznej JST są wartości osiągnięte na koniec ostatniego, zamkniętego roku budżetowego. Służą one do określania tzw. bieżącej zdolności kredytowej. W przypadku perspektywicznej zdolności kredytowej bierze się również pod uwagę dane dotyczące końca kolejnych lat budżetowych objętych okresem kredytowania. Wyniki oceny, zarówno czynników obiektywnych, jak i subiektywnych są wpisywane do arkusza oceny syntetycznej.

Punktowa ocena czynników obiektywnych i subiektywnych pozwala na zdiagnozowanie sytuacji ekonomiczno-społecznej analizowanej jednostki samorządu terytorialnego (tabela 5.4).

Tabela 5.4

### Klasy zdolności kredytowej JST

Klasy zdolności kredytowej	Liczba punktów
Bardzo dobra	100-87
Dobra	86-71
Przeciętna	70-55
Słaba	54-41
Zła	40 i mniej

Źródło: Instrukcje bankowe banku X.

Przyjmuje się, że zdolność kredytową posiadają tylko te jednostki samorządu terytorialnego, w których sytuacja ekonomiczno-społeczna jest bardzo dobra, dobra lub przeciętna. Otrzymane w ten sposób klasy zdolności kredytowej służą do ustalenia poziomu ryzyka kredytowego oraz warunków kredytowania. Proces ten

jest zróżnicowany w zależności od rodzaju kredytu. W przypadku udzielania kredytu obrotowego poziom ryzyka kredytowego określa się w oparciu o dwa kryteria: ocenę sytuacji ekonomiczno-społecznej JST i terminowość obsługi zadłużenia. Natomiast w odniesieniu do kredytów udzielanych na cele inwestycyjne określenie klasy łącznego ryzyka kredytowego wymaga połączenia wyników ocen: JST – inwestora oraz przedsięwzięcia inwestycyjnego. Zasady ustalania klasy ryzyka kredytowego przy udzielaniu kredytów obrotowych opisano w tabeli 5.5, natomiast zasady identyfikacji łącznego ryzyka kredytowego banku związanego z udzieleniem kredytu na konkretną inwestycję przedstawiono w tabeli 5.6. Ostatnim etapem jest określenie warunków dostępności kredytu w zależności od klasy łącznego ryzyka kredytowego banku (tabela 5.7).

Tabela 5.5

### Klasy ryzyka kredytowego JST przy udzielaniu kredytów obrotowych

Ocena sytuacji ekonomiczno-społecznej	Terminowość obsługi zadłużenia			
	Regulama obsługa	Opóźnienie od 1 do 3 miesięcy	Opóźnienie od 3 do 6 miesięcy	Opóźnienie powyżej 6 miesięcy
Bardzo dobra	Ia	II	III	IV
Dobra	Ib	II	III	IV
Przeciętna	Ib	II	III	IV
Słaba	II	III	III	IV
Zła	III	IV	IV	IV

Źródło: Instrukcje bankowe banku X.

Tabela 5.6

### Klasy ryzyka kredytowego JST przy udzielaniu kredytów na cele inwestycyjne

Klasy ryzyka kredytowego w odniesieniu do JST - inwestora	Jakość przedsięwzięcia inwestycyjnego		
	Dobra	Przeciętna	Zła
Bardzo dobra	IA	IA	IV
Dobra	IA	IB	IV
Przeciętna	IB	II	IV
Słaba	II	III	IV
Zła	III	IV	IV

Źródło: Instrukcje bankowe banku X.

Tabela 5.7

### Warunki dostępności kredytu dla JST w zależności od klasy ryzyka kredytowego

Klasy ryzyka kredytowego	Dostępność kredytu
IA(a)	Kredyt dostępny bez dodatkowych warunków, marża według dolnych stawek, możliwa rezygnacja z pobrania niektórych prowizji, najbardziej korzystna z punktu widzenia JST forma zabezpieczenia.
IB(b)	Kredyt dostępny, niska marża, dopuszczalna rezygnacja z pobrania niektórych prowizji, korzystna dla JST forma zabezpieczenia.
II	Kredyt dostępny, marża w przeciętnej wysokości, wzmożona obserwacja sytuacji ekonomiczno-finansowej JST, ostrzejsze wymogi dotyczące wysokości i form zabezpieczenia.
III	Kredyt dostępny w wyjątkowych, uzasadnionych interesem banku przypadkach (np. pozyskanie JST do długofalowej i wielostronnej współpracy), wyższa marża, bardzo dokładna obserwacja sytuacji ekonomiczno-finansowej JST, konieczne stabilne i mocne zabezpieczenie.
IV	Kredyt w zasadzie niedostępny, udzielenie kredytu jest możliwe jedynie w przypadku jego zabezpieczenia gwarancją lub poręczeniem Skarbu Państwa lub agend rządowych.

Źródło: Instrukcje bankowe banku X.

Z zaprezentowanej metodologii określania zdolności kredytowej JST wynika, że mimo faktu, iż samorzady terytorialne są uznawane za stosunkowo bezpiecznych kredytobiorców, to jednak ze względu na specyficzny i złożony charakter ich funkcjonowania, przedmiotowy zakres spraw poddawanych analizie bankowej jest bardzo szeroki, a proces określania zdolności kredytowej – niezwykle skomplikowany.

#### 5.4.2. Wskaźniki wykorzystywane w procesie badania zdolności kredytowej JST

Analiza wskaźnikowa jest narzędziem wykorzystywanym nie tylko przez banki, ale także przez same jednostki samorządu terytorialnego, gdyż stanowi ona źródło wielu informacji niezbędnych w procesie zarządzania długiem komunalnym. Należy mieć świadomość pewnych jej mankamentów. M. Bitner podkreśla, że jej zawodność w przypadku JST jest znacznie większa niż w odniesieniu do przedsiębiorstw. Wynika to z odmienności zasad samorządowej gospodarki finansowej. Komunalny system finansowy oznacza się dużą niestabilnością. Analiza wskaźnikowa może stanowić tylko wstępne rozpoznanie, nie może natomiast zastępować gruntownej analizy cało-

kształtu zjawisk zachodzących w gospodarce finansowej JST w okresie ostatnich kilku lat<sup>32</sup>.

Dla potrzeb niniejszego opracowania proponuje się szereg wskaźników do wykorzystania w procesie badania zdolności kredytowej JST. Generalnie można je podzielić na trzy kategorie: wskaźniki związane z zadłużeniem, budżetowe oraz inwestycyjne. Jako przykłady wskaźników pierwszej kategorii proponuje się następujące:

**a) wskaźnik całkowitego poziomu zadłużenia jako % dochodów ogółem:**

$$WZO_D = \frac{D}{DB} \times 100\% \quad [5.1]$$

gdzie:

$WZO_D$  – wskaźnik ogólnego zadłużenia,

$D$  – łączna kwota długu JST na koniec danego roku budżetowego,

$DB$  – dochody budżetowe ogółem.

Wskaźnik ten pokazuje, jaki jest udział zobowiązań w ogólnych dochodach JST. Im niższy jest jego poziom, tym mniejsze ryzyko finansowe wierzycieli. Należy jednak pamiętać, że zbyt niski poziom tego wskaźnika świadczy zazwyczaj o prowadzeniu nieracjonalnej polityki rozwojowej przez władze samorządowe, zamrożeniu działalności inwestycyjnej itp. Praktyka pokazuje, że akceptowany jego poziom wielkości nie powinien przekraczać 30%, natomiast jego wielkość w przedziale od 30 do 50% oznacza już ryzykowny poziom zadłużenia, chociaż w przypadku dużych jednostek samorządowych nie powinna ona jeszcze niepokoić. Poziomem alarmowym jest wielkość wskaźnika w przedziale 50-60%, zresztą zgodnie z *ustawą o finansach publicznych*<sup>33</sup> łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym.

**b) wskaźnik zaangażowania długu w finansowanie deficytu JST:**

$$WZDF = \frac{DN}{DB - WB} \quad [5.2]$$

gdzie:

$WZDF$  – wskaźnik zaangażowania długu w finansowanie deficytu JST,

$DN$  – dług zaciągnięty w danym roku budżetowym na pokrycie wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetowych,

<sup>32</sup> M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym*, op. cit., s. 35.

<sup>33</sup> Reguluje to art. 114 *Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148.

DB – dochody budżetowe ogółem,  
WB – wydatki budżetowe ogółem.

Wskaźnik ten obrazuje zaangażowanie długu w finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli jego wartość jest mniejsza od zera to oznacza, że deficyt budżetu jest finansowany także innymi środkami niż dług. Jeśli wynosi jeden, to deficyt jest finansowany wyłącznie za pomocą długu. Natomiast jeśli jest większy od zera, to oznacza, że dług wykorzystywany jest nie tylko do finansowania deficytu, ale również do finansowania rozchodów budżetowych (np. spłaty wcześniejszego zadłużenia).

**c) wskaźnik całkowitego poziomu zadłużenia jako % wolnych środków:**

$$WZO_{WS} = \frac{D}{WS} \times 100\% \quad [5.3]$$

gdzie:

WZO<sub>WS</sub> – wskaźnik ogólnego zadłużenia do wolnych środków,  
D – łączna kwota długu JST na koniec danego roku budżetowego,  
WS – wolne środki JST w danym roku budżetowym.

Z kolei wielkość wolnych środków w danym roku budżetowym można określić według następującego wzoru:

$$WS = DB - (WOC + WOI) \quad [5.4]$$

gdzie:

WS – wolne środki w danym roku budżetowym,  
DB – dochody budżetowe ogółem,  
WOC – wydatki obligatoryjne cykliczne,  
WOI – wydatki obligatoryjne incydentalne.

Zdolność do obsługi zadłużenia JST jest determinowana przez możliwości wygospodarowania wolnych środków, które mogą być przeznaczone między innymi na obsługę zadłużenia. Wraz ze wzrostem tego wskaźnika rośnie zdolność kredytowa JST oraz jej samodzielność finansowa. Z drugiej strony skumulowany stan gotówki jako procent dochodów jest wprawdzie korzystny z punktu widzenia kredytodawcy, ale jednocześnie stanowi dowód na nie najlepiej prowadzoną gospodarkę finansową przez władze JST. Wskaźnik ten nie powinien być niższy niż 20%, jego poziom ryzykowny zawiera się w przedziale od 17 do 20%, natomiast za poziom alarmowy należy uznać wielkość w przedziale 14-17%.



**d) wskaźnik obsługi długu jako % dochodów ogółem:**

$$\text{WOD} = \frac{\text{KD}}{\text{WPDB}} \times 100\% \quad [5.5]$$

gdzie:

WOD – wskaźnik obsługi długu,

KD – roczne koszty obsługi zadłużenia,

PDB – planowane dochody budżetowe.

Z kolei roczne koszt obsługi zadłużenia można przedstawić za pomocą następującego wzoru:

$$\text{KD} = \text{O}_{\text{KP}} + \text{K}_{\text{KP}} + \text{O}_0 + \text{K}_0 + \text{D}_S + \text{G} + \text{P} \quad [5.6]$$

gdzie:

KD – wskaźnik obsługi długu,

$\text{O}_{\text{KP}}$  – odsetki od kredytów i pożyczek,

$\text{K}_{\text{KP}}$  – raty kapitałowe kredytów i pożyczek,

$\text{O}_0$  – odsetki od wyemitowanych papierów wartościowych,

$\text{K}_0$  – kwoty przypadających w danym roku wykupów papierów wartościowych,

$\text{D}_S$  – wartość dyskonta od wyemitowanych papierów wartościowych,

G – potencjalne płatności wynikające z gwarancji udzielonych przez JST,

P – potencjalne płatności wynikające z poręczeń udzielonych przez JST.

Uwzględniając elementy składowe kosztów obsługi zadłużenia, wskaźnik obsługi długu możemy zapisać według następującego wzoru:

$$\text{KD} = \frac{\text{O}_{\text{KP}} + \text{K}_{\text{KP}} + \text{O}_0 + \text{K}_0 + \text{D}_S + \text{G} + \text{P}}{\text{PDB}} \quad [5.7]$$

Im mniejsza wartość tego wskaźnika, tym mniejsze ryzyko kredytowe. Zgodnie z *ustawą o finansach publicznych*<sup>34</sup> maksymalna wielkość obciążenia jednostki samorządu terytorialnego z tytułu spłaty zadłużenia w danym roku budżetowym nie może przekroczyć 15% wielkości dochodów budżetowych. Praktyka pokazuje, że w pewnych sytuacjach wielkość analizowanego wskaźnika powinna się kształtować na jeszcze niższym poziomie. Jako ryzykowną należy uznać jego wielkość w przedziale 10-12%, natomiast poziom alarmowy zawiera się w przedziale od 12 do 15%.

<sup>34</sup> Reguluje to art. 113 wspomnianej ustawy.

e) wskaźnik obsługi długu jako % wolnych środków:

$$\text{WOD} = \frac{O_{\text{KP}} + K_{\text{KP}} + O_{\text{O}} + K_{\text{O}}}{\text{WS}} \times 100\% \quad [5.8]$$

Wskaźnik ten obrazuje wielkość wolnych środków pochłanianych przez wydatki związane z obsługą zadłużenia (odsetki i raty kapitałowe oraz kwota umorzenia walorów). Im mniejsza jego wartość, tym korzystniejsza sytuacja finansowa JST i tym mniejsze ryzyko kredytowe. Akceptowalny poziom wskaźnika wynosi do 40%, ryzykowny od 40 do 60%, alarmowy — od 60 do 75%. Koszty obsługi zadłużenia mierzone ich udziałem w kwocie wolnych środków powinny być określone w zależności od wielkości udziału wolnych środków w dochodach ogółem.

f) wskaźniki pokrycia obsługi długu<sup>35</sup>:

$$\text{WPOD}_1 = \frac{\text{WS}}{O_{\text{KP}} + K_{\text{KP}} + O_{\text{O}} + K_{\text{O}}} \times 100\% \quad [5.9]$$

gdzie:

WPOD<sub>1</sub> – wskaźnik pokrycia długu pierwszego stopnia,

WS – wolne środki,

O<sub>KP</sub> – odsetki od kredytów i pożyczek,

K<sub>KP</sub> – raty kapitałowe kredytów i pożyczek,

O<sub>O</sub> – odsetki od wyemitowanych papierów wartościowych,

K<sub>O</sub> – kwoty przypadających w danym roku wykupów papierów wartościowych.

$$\text{WPOD}_2 = \frac{\text{WS}}{O_{\text{KP}} + O_{\text{O}}} \times 100\% \quad [5.10]$$

gdzie:

WPOD<sub>2</sub> – wskaźnik pokrycia długu drugiego stopnia,

pozostałe oznaczenia – jak w poprzednim wzorze.

Obydwa wskaźniki odzwierciedlają stopień zabezpieczenia długu przez jednostkę samorządu terytorialnego. Pierwszy z nich uwzględnia obciążenia łączne (kapitał przeznaczony do spłaty oraz odsetki i prowizje z tym związane). Jeśli wielkość tego wskaźnika przyjmuje wartość poniżej jedności to oznacza, że występuje brak pokrycia na spłatę zadłużenia. Wielkości wskaźnika równe i większe jedności obrazują pełne zabezpieczenie planowanych spłat długów i kosztów jego obsługi w danym roku budżetowym. Drugi z zaprezentowanych wskaźników odnosi się

<sup>35</sup> Obydwa przytoczone wskaźniki zaprezentowano w opracowaniu: M. Dylewski, *Kierunki zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego – analiza i podstawy metodologiczne*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 6, s. 55-56.

wyłącznie do kosztów obsługi zadłużenia i odzwierciedla stopień ich zabezpieczenia. W sytuacji, gdy jest on większy od jedności mamy do czynienia z pełnym zabezpieczeniem kosztów zadłużenia.

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia zarządzania długiem komunalnym jest problematyka określania maksymalnego poziomu zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Propozycje w tym zakresie zawarto między innymi w opracowaniach B. Filipiak-Dylewskiej, M. Dylewskiego i M. Gorzałczyńskiej-Koczkodaj<sup>36</sup>. Autorzy konstruując wskaźnik maksymalnej absorpcji długu wykorzystują szacowane wielkości wydatków obligatoryjnych cyklicznych i incydentalnych zakładając, że:

$$DB_n = \sum_{t=1}^n (WOC + WOI) + \sum_{t=1}^n WS \quad [5.11]$$

gdzie:

$DB_n$  – dochody budżetowe w okresie  $n$ ,

$WOC$  – wydatki obligatoryjne cykliczne w okresie  $n$ ,

$WOI$  – wydatki obligatoryjne incydentalne w okresie  $n$ ,

$WS$  – wolne środki w okresie  $n$ .

Przyjmuje się jednocześnie, że suma wolnych środków jest równa kosztom realizacji pozostałych zadań, nie będących zadaniami obligatoryjnymi, przy założeniu ich realizacji bez wykorzystania długu. W tym przypadku jednostka samorządowa musi dysponować sumą dochodów równych kosztowi realizacji tych zadań. Jeśli tak nie jest, występuje konieczność poniesienia kosztów długu, ponieważ część zadań pozostałych będzie musiała być realizowana za pomocą zwrotnych źródeł finansowania. W takiej sytuacji:

$$WS_n = AD_{max} + (AD_{max} \times SOP) \quad [5.12]$$

gdzie:

$WS_n$  – suma wolnych środków w okresie  $n$ ,

$AD_{max}$  – maksymalna absorpcja długu w planowanym okresie  $n$ ,

$SOP$  – efektywna stopa oprocentowania (liczona jako iloraz łącznych kosztów obsługi zadłużenia do wielkości nominalnej długu).

Podstawiając tak wyliczoną sumę wolnych środków do wcześniejszego wzoru na wielkość dochodów budżetowych w okresie  $n$ , otrzymujemy następujące równanie:

<sup>36</sup> B. Filipiak-Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 345-350; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003, s. 100-102; M. Dylewski, *Kierunki zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego – analiza i podstawy metodologiczne*, op. cit., s. 56-57.

$$DB_n = \sum_{t=1}^n (WOC + WOI) + AD_{max} + (AD_{max} \times SOP) \quad [5.13]$$

Przekształcając odpowiednio powyższy wzór otrzymujemy:

$$DB_n - \sum_{t=1}^n (WOC + WOI) = AD_{max} \times (1 + SOP) \quad [5.14]$$

W ten sposób możemy wyliczyć wskaźnik maksymalnej absorpcji długu, który przedstawia się następująco:

$$AD_{max} = \frac{\sum_{t=1}^n WS - \sum_{t=1}^n (WOC + WOI)}{1 + SOP} \quad [5.15]$$

Oprócz przedstawionych wskaźników zadłużenia, w procesie badania zdolności kredytowej JST znajdują zastosowanie również inne wskaźniki budżetowe. Jako przykłady można podać następujące:

**a) wskaźnik dochodów własnych jako % dochodów ogółem:**

$$WDW = \frac{DW}{DB} \times 100 \% \quad [5.16]$$

gdzie:

WDW – wskaźnik udziału dochodów własnych w ogólnym zadłużeniu,

DW – dochody własne ogółem,

DB – dochody budżetowe ogółem.

Samodzielność działania JST, a przede wszystkim możliwość samodzielnego wyznaczania zadań inwestycyjnych, związana jest z poziomem uzyskiwanych dochodów własnych. Wskaźnik ten może być traktowany jako syntetyczny miernik samodzielności finansowej JST. Im wyższa jego wartość, tym większa samodzielność finansowa i tym większa zdolność kredytowa. Przykładowo w 2002 r. najwyższy ze wszystkich JST średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem posiadało miasto stołeczne Warszawa i wynosił on 73,3%. W dalszej kolejności plasowały się:

miasta na prawach powiatu (49,2%), gminy (46,3%), województwa samorządowe (15,7%) oraz powiaty (10,5%)<sup>37</sup>.

**b) wskaźnik dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca:**

$$\text{WDM} = \frac{\text{DB}}{\text{LM}} \times 100\% \quad [5.17]$$

gdzie:

WDM – wskaźnik dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

DB – dochody budżetowe ogółem,

LM – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

O możliwości realizacji zadań JST decyduje wysokość uzyskiwanych dochodów budżetowych. Wskaźnikiem to obrazującym jest poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Im wyższa jego wartość, tym większa zdolność kredytowa JST. Przykładowo średnia wielkość analizowanego wskaźnika dla wszystkich JST w Polsce wyniosła w 2002 r. 2072 zł. Z obserwacji wynika, że za krytyczny jego poziom, w przypadku gmin, należy uznać wielkość około 1000 zł/1 mieszkańca.

**c) wskaźnik wolnych środków jako % dochodów ogółem:**

$$\text{WWS} = \frac{\text{WS}}{\text{DB}} \times 100 \% \quad [5.18]$$

gdzie:

WWS – wskaźnik udziału wolnych środków w dochodach ogółem,

WS – wolne środki przeznaczone na realizację inwestycji,

DB – dochody budżetowe ogółem.

Im większy jest ten udział, tym korzystniejsza jest sytuacja finansowa JST. Za akceptowalny poziom wskaźnika należy uznać wielkość 20%, za ryzykowny – od 17 do 20%, za alarmowy – od 14 do 17%.

Ostatnią, trzecią kategorię stanowią wskaźniki inwestycyjne, do których zaliczamy:

<sup>37</sup> *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 r.*, op. cit., s. 82.

**a) wskaźnik wydatków inwestycyjnych jako % dochodów ogółem:**

$$\text{WID} = \frac{\text{WI}}{\text{DB}} \times 100\% \quad [5.19]$$

gdzie:

WID – wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w dochodach ogółem,

WI – wydatki inwestycyjne,

DB – dochody budżetowe ogółem.

**b) wskaźnik wydatków inwestycyjnych jako % wolnych środków:**

$$\text{WIWS} = \frac{\text{WI}}{\text{DB}} \times 100\% \quad [5.20]$$

gdzie:

WIWS – wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wolnych środkach,

WI – wydatki inwestycyjne,

WS – wolne środki ogółem.

**c) wskaźnik wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca:**

$$\text{WIM} = \frac{\text{WI}}{\text{LM}} \times 100\% \quad [5.21]$$

gdzie:

WIM – wskaźnik wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

WI – wydatki inwestycyjne,

LM – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

**5.5. Niewypłacalność i bankructwo jednostki samorządu terytorialnego**

W literaturze przedmiotu wiele uwagi poświęca się problematyce niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego<sup>38</sup>. Według M. Bitnera wypłacalność oznacza wynikającą z dobrej sytuacji finansowej JST możliwość terminowego wywiązania się ze wszystkich zobowiązań pieniężnych, będących efektem zaciągnię-

<sup>38</sup> Problematyki tej dotyczą między innymi następujące publikacje: Z. Majewski, *Czy gmina może zbankrutować*, „Wspólnota” 1997 Nr 15; E. Stolorz-Krzysz, *Niewypłacalność gminy*, „Wspólnota” 1998 Nr 16; R. Szarek, *Upadłość komunalnych jednostek organizacyjnych*, „Wspólnota” 1998 Nr 31; E. Stolorz-Krzysz, *Upadłość samorządu terytorialnego*, „Wspólnota” 2001 Nr 5; R. Szarek, *Niegospodarne gminy*, „Wspólnota” 2001 Nr 10; B. Kalinowska, *Bankrut – nie bankrut*, „Wspólnota” 2001 nr 7.

tych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych walorów dłużnych, przy zaspokojeniu bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej (bez ograniczania wydatków bieżących) oraz zrealizowaniu planowanych wydatków inwestycyjnych<sup>39</sup>.

S.M. Groves<sup>40</sup> rozróżnia wypłacalność w krótkim (ang. *short run solvency*) i długim okresie (ang. *long run solvency*). W pierwszym przypadku oznacza ona zdolność władz samorządowych do generowania wystarczających środków finansowych niezbędnych do regulowania krótkoterminowych zobowiązań (nie przekraczających roku budżetowego). Według cytowanego autora, wypłacalność w krótkim okresie może być dzielona na dwojakiemu rodzaju: wypłacalność gotówkową (ang. *cash solvency*), dotyczącą okresu 1-2 miesięcy oraz wypłacalność budżetową (ang. *budgetary solvency*), dotyczącą roku budżetowego. Wypłacalność w długim okresie oznacza zdolność jednostki samorządowej do pokrywania wszystkich wydatków w okresie kilku lat, a więc również wydatków związanych z realizacją wieloletnich programów inwestycyjnych.

Wypłacalność JST w krótkim okresie to inaczej płynność finansowa, która oznacza zdolność JST do wywiązywania się z krótkoterminowych zobowiązań<sup>41</sup>. Związana jest ze stanem środków finansowych na rachunku budżetu JST. Jest ona jednym z podstawowych kryteriów oceny zdolności kredytowej. Brak płynności finansowej prowadzi do ograniczenia dyspozycji pieniężnej. Jednostka samorządowa może mieć trudności z płynnością finansową. Nierównomierność tempa „spływu” środków pieniężnych (np. z tytułu podatków, opłat itp.), pojawienie się wydatków nadzwyczajnych, a jednocześnie bezwzględna konieczność realizacji ustawowych zadań własnych przez JST (np. oświatowych, z zakresu pomocy i opieki społecznej) może spowodować przejściowe trudności w pokrywaniu jej zobowiązań. Z przeprowadzonych przeze mnie analiz wynika, że przyczynami zapaści finansowej samorządów są często okoliczności od nich niezależne, takie jak na przykład upadłości dużych przedsiębiorstw. Mają one wpływ na wykonanie planowanych dochodów własnych, m.in. z tytułu podatku i opłat lokalnych.

W celu zapobieżenia takim sytuacjom ustawodawca wprowadził art. 48 *ustawy o finansach publicznych*, zgodnie z którym dopuszcza się zaciągnięcie przez JST kredytu lub pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego, przy czym w ten sposób powstałe zobowiązanie musi być spłacone do końca roku budżetowego. Analizowany zapis ma zapobiec utraceniu płynności finansowej. Praktyka pokazuje, że nie jest to wystarczające zabezpieczenie, a w warunkach pogłębiającego się uzależnienia dochodów JST od malejących wpływów budżetu państwa coraz więcej jednostek samorządowych ma poważne trudności finansowe.

---

<sup>39</sup> M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 31.

<sup>40</sup> S.M. Groves, *An Introduction to Evaluating Financial Condition*, [w:] J. Matzer, *Practical Financial Management. New Techniques for Local Government*, International City Management Association, Practical Management Series, Washington 1984, s. 14.

<sup>41</sup> B. Gruszka, *Ryzyko płynności finansowej*, [w:] *Współczesny bank*, praca zbiorowa pod red. L. Jaworskiego, Poltex, Warszawa 2001, s. 343.

Jedną z nich była gmina Brzozie, położona w województwie kujawsko-pomorskim. W 2004 r. jej budżet wyniósł około 5,2 mln zł, natomiast długi przekroczyły 5,5 mln<sup>42</sup>. Na początku 2004 r. komornik zajął budynek urzędu gminy, a także gimnazjum i szkołę podstawową. W naszym kraju pojawiały się jednak już wcześniej przypadki utracenia płynności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Jako przykład może posłużyć podkarpacka gmina Haczów, której budżet w 2001 r. wyniósł około 9 mln zł, natomiast długi – ok. 6 mln zł<sup>43</sup>. Aktualnie, dzięki radykalnym oszczędnościom udało się naprawić sytuację finansową gminy.

Innym przykładem jest miasto Łęczyny na Śląsku, które w połowie grudnia 2002 r. utraciło płynność finansową i w budżecie powstał deficyt w wysokości 3,2 mln zł, co spowodowała, że zabrakło pieniędzy na wynagrodzenia dla pracowników oraz na spłaty kredytu. Przeprowadzona kontrola RIO wykazała, że powodem tego było przeszacowanie dochodów, wydanie zbyt wielu pieniędzy na inwestycje oraz znaczne zaległości z tytułu zadłużenia firm, które nie płaciły podatku od nieruchomości i opłaty eksploatacyjnej<sup>44</sup>.

Jeszcze innym przykładem może być niewielka mazurska gmina Korsze, której dług w lipcu 2003 r. wyniósł 1,7 mln zł, a jej konta bankowe zajął ZUS w Olsztynie<sup>45</sup>.

Kolejna gmina z problemami finansowymi to Stepnica z woj. zachodniopomorskiego. Jej zadłużenie powstało w wyniku budowy kompleksowego systemu kanalizacji i oczyszczania ścieków. Szybko jednak okazało się, że przedsięwzięcie to przerosło możliwości finansowe samorządu, a na koniec każdego roku wskaźnik długu do dochodu znacznie przekraczał ustawowy limit (w 2000 r. było to 119,54%, w 2001 r. – 116,12%, w 2002 r. – 100,94%, w 2003 r. – 87,03%)<sup>46</sup>.

Inny przykład dotyczy Dębnicy Kaszubskiej (woj. pomorskie). W połowie 2004 r. okazało się, że w gminie zabrakło środków na sfinansowanie rozpoczętej budowy kompleksu gimnazjalnego wraz z halą widowiskową. Wartość inwestycji wyniosła 14,8 mln zł i znacznie przekroczyła możliwości lokalnego budżetu. Jednak w przypadku tej jednostki jej długi wykupił Bank Ochrony Środowiska, a zawarta z nim ugoda pozwoliła gminie na odłożenie w czasie spłaty zadłużenia do końca 2014 r.<sup>47</sup>

Zdecydowany rekord, jeśli chodzi o poziom wskaźnika zadłużenia, należy do gminy Czastary z województwa łódzkiego (por. tabela 3.5 w rozdziale III), której dług na koniec 2004 r. przekroczył 111% dochodów samorządu. Spowodowane to było inwestycją dotyczącą budowy oczyszczalni ścieków. Na konto gminy do końca 2004 r. miało wpłynąć ok. 3,7 mln zł z programu SAPARD, jednak nastąpiły znaczne opóźnienia i gmina otrzymała pieniądze dopiero w połowie 2005 r.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> M. Kowalski, *Upadła gmina*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 14 kwietnia 2004 r.

<sup>43</sup> B. Kalinowska, *Bankrut — nie bankrut*, op. cit.

<sup>44</sup> *Śląsk: bankrutująca gmina*, Serwis Profesjonalnego Samorządu, adres internetowy: [www.sps.pl](http://www.sps.pl)

<sup>45</sup> I. Trusewicz, *Ratusz pod zastaw*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 sierpnia 2003 r.

<sup>46</sup> Z. Grzegorzewski, *Gwiazda szeryfa*, „Wspólnota” 2004 Nr 14.

<sup>47</sup> A. Myczkowska, *Bank wykupił długi gminy*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 października 2004 r.

<sup>48</sup> A. Myczkowska, *Inwestycje muszą być przemyślane i dobrze zaplanowane*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 lipca 2005 r.



W odniesieniu do przedsiębiorstw występowanie niewypłacalności w długim okresie prowadzi do ich bankructwa i upadłości. Zupełnie inaczej wygląda to w jednostkach samorządu terytorialnego. O ile możliwa jest utrata płynności finansowej, o tyle w świetle obowiązujących przepisów polskiego prawa, upadłość jest wykluczona. Zresztą podobnie jest w większości krajów europejskich, a pewne rozwiązania legislacyjne regulujące kwestię bankructwa jednostek samorządu terytorialnego istnieją tylko na Węgrzech, Łotwie, w Szwajcarii, Wielkiej Brytanii oraz w niektórych landach niemieckich<sup>49</sup>. Instytucja upadłości jednostek samorządu terytorialnego występuje również w prawodawstwie USA. Po raz pierwszy legislacyjnie uregulowano ten problem już w 1934 r. w czasie Wielkiego Kryzysu<sup>50</sup>. Do tego czasu do chwili obecnej miało miejsce ponad 500 przypadków upadłości *municipalities*, a aktualnym aktem prawnym regulującym tę problematykę jest *United States Code*<sup>51</sup>.

Zgodnie z polskim *Prawem upadłościowym i naprawczym*<sup>52</sup> nie można ogłosić upadłości jednostki samorządu terytorialnego, jak również podmiotów przez nią prowadzonych (np. jednostek pomocniczych gminy, takich jak sołectwa i dzielnice, związków międzygminnych, fundacji, dla których założycielem jest JST, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, utworzonych i nadzorowanych przez JST oraz samorządowych instytucji kultury). Jest to słuszne rozwiązanie, ponieważ jednostki samorządowe jako podmioty publiczno-prawne wykonują konstytucyjne zadania publiczne, a zawieszenie ich działalności pozbawiłoby mieszkańców wspólnot samorządowych wielu konstytucyjnych uprawnień. Jak zauważa A. Kopańska samorządy terytorialne, zresztą podobnie jak państwa, działają niezależnie od ich kondycji finansowej, a ewentualna niewypłacalność tych podmiotów nie może prowadzić do ich likwidacji, chociażby z powodu konieczności zapewnienia ich mieszkańcom nieprzerwanego procesu świadczenia usług społecznych. Nie jest więc możliwe skreślenie z mapy jednostki samorządu terytorialnego ze względu na jej szczególny status podmiotu publicznego<sup>53</sup>. M. Bitner podkreśla, że w przypadku jednostki samorządowej nie występuje również niemożność płacenia o charakterze trwałym. Wyklucza to ustawowa gwarancja dla jej najważniejszych dochodów<sup>54</sup>.

Z drugiej jednak strony brak zdolności upadłościowej JST (brak możliwości zastosowania w jej przypadku szczególnego trybu egzekwowania roszczeń przewidzianego w prawie upadłościowym) ma określone konsekwencje dla wierzycieli. Nie istnieje możliwość skorzystania z procedury likwidacyjnej i odzyskania przynajmniej części zainwestowanych pieniędzy. Należy uznać to za czynnik negatywnie od-

<sup>49</sup> Przykładowo na Węgrzech sąd może nakazać licytację określonych składników mienia komunalnego, a państwo może udzielić pomocy w formie specjalnej pożyczki na spłatę odsetek od zadłużenia gminy. Również w Estonii takie wsparcie rządu jest możliwe za pośrednictwem Regionalnej Agencji Rozwoju.

<sup>50</sup> Pub.L. No. 251, 48 Stat. (1934).

<sup>51</sup> *United States Code*, Title 11: *Bankruptcy*, Charter 9.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz.U. z 2003 r. Nr 60, poz. 535, art. 6 ust. 2.

<sup>53</sup> A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit, s. 78-79.

<sup>54</sup> M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym...*, op. cit., s. 32.

działywujący na bezpieczeństwo inwestycji w sektor samorządowy (np. lokat w obligacje komunalne). Owe konsekwencje nie dotyczą tylko samych wierzycieli, ale również Skarbu Państwa. A. Babczuk podkreśla, że brak akceptacji instytucji upadłości w obliczu rzeczywistej niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego może stać się przyczyną występowania tzw. efektu „*moral hazard*”, przejawiającego się nadmiernym zaciąganiem zobowiązań w nadziei na pokrycie ich (w sytuacji niewypłacalności JST) przez państwo<sup>55</sup>.

Należy zwrócić tutaj uwagę na jeszcze jeden bardzo ważny aspekt. Dług samorządów terytorialnych, zresztą podobnie jak dług budżetów centralnych, ma charakter polityczny, a niewypłacalność JST wiąże się najczęściej z brakiem akceptacji politycznej. Cytowana już wcześniej A. Kopańska zwraca uwagę na wyraźną zależność pomiędzy zadłużeniem a wolą polityczną. Decyzja o zaciągnięciu zobowiązań podejmowana jest przez wybranych przedstawicieli i nie jest ona tylko efektem ekonomicznej kalkulacji, ale podlega zasadom wyboru publicznego. Istnieje wyraźna korelacja między wielkością zadłużenia a konkretnym momentem kadencji, polegająca na tym, że zazwyczaj pod koniec kadencji następuje eskalacja zadłużenia. Dążenie do reelekcji powoduje, że władze samorządowe starają się zrealizować przed wyborami jak najwięcej inwestycji, posługując się zwrotnymi źródłami finansowania, mając często świadomość, że problem spłaty powstałych w ten sposób zobowiązań będzie już problemem władz kolejnych kadencji<sup>56</sup>. Dlatego też w opinii autora niniejszej pracy władze samorządowe, które decydują o zadłużeniu, powinny ponosić odpowiedzialność polityczną i karną.

Jak już wcześniej wspomniano, polskie prawo nie przewiduje sytuacji, aby JST zbankrutowała, nie ma też możliwości, żeby państwo pokryło jej zadłużenie. Jednak w pewnych przypadkach istnieje możliwość uzyskania, za pośrednictwem Ministerstwa Finansów, pożyczki na realizację programu naprawczego<sup>57</sup>. Od 1999 r., corocznie w budżecie państwa tworzona jest na ten cel specjalna rezerwa, która przez pierwszych kilka lat praktycznie nie była w ogóle wykorzystywana<sup>58</sup>. Decyzję o jej wykorzystaniu podjęto dopiero w połowie 2004 r. w kontekście utraty płynności finansowej przez niektóre samorządy terytorialne. Sytuacja finansowa kilkunastu jednostek stała się tak trudna, że banki odmówiły dalszego ich kredytowania. Kilkanaście gmin oraz jeden powiat zwróciło się do Ministerstwa Finansów o przyznanie niskoprocentowanej (w 2004 r. – 3,5%) pożyczki. Aby jednostka samorządu terytorialnego mogła ją otrzymać,

---

<sup>55</sup> A. Babczuk, *Dług samorządowy w Polsce – propozycje de lege ferenda*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. L. Patrzałka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2004, s. 141.

<sup>56</sup> Tamże, s. 79-80.

<sup>57</sup> W niektórych krajach UE (np. w Austrii, Belgii, Estonii oraz na Węgrzech) istnieje możliwość uzyskania dotacji przez samorządy terytorialne znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej. Dotacje te mają charakter uznaniowy i często są przyznawane na określonych warunkach. Dla przykładu, w Regionie Walońskim w Belgii, wszelkie nadzwyczajne dotacje tego rodzaju są obwarowane koniecznością przedstawienia planu naprawczego, gwarantującego powrót do zbilansowanego budżetu, który powinien być przedłożony do akceptacji władzom Regionu Walońskiego.

<sup>58</sup> Przykładowo w ustawie budżetowej na rok 2004 r. na ten cel przeznaczono 30 mln zł.

musi spełnić kilka warunków. Przede wszystkim powinna posiadać program naprawy zaakceptowany przez jej organ stanowiący. Przy podejmowaniu przez Ministerstwo Finansów decyzji o udzieleniu pożyczki brany też jest pod uwagę tzw. raport o stanie gospodarki finansowej, opracowany przez właściwą regionalną izbę obrachunkową<sup>59</sup>.

W 2004 r. w ustawie budżetowej przewidziano na pożyczki z budżetu państwa dla JST kwotę 30 mln zł. Wsparcia udzielono sześciu gminom: Otmuchów – 7,4 mln zł, Stepnica – 5,2 mln zł, Kolno – 2,5 mln zł, Frombork – 2,5 mln zł, Ruciane-Nida – 2 mln zł oraz Żórawina – 6 mln zł. Łączna kwota udzielonych pożyczek wyniosła 25,6 mln zł, co stanowiło 85% kwoty ustalonego limitu<sup>60</sup>.

W opinii autorki niniejszej pracy ocena takiego systemu wspierania samorządów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej nie może być jednoznacznie pozytywna. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że instrument pożyczek z budżetu państwa, który z założenia ma być instrumentem awaryjnym, wykorzystywanym incydentalnie, stanie się *de facto* instrumentem nadużywanym przez samorzady. Tendencja ta była zresztą już widoczna w pierwszych miesiącach funkcjonowania tego systemu, kiedy to wartość wniosków złożonych o pożyczki przekroczyła wielkość rezerwy przewidzianej na ten cel w budżecie państwa. Analizowany system sprzyja również występowaniu wspomnianego wcześniej efektu „*moral hazard*”. Wydaje się, że znacznie efektywniejszym działaniem byłoby utworzenie przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego specjalnego funduszu gwarancyjnego, na wzór Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Jego podstawowym celem byłoby działanie na rzecz bezpieczeństwa i stabilności systemu finansów komunalnych. Funduszem tym zarządzałiby profesjonalści, a znajdujące się na nim środki finansowe pochodziłyby nie tylko z budżetu państwa, ale również ze specjalnych składek samorządowych, do wpłacania których zobligowane by były wszystkie JST. W przypadku wystąpienia braku płynności finansowej JST z funduszu następowałaby wypłata środków brakujących do zaspokojenia wierzycieli.

## 5.6. Rating komunalny

### 5.6.1. Rola ratingu na rynku kapitałowym

Wraz z rozwojem rynku kapitałowego w Polsce rośnie liczba jego uczestników oraz rodzaj oferowanych instrumentów finansowych. Złożoność decyzji finansowych i związane z tym ryzyko powodują konieczność stworzenia możliwości uzyskiwania przez inwestorów oceny dotyczącej zdolności podmiotów emitujących instrumenty dłużne do spłaty zobowiązań. Takie możliwości stwarza rating, który może być definiowany jako niezależna i obiektywna opinia o wiarygodności kredytowej podmiotu zaciągającego dług na rynku lub o instrumencie dłużnym, wyrażona za pomocą odpo-

<sup>59</sup> Stosownie do postanowień nowego artykułu 10a *ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity : Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577; nowelizacja z listopada 2003 r. – Dz.U. z 2003 r. Nr 149, poz. 1454) i RIO opracowuje i przedstawia taki raport jednostce samorządu terytorialnego w razie potrzeby wskazania jej organom powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

<sup>60</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, op. cit., s. 436.

wiednich symboli i dokonywana przez instytucje wyspecjalizowane w analizach gospodarczych pod kątem oceny ryzyka niewypłacalności.

Ocena ratingowa spełnia wiele istotnych funkcji na rynku kapitałowym<sup>61</sup>. Po pierwsze, stanowi instrument promocji (pod warunkiem, że jest pozytywna) badanego podmiotu. Poprawia jego wizerunek, umacnia jego pozycję i podnosi prestiż na rynku, w konsekwencji przyczyniając się do zwiększenia zaufania środowiska finansowego. Po drugie jest ważnym instrumentem informacyjnym. Uwiarygodnia dane finansowe danego podmiotu. Po trzecie, stanowi skuteczne i efektywne narzędzie porównawcze, np. pozwalając na porównywanie ryzyka inwestycyjnego. Ostatnie dwie wymienione cechy ratingu ewidentnie przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości rynków kapitałowych, a jak zauważa Martin Mayer z Brookings Institution<sup>62</sup>: „Przejrzystość rynków jest podstawą ich funkcjonowania. Przejrzystość bowiem buduje zaufanie, jej brak natomiast budzi strach”<sup>63</sup>.

Wreszcie po czwarte, ocena ratingowa stanowi ważne narzędzie optymalizujące zachowania uczestników rynku, sprzyjając podejmowaniu przez nich optymalnych decyzji dotyczących alokacji kapitału.

Rozróżniamy różne rodzaje ocen ratingowych. Mogą mieć one charakter ogólny (ang. *credit rating*), czyli wyrażać ogólną zdolność podmiotu do wywiązywania się ze swoich zobowiązań finansowych lub szczegółowy, czyli dotyczący konkretnej emisji zobowiązania lub programu finansowego (np. ratingi akcji – ang. *stock rating* lub ratingi obligacji – ang. *bond rating*). Inny podział ratingu uwzględnia kwestie upublicznienia oceny. Wyróżniamy rating indykacyjny, stosowany do emisji dopiero planowanej, w przypadku gdy jej parametry nie są jeszcze definitywnie ustalone. Rating ten nie jest publikowany, a ocena jest podawana tylko do wiadomości potencjalnego emitenta. Rating publikowany stosowany jest w sytuacji, gdy decyzja o emisji została podjęta w sposób nieodwołalny, a wszystkie jej parametry są już znane. Dodatkowo ratingi mogą być dobrowolne, czyli nadawane są na zlecenie badanego podmiotu lub kwalifikowane (ang. *qualified rating*), czyli opracowywane bez zamówienia i zgody ocenianego podmiotu, na podstawie publicznie dostępnych informacji (ang. *public information rating*). Agencje ratingowe sporządzają ponadto ratingi kraju (ang. *sovereign rating*), branży (ang. *industry rating*), przedsiębiorstwa (ang. *company rating*), produktów (ang. *product rating*), banków (ang. *bank rating*) i wreszcie jednostek samorządu terytorialnego (ang. *local and regional governments rating*).

Ocena ratingowa nadawana jest przez wyspecjalizowane agencje ratingowe<sup>64</sup>. Są to niezależne firmy doradztwa inwestycyjnego, które przeprowadzają jakościową klasyfi-

<sup>61</sup> Szerzej na ten temat: M. Poniatowicz, *Rating jako ocena wiarygodności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] „OPTIMUM. Studia Ekonomiczne” 2000 Nr 4, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000, s. 53-54.

<sup>62</sup> Jest to instytut naukowo-badawczy działający w Waszyngtonie od 1916 r.

<sup>63</sup> Cytat ten stanowi swoiste motto przewodnie (misję) działalności agencji ratingowej Fitch Ratings.

<sup>64</sup> W literaturze zachodniej poświęca się wiele uwagi problematyce działalności agencji ratingowych, określając sferę ich działalności jako The Credit Rating Industry. Przykładami interesujących opracowań na ten temat są artykuły naukowe zamieszczone na stronach internetowych Banku Światowego: R.C. Smith, I. Walter, *Rating Agencies: Is There an Agency Issue?*, prepared for the Conference on *The Role of Credit Reporting System in the International Economy*, Washington DC: World Bank Group, Washington 1-2 March

kację dłużnych papierów wartościowych oraz innych zobowiązań pod względem pozycji finansowej podmiotu ocenianego, analizując rzetelność podmiotu w wywiązywaniu się z zobowiązań w przeszłości oraz prognozy jego zdolności finansowej w przyszłości.

Agencje dokonujące oceny ratingowej powinny być<sup>65</sup>:

- obiektywne i równo traktować wszystkie badane podmioty,
- niezależne, czyli powinny posiadać taką pozycję prawną i gospodarczą, która gwarantowałaby im możliwość odpierania wpływów ze strony badanych podmiotów,
- niezawodne i wiarygodne, co oznacza stałość i niezmiennosc zasad oraz kryteriów ocen, gwarancje zachowania tajemnicy danych uzyskanych od ocenianych podmiotów, a także fachowość i rzetelność zatrudnianych przez agencje analityków.

Agencje ratingowe mogą mieć znaczenie międzynarodowe bądź narodowe (działające na terenie danego kraju), ponadto mogą specjalizować się w ocenie podmiotów z jednego sektora (np. banków, instytucji ubezpieczeniowych, jednostek samorządu terytorialnego itp.). Aktualnie na świecie działa od 140 do 150 takich podmiotów, jednak najsilniejszą pozycję posiada zaledwie kilka. Do najbardziej renomowanych należy tzw. „Wielka Trójka” (ang. *The Big Three*), którą tworzą Moody's Investors Service, Standard & Poor's i Fitch Ratings<sup>66</sup>. Jak podaje najnowszy raport Swiss Re, 80% wszystkich przychodów agencji ratingowych na całym świecie przypada po połowie na Standard & Poor's oraz Moody's Investors Service, a 14% na Fitch Ratings<sup>67</sup>.

Obok agencji międzynarodowych funkcjonują również liczne agencje narodowe, charakteryzujące się ograniczonym geograficznie obszarem działania. Jako ich przykłady można podać działającą w Kanadzie Canadian Bond Rating Service, japońską Mikuni & Co, portugalską Companhia Portuguesa de Rating S.A., szwedzkie SVEA Kredit-Information AB oraz SVEFO Svergie AB, francuską Agence d'Evaluation Financiere, izraelską MAALOT – The Israel Securities Rating LTD., czy też działającą w Argentynie DCR Argentina. Przykładem polskiej agencji lokalnej było powołane w

---

2001; R. Sylla, *A Historical Premier on the Business of Credit Ratings*, prepared for the Conference on *The Role of Credit Reporting System in the International Economy*, Washington DC: World Bank Group, Washington 1-2 March 2001; L.J. White, *The Credit Rating Industry: An Industrial Organization Analysis*, prepared for the Conference on *The Role of Credit Reporting System in the International Economy*, Washington DC: World Bank Group, Washington 1-2 March 2001.

<sup>65</sup> P. Milewski, *Najpierw analiza, potem ocena*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2004 Nr 28, s. 21.

<sup>66</sup> Standard & Poor's powstała z połączenia w 1941 r. Poor's Publishing Company i Standard Statistics Company. Ma oddziały w jedenastu krajach, w tym sześciu europejskich – w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Szwecji, Hiszpanii i Belgii. Od 1966 r. jest własnością firmy wydawniczej McGraw-Hill Inc. Moody's Investors Service ma oddziały w dziesięciu krajach, w tym trzy w Europie: w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji. Od 1962 r. jest własnością firmy wydawniczej Dun & Bradstreet. Z kolei Fitch IBCA Ltd. powstała z połączenia (1997 r.) Fitch Publishing Company z brytyjską agencją IBCA (International Bank Credit Analysis), a w 2000 r. – z Thomson BankWatch. Od 1998 r. jest własnością firmy Fimalac SA. Główna siedziba Fitch znajduje się zarówno w Nowym Jorku, jak i Londynie. Agencja prowadzi działalność na świecie poprzez sieć 49 biur. Ma sieć oddziałów w trzynastu krajach, w tym w pięciu europejskich – we Francji, w Hiszpanii, Niemczech, Wielkiej Brytanii oraz Polsce.

<sup>67</sup> P. Milewski, *Najpierw analiza, potem ocena*, op. cit., s. 21.

1996 r. w Warszawie, z inicjatywy Związku Banków Polskich, Środkowoeuropejskie Centrum Analiz i Ratingu (Central European Rating Agency – CERA). W 2000 r. miał miejsce fakt przejęcia większościowego pakietu akcji agencji przez Fitch Rating i w styczniu 2002 r. oficjalnie zmieniła ona nazwę na Fitch Polska SA. Warszawska siedziba Fitch Polska jest jedynym biurem międzynarodowej agencji ratingowej w Europie Środkowej.

### 5.6.2. Skale ocen ratingowych i ich interpretacja

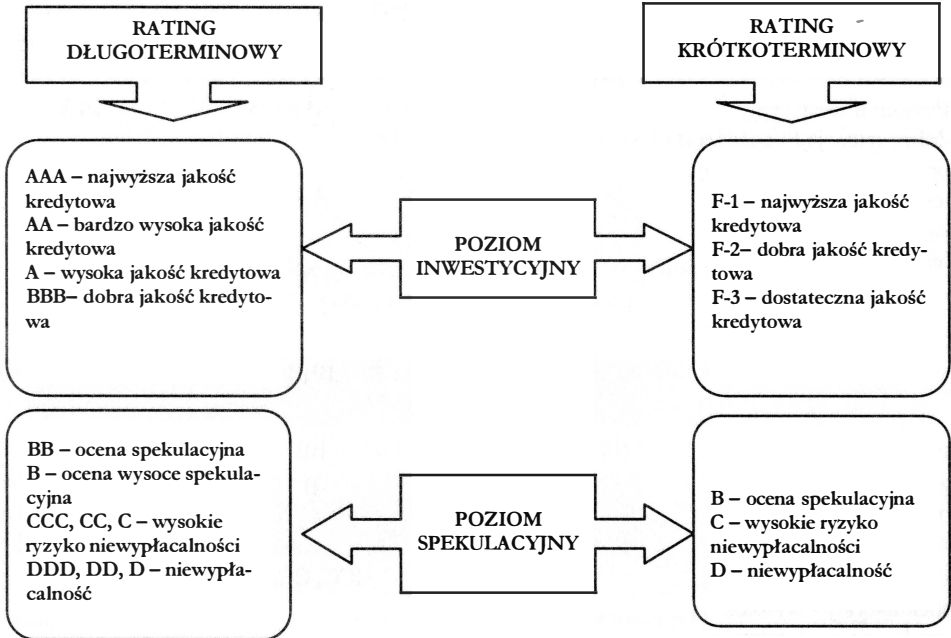
Rating, będący standardowym systemem oceny i klasyfikacji ryzyka inwestycyjnego, opiera się na kodzie literowym stosowanym w podobnym zakresie – z niewielkimi modyfikacjami – przez agencje na całym świecie. System składa się z dwóch poziomów – inwestycyjnego i spekulacyjnego. Poziom inwestycyjny (ang. *Investment Grade*) oznacza zdolność podmiotu do spłaty odsetek i kapitału, czyli niskie lub umiarkowane ryzyko, natomiast poziom spekulacyjny (ang. *Speculative Grade*) wskazuje, że ryzyko spłaty jest duże (por. rysunek 5.7). W ramach wspomnianych poziomów wyróżnia się poszczególne szczeble ryzyka, od najwyższej oceny AAA (ryzyko najmniejsze) do najniższej oceny D (ryzyko największe). Osobno oceniana jest zdolność kredytowa długo- (ang. *Long-term Credit Rating*) i krótkoterminowa (ang. *Short-term Credit Rating*), a w jej ramach ratingi dla długu w walucie zagranicznej (ang. *Foreign Currency Rating – FCR*) i w walucie krajowej (ang. *Local Currency Rating – LCR*). Stosowane przez agencje ratingowe określenie „wysoka jakość” oznacza niskie ryzyko inwestycyjne, czyli wysokie prawdopodobieństwo spłaty zobowiązań, a „niska jakość” to wysoki poziom ryzyka i zagrożenie spłaty zobowiązań.

W tabeli 5.8 przedstawiono znaczenie ocen długoterminowych stosowanych przez trzy główne agencje, w rozbięciu na cztery poziomy: inwestycyjny, spekulacyjny, poziom dużego ryzyka zwrotu zainwestowanego kapitału oraz braku wypłacalności. Widzimy, że symbole ocen stosowane przez Moody’s Investors Service trochę różnią się od pozostałych dwóch agencji. W tabeli nie uwzględniono innych oznaczeń stosowanych przy ratingu. Na przykład dodanie znaku (+) lub (–) względnie cyfr (1), (2) lub (3) określa względną pozycję w ramach tej samej kategorii. Plusy i minusy stosują agencje S&P oraz Fitch, natomiast Moody’s dodaje do liter cyfry: 1 – odpowiada plusowi S&P i Fitch, 2 – brak plusa czy minusa, 3 – odpowiada minusowi. Dodatkowo wszystkie oceny mogą być uzupełnione miernikiem prognozy jej zmiany w najbliższych latach: *pozytywnym* – ocena może wzrosnąć, *negatywnym* – może spaść, *stabilnym* – bez znaczenia.

Zróznicowania w symbolach ocen stosowanych przez różne agencje dotyczą również ratingu krótkoterminowego. Przykładowo Agencja Fitch wyróżnia w ramach poziomu inwestycyjnego trzy oceny: F-1, F-2 i F-3 oraz tyle samo ocen w przypadku poziomu spekulacyjnego: B, C, i D. S&P w ramach poziomu inwestycyjnego stosuje następującą symbolikę ocen: A1, A2, A3, natomiast w ramach poziomu spekulacyjnego: B, C, D. Agencja Moody’s stosuje oznaczenia: P-1, P-2, P-3.

Rysunek 5.7

## Poziomy i skale ratingów międzynarodowych stosowanych w agencji Fitch



Źródło: Opracowanie własne.

Na rynku usług ratingowych istnieje generalna zasada, że każda oceniana firma, czy też jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać rating co najwyżej równy (nigdy wyższy) ratingowi nadanemu krajowi, w którym się znajduje<sup>68</sup>. Międzynarodowe ratingi jednostek samorządu terytorialnego są więc ograniczone ratingami przyznanymi dla Polski. Pierwszej oceny ratingowej naszego kraju dokonano w 1995 r. Długoterminowa wiarygodność zadłużenia w walutach obcych została wtedy sklasyfikowana przez dwie agencje na poziomie spekulacyjnym (Fitch - BB+, S&P - BB), co oznaczało, że kupowanie polskich papierów wartościowych wiązało się ze znacznym ryzykiem. Zdecydowanie lepiej oceniła nas agencja Moody's, przyznając rating na granicy poziomu inwestycyjnego (można bezpiecznie inwestować – Baa3).

<sup>68</sup> Zasada ta została ostatnio złamana przez agencję ratingową Fitch, która podniosła, w związku z przystąpieniem Polski i innych krajów do UE, pułap ratingów dla firm i banków uznając, że gdy jest to fundamentalnie uzasadnione, ich oceny mogą przewyższać oceny państw, z których pochodzą.

Tabela 5.8

### Skale i interpretacje ocen stosowanych przy ratingu zobowiązań długoterminowych

Znaczenie oceny	Moody's Investors Service	Standard&Poor's	Fitch Rating
Poziom inwestycyjny - dobra sytuacja finansowa podmiotu daje gwarancję terminowej spłaty rat kapitałowych i odsetek; niskie ryzyko kredytowe	Aaa	AAA	AAA
	Aa	AA	AA
	A	A	A
	Baa	BBB	BBB
Poziom spekulacyjny - gwarancja spłaty rat i odsetek nie jest wystarczająca	Ba	BB	BB
	B	B	B
Poziom wysoce spekulacyjny - wysokie ryzyko niewypłacalności (raty i odsetki płacone ze zwłoką)	Caa, Ca, C	CCC, CC, C	CCC, CC, C
Niewypłacalność - co najmniej raz odsetki nie zostały zapłacone	D	D	DDD, DD, D

Źródło: Opracowanie własne.

Przez kolejne siedem lat oceny wiarygodności kredytowej Polski systematycznie się poprawiały osiągając poziom inwestycyjny, oznaczający rekomendację zakupu papierów dłużnych. S&P podniósł nasz rating walutowy z BB do BBB+, Moody's z Baa3 do A2, Fitch z BB+ do BBB. Równocześnie oceny zadłużenia złotowego wzrosły do A+ (S&P i Fitch) i A2 (Moody's). Krytyczny moment wystąpił w połowie 2002 r., kiedy to agencja Standard & Poor's obniżyła rating dla papierów długoterminowych nominowanych w złotych z A+ do A, jako przyczynę podając systematycznie rosnący deficyt oraz dług publiczny<sup>69</sup>. Kolejne obniżenia ocen wiarygodności kredytowej Polski dla długu w walucie lokalnej miały miejsce w czerwcu 2003 r., kiedy to S&P obniżył perspektywę dla Polski ze stabilnej do negatywnej oraz w listopadzie 2003 r. – ta

<sup>69</sup> Należy pamiętać o negatywnych konsekwencjach obniżenia ratingów. Mniejsza wiarygodność zwiększa koszty zadłużenia (dotyczy to również samorządów lokalnych), co z kolei przyczynia się do eskalacji długu. Tak więc paradoksalnie rating może przyczynić się do spirali zwiększającego się zadłużania i rosnących kosztów obsługi długu.



sama agencja obniżyła rating długoterminowy z A do A-, krótkoterminowy z A1 do A2, utrzymując jednocześnie ocenę perspektyw jako negatywną. Trzecia z agencji, Moody's oceniła stan polskich finansów publicznych w sposób znacznie bardziej wyważony i optymistyczny. Podtrzymała rating Polski w walucie lokalnej oraz obcej na poziomie A2, rating krótkoterminowy – na poziomie P-1, stwierdzając jednocześnie, że istnieje niewielkie ryzyko kryzysu zadłużeniowego.

W tabeli 5.9 przedstawiono aktualne oceny naszego kraju przyznane przez poszczególne agencje.

Tabela 5.9

**Ratingi polskiego długu według poszczególnych agencji  
(stan na 1 stycznia 2005 r.)**

Wyszczególnienie	Fitch	Standard & Poor's	Moody's
Zadłużenie w walutach obcych	BBB+	BBB+	A2
Zadłużenie w walucie lokalnej	A (wcześniej - A+)	A- (wcześniej A)	A2
Rating krótkoterminowy	F-2	A2 (wcześniej A1)	P-1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zebranych w poszczególnych agencjach ratingowych.

Interesująco przedstawia się porównanie ocen ratingowych Polski z ocenami innych państw członkowskich UE (tabela 5.10). Najniższe oceny spośród „starych” państw członkowskich posiadają Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy i Belgia, natomiast w „nowych” – Polska, Słowacja i Łotwa.

Na podwyższenie ratingów nie wpłynął, w takim zakresie jak oczekiwano, fakt wstąpienia nowych krajów członkowskich do Unii Europejskiej. W kwietniu 2004 r. agencja Fitch przyznała jedynie krajowe pułapy ratingów (ang. *country ceilings*) dla dziesięciu nowych członków UE, które ustalono na poziomie o dwie kategorie wyższym niż ratingi długoterminowe dla zobowiązań w walucie zagranicznej każdego kraju. Krajowy pułap wyznacza maksymalny poziom wszystkich ratingów z danego państwa, również dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. Ostatnia korekta ratingu dokonana przez Fitch Ratings w odniesieniu do Polski miała miejsce 23 marca 2005 r., kiedy to zmieniono perspektywę ratingu długoterminowego dla zobowiązań w walutach zagranicznych na pozytywną ze stabilnej, jednocześnie utrzymując ten rating na poziomie BBB+. Agencja utrzymała również rating dla zobowiązań w walucie lokalnej na poziomie A, z perspektywą stabilną. Ponadto agencja potwierdziła rating krótkoterminowy w wysokości F2 oraz krajowy pułap ratingów na poziomie A.

Tabela 5.10

Oceny ratingowe państw członkowskich UE nadane przez Standard & Poors  
(stan na dzień 20 lutego 2004 r.)

Kraj	Zadłużenie w walucie obcej ocena długoterminowa/ocena krótkoterminowa	Zadłużenie w walucie lokalnej ocena długoterminowa/ocena krótkoterminowa
<b>„Stare” państwa członkowskie UE:</b>		
Austria	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Belgia	AA+ (stabilna)/A1+	AA+ (stabilna)/A1+
Dania	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Finlandia	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Francja	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Grecja	A+ (stabilna)/A1	A+ (stabilna)/A1
Hiszpania	AA+ (pozytywna)/A1+	AA+ (pozytywna)/A1+
Holandia	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Irlandia	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Luksemburg	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Niemcy	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Portugalia	AA (stabilna)/A1+	AA (stabilna)/A1+
Szwecja	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Wielka Brytania	AAA (stabilna)/A1+	AAA (stabilna)/A1+
Włochy	AA (negatywna)/A1+	AA (negatywna)/A1+
<b>„Nowe” państwa członkowskie UE:</b>		
Cypr	A (stabilna)/A1	A+ (negatywna)/A1
Czechy	A- (stabilna)/A1	A+ (stabilna)/A1
Estonia	A- (pozytywna)/A2	A- (pozytywna)/A2
Litwa	A- (stabilna)/A2	A- (stabilna)/A2
Łotwa	BBB+ (pozytywna) A2	A- (stabilna)/A2
Malta	A (stabilna)/A1	A+ (stabilna)/A1
<b>Polska</b>	<b>BBB+ (negatywna)/A2</b>	<b>A- (negatywna)/A2</b>
Słowacja	BBB (pozytywna) A3	A- (stabilna)/A2
Słowenia	A+ (pozytywna) A1+	AA (stabilna)/A1+
Węgry	A- (stabilna) A2	A (stabilna)/A1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Local & Regional Governments*, Standard & Poor's, March 2004, s. 128-130.

Jako uzasadnienie podano postępującą restrukturyzację gospodarczą, wzrost dochodów i rzeczywistą konwergencję, jednocześnie podkreślając, że najbardziej szkodzi ocenie stan polskich finansów publicznych deficyt finansów publicznych, w tym rosnący deficyt budżetowy (według Fitch Polska w 2004 r. jego wielkość, z uwzględnienie

niem środków w prywatnych funduszach emerytalnych, wzrosła do 4,8%) oraz wysoki poziom długu publicznego (jego wielkość w analogicznym roku, z uwzględnieniem wspomnianych środków szacowana była przez agencję na 48% PKB, czyli o 4,4 punktów procentowych więcej niż według danych polskiego Ministerstwa Finansów)<sup>70</sup>.

Aktualne oceny ratingowe nowych krajów członkowskich dokonane przez Fitch, z uwzględnieniem wspomnianych pułapów ratingowych, scharakteryzowano w tabeli 5.11. Ich analiza pozwala na stwierdzenie, że jako kraje o najniższej wiarygodności kredytowej są odbierane przez agencję Polska i Słowacja. Państwa te otrzymały najniższe krajowe pułapy ratingowe, co bezpośrednio przekłada się na wiarygodność jednostek samorządu terytorialnego działających na ich obszarze.

Tabela 5.11

### Ratingi nowych krajów członkowskich UE przyznane przez agencję Fitch\*

Państwo	Zadłużenie w walucie obcej <b>ocena długoterminowa/ocena krótkoterminowa</b>	Zadłużenie w walucie krajowej <b>ocena długoterminowa</b>	Krajowy pułap ratingów
Cypr	A+ (pozytywna)/F1	AA (stabilna)	AA
Czechy	A- (stabilna)/F2	A (stabilna)	A+
Estonia	A (pozytywna)/F1	A+ (stabilna)	AA-
Litwa	A- (pozytywna)/F2	A (stabilna)	A+
Łotwa	A- (pozytywna)/F2	A (stabilna)	A+
Malta	A (pozytywna)/F1	AA- (stabilna)	AA-
<b>Polska</b>	<b>BBB+ (pozytywna)/F2</b>	<b>A (stabilna)</b>	<b>A</b>
Słowacja	BBB+ (pozytywna)/F2	A (stabilna)	A
Słowenia	AA- (pozytywna)/F1+	AA (stabilna)	AA+
Węgry	A- (negatywna)/F2	A+ (negatywna)	A+

\* Rating dla Polski – stan na 1 kwietnia 2005 r., pozostałe kraje – stan na 1 sierpnia 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o informacje otrzymane z agencji Fitch.

### 5.6.3. Specyfika i metodyka ratingu komunalnego oraz korzyści z nim związane

Polskie jednostki samorządu terytorialnego powoli stają się pełnoprawnymi uczestnikami rynku kapitałowego. Chcąc zaistnieć na nim w sposób skuteczny i efektywny muszą aktywnie kształtować swoją politykę finansową, sięgając po najnowsze rozwiązania, jakie oferuje ten rynek. Takim nowoczesnym i sprawdzonym w innych państwach instrumentem rynku kapitałowego jest rating komunalny. Poprzez analogię do wcześniej sformułowanej definicji możemy określić go jako obiektywną i profesjonalną, dokonaną przez wyspecjalizowaną agencję ratingową ocenę wiarygodności kredy-

<sup>70</sup> Komunikat Fitch Polska z dnia 23 marca 2005 r.

towej jednostki samorządu terytorialnego, podmiotu z nią związanego (np. firmy komunalnej), względnie emitowanych przez nią papierów wartościowych, przeprowadzoną pod kątem oszacowania ryzyka w związku z jej uczestnictwem na rynku dłużnym. Inaczej mówiąc, rating komunalny jest syntetycznym miernikiem wiarygodności komunalnego kredytobiorcy, odzwierciedlającym jego zdolność i gotowość do terminowego regulowania spłat kapitału i odsetek od zaciąganych długów.

Ocena ratingowa powinna uwzględniać specyfikę podmiotów komunalnych wynikającą z faktu, że są one nie tylko jednostkami gospodarczymi, ale jednocześnie organizacjami społecznymi, politycznymi i administracyjnymi. Agencja ratingowa dokonując oceny jednostki samorządu terytorialnego wykorzystuje wiele szczegółowych informacji. Dane te dotyczą między innymi kontekstu politycznego (struktura organizacyjna urzędu, reprezentacja polityczna), gospodarczego (wartość PKB, struktura demograficzna, rynek pracy, informacje o lokalnej aktywności gospodarczej i infrastrukturze). Do sporządzenia ratingu niezbędna jest także analiza budżetów przynajmniej z okresu ostatnich kilku lat, a także dokładny opis dochodów i wydatków (m.in. metody ewidencji dochodów, ich wysokość w badanym okresie, koncentracja dochodów lokalnych wg dziesięciu największych podmiotów, ściągalność podatków lokalnych w ciągu ostatnich 5 lat, przewidywania dotyczące prywatyzacji). Drobiazgowo badane są także wydatki budżetowe, szczegóły realizowanych i planowanych programów rozwoju gospodarczego, w tym realizowane i planowane inwestycje. Równie szczegółowe informacje dotyczą zadłużenia i jego obsługi.

Takie podejście do oceny ratingowej wymaga wzięcia pod uwagę szeregu czynników (kryteriów ratingowych). W przypadku agencji Fitch uwzględnia się przykładowo<sup>71</sup>:

### ***Czynniki instytucjonalne i administracyjne***

Badanie struktury instytucjonalnej stanowi wstępny, a zarazem fundamentalny element procesu ratingu. Analiza struktury zarządzania emitenta samorządowego, zakresu i rodzajów świadczonych przez niego usług publicznych, rozpoznanie otoczenia prawnego – regulacji konstytucyjnych, ustrojowych, statutowych, pomaga ocenić stopień autonomii, zapotrzebowanie na kapitał oraz inne czynniki oceny kredytowej.

### ***Czynniki społeczno-ekonomiczne***

Analizuje się bazę ekonomiczną emitenta samorządowego na tle gospodarki kraju oraz regionu. Ocenia się jego potencjał, stabilność uwarunkowań rozwojowych, stopień dywersyfikacji gospodarki (zdywersyfikowana gospodarka lokalna jest traktowana jako pozytywny czynnik kredytowy), rodzaj i charakter zatrudnienia. Ponadto analizuje się położenie geograficzne emitenta i pozycję administracyjno-funkcjonalną (np. czy jest on stolicą kraju, regionalnym centrum usługowym lub fi-

---

<sup>71</sup> G. Zurita, F. Mayorga, *Metodyka ratingu jednostek samorządowych*, International Public Finance, Fitch Ratigs, 4 kwietnia 2002 r., s. 3-5.

nansowym itp.). Uwzględnia się także dostępność infrastruktury technicznej i społecznej. Istotny składnik analizy ratingowej stanowią również trendy demograficzne. Dotyczy to w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, które są odpowiedzialne za szkolnictwo podstawowe i średnie oraz za opiekę zdrowotną. Ponadto charakterystyka populacji może mieć decydujące znaczenie w przypadku określonych zobowiązań, takich jak system emerytalny, długi szpitali, dla których JST jest organem założycielskim oraz nadzorującym itp.

### **Czynniki budżetowe**

Dokonuje się analizy sprawozdań finansowych emitenta. Bada się podstawowe źródła jego dochodów, określa ich stabilność i zakres dywersyfikacji, bada się możliwości podnoszenia podatków, a także trendy wydatków, analizuje się kwestie zarządzania gotówką oraz plany inwestycji finansowych i kapitałowych. Analizie finansowej poddawane są również podmioty nieskonsolidowane z jednostką samorządu terytorialnego, np. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

### **Zarządzanie**

Na wiarygodność kredytową JST może mieć wpływ wiele z elementów jej działalności nie odnoszących się bezpośrednio do sfery gospodarki. Zalicza się do nich między innymi zarządzanie lokalne, które w istotny sposób oddziałuje na operacje finansowe komunalnego emitenta. Uważa się wręcz, że zarządzanie jest kluczowym elementem analizy kredytowej na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego<sup>72</sup>. Z tego powodu analiza ratingowa obejmuje badania struktury, zakresu obowiązków i uprawnień poszczególnych organów samorządowych. Badana jest pozycja burmistrza (prezydenta miasta), układ sił w radzie itp. Na ocenę mogą mieć wpływ nawet takie kwestie, jak programy i deklaracje polityczne oraz relacje władzy samorządowej z opozycją<sup>73</sup>. Należy podkreślić, że charakter i jakość zarządzania w sektorze samorządowym zależy w znacznej mierze od stopnia decentralizacji. Samorządy terytorialne działające w otoczeniu zdecentralizowanym mają większą możliwość zwiększania swoich dochodów w zależności od zmieniającej się koniunktury gospodarczej. Im bardziej zdecentralizowany jest system finansów publicznych, czyli im większa autonomia JST, tym większy istnieje wpływ zarządzania na jakość kredytową jednostek samorządowych.

### **Zadłużenie**

Analizowana jest wielkość, struktura oraz dynamika zadłużenia. Ocenia się również ogólne obciążenie emitenta kosztami długu. Wskaźniki zadłużenia mają wręcz największy wpływ na ostateczną ocenę ratingową. W przypadku JST konstruuje się je

---

<sup>72</sup> Szerzej na ten temat: L.P. Larkin, *Impact of Management practices on Municipal Credit*, "Government Finance Review" February 1/2001.

<sup>73</sup> W. Lipka, *Rating jednostek samorządowych i emisji obligacji komunalnych*, [w:] *Zasady i metody finansowania jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Eurofinance Consulting, Warszawa 2000, s. 186.

odnosząc poziom długu lub wielkości spłat do takich kategorii jak: budżet, dochód na jednego mieszkańca, wartość mienia komunalnego, poziom inwestycji itp. Ocena agencji ratingowych powinna obejmować także zobowiązania spółek satelickich JST, które również mogą się zadłużać. W ten sposób, obok ryzyka bezpośredniego związanego z zadłużeniem, określa się również zakres tzw. ryzyka pośredniego i jego wpływ na jakość kredytową jednostek samorządowych<sup>74</sup>.

Posiadanie oceny ratingowej wiąże się dla jednostki samorządu terytorialnego z określonymi korzyściami. Mają one zarówno charakter wymierny, jak i niewymierny.

Po pierwsze, miasto zyskuje łatwiejszy dostęp do rynków finansowych i znajdującego się na nich kapitału. Pozytywna ocena ratingowa zwiększa możliwość zaakceptowania instrumentów dłużnych danego podmiotu przez szerszą grupę inwestorów i kredytodawców, co w konsekwencji powinno skutkować obniżeniem kosztów finansowania. W pewnych sytuacjach uzyskanie pozytywnej oceny ratingowej jest *conditio sine qua non* do dokonywania przez JST inwestycji na zagranicznych rynkach kapitałowych. Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 października 1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa*<sup>75</sup> warunkiem zaciągania przez JST zobowiązań finansowych wynikających z nabycia obligacji o terminie wykupu powyżej roku, emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych, jest uzyskanie przez JST oceny wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym, wydanej przez co najmniej jedną spośród agencji ratingowych, które wskazał minister właściwy do spraw finansów publicznych<sup>76</sup>. Mimo że na razie możemy mówić o sporadycznych przypadkach uczestnictwa polskich jednostek samorządowych na rynkach globalnych<sup>77</sup>, należy przypuszczać, że wobec niedostatku kapitału i niskiej płynności rynków lokalnych, polskie samorządy coraz częściej będą się decydowały na pożyczanie pieniędzy na międzynarodowych rynkach kapitałowych (bez względu na występujące ryzyko kursowe). Rating komunalny stanowi w takiej sytuacji ważny element w tworzeniu długookresowych związków z międzynarodowymi inwestorami.

---

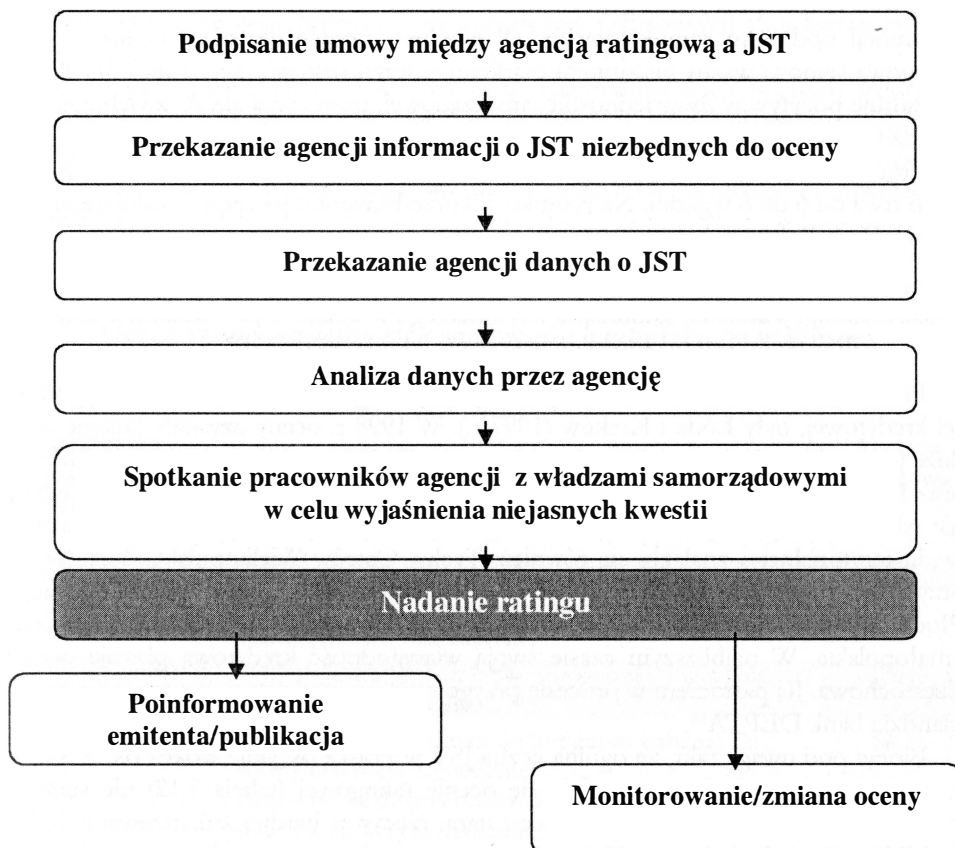
<sup>74</sup> W polskich warunkach ryzyko pośrednie wiąże się na przykład z zadłużeniem publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których samorząd jest organem założycielskim i w przypadku ich likwidacji przejmuje ich długi.

<sup>75</sup> Dz.U. nr 80, poz. 905, z późn. zm.

<sup>76</sup> Ministerstwo Finansów wytypowało trzy agencje: Moody's Investors Service, Standard and Poor's i Fitch IBCA. Co ciekawe wśród rekomendowanych firm ratingowych nie znalazła się bardzo aktywna w tej części Europy agencja Thompson BankWatch (IBW).

<sup>77</sup> Takim przykładem może być emisja z 1998 r. dwuletnich euroobligacji Krakowa, które zadebiutowały na giełdzie w Luksemburgu. Emisja o wartości 66 mln DEM była pierwszą emisją polskiej gminy na międzynarodowych rynkach kapitałowych oraz pierwszą z Europy Środkowowschodniej, po krachu w Rosji. Popyt na euroobligacje był wyższy od spodziewanego. Nabyły je przede wszystkim banki i fundusze powiernicze oraz firmy ubezpieczeniowe. Dwa lata później, w 2000 r., przeprowadzono kolejną emisję o wartości 100 mln marek.

Rysunek 5.8

**Etapy procesu nadawania ratingu komunalnego**

Źródło: Opracowanie własne.

Po drugie, rating przyczynia się do dywersyfikacji źródeł finansowania. Podmiot posiadający ocenę klasyfikacyjną ma większe możliwości wyboru wariantów finansowania, co ułatwia wybór najefektywniejszej formy zadłużenia i przyczynia się do optymalizacji kosztów pozyskania kapitału.

Po trzecie, rating uwiarygodniając pozycję JST na rynku kapitałowym staje się ważnym argumentem przetargowym w negocjacjach prowadzonych z instytucjami finansowymi. Instytucje te godzą się na bardziej liberalne warunki finansowania, np. tak jak to było w przypadku Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Gdańska, nie wymagają dodatkowych zabezpieczeń kredytu.

Po czwarte, rating może stanowić istotny element planowania finansowego i polityki zadłużenia oraz ważny czynnik utrzymywania dyscypliny finansowej JST (w ocenie ratingowej zawarta jest profesjonalna i szczegółowa analiza możliwości finansowych jednostki). Proces przygotowywania ratingu wymusza zwiększenie efektywności pracy służb finansowych JST oraz stwarza możliwość skonfrontowania ich opinii z profe-

sjonalnym zespołem analitycznym agencji na temat strategii rozwoju, silnych i słabych stron jednostki samorządowej.

Wreszcie po piąte, rating komunalny stanowi ważny instrument komunikacji i promocji podmiotu samorządowego. Pozytywna i nagłośniona w mediach ocena ratingowa stanowi ważny instrument marketingu terytorialnego (ang. *Place's Marketing*). Kształtuje pozytywny *image* jednostki samorządowej, przyczynia się do zwiększenia jej prestiżu i atrakcyjności, a w konsekwencji wpływa na zachowania inwestorów.

Procedura ratingu komunalnego nie jest zbyt skomplikowana. W warunkach polskich trwa od 6 do 8 tygodni. Na rysunku 5.8 przedstawiono jej etapy w odniesieniu do agencji Fitch Polska S.A.

#### 5.6.4. Ratingi jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w porównaniu z innymi jednostkami samorządowymi w krajach członkowskich UE

Pierwszymi miastami w Polsce, które uzyskały długoterminową ocenę wiarygodności kredytowej, były Łódź i Kraków (1997 r.). W 1998 r. oceny uzyskały kolejne dwie duże jednostki osadnicze, tj. Wrocław i Szczecin. W 2000 r. dołączyły do nich Gdańsk oraz Bydgoszcz. W 2001 r. ocenie poddał się Poznań, w 2002 r. – Katowice. Jednak nie tylko duże miasta poddawały się weryfikacji. Wśród ocenianych jednostek samorządu terytorialnego znalazły się również: Tychy, Ostrów Wielkopolski, Żory (w ich przypadku rating agencji CERA dotyczył wyemitowanych przez miasto obligacji), Płock, Rybnik, Koszalin, Kielce, Olsztyn, oraz dwa województwa: wielkopolskie i małopolskie. W najbliższym czasie swoją wiarygodność kredytową planuje ocenić Częstochowa. Jej partnerem w procesie przygotowania międzynarodowego ratingu jest irlandzki bank DEPTA<sup>78</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, że ogólna liczba JST w Polsce oscyluje wokół ok. 3 tys., te kilkanaście jednostek, które poddały się ocenie ratingowej (tabela 5.12) nie stanowi imponującego wyniku. Przyczyny takiego stanu rzeczy są bardzo zróżnicowane. Jedną z nich są niewątpliwie koszty. Usługi ratingowe są usługami specjalistycznymi i drogimi. Przykładowo za rating dla emisji krajowych w agencji Fitch Polska należy zapłacić minimum 50 tys. zł. Rating międzynarodowy dla emisji zagranicznych kosztuje od 30 do 50 tys. euro<sup>79</sup>. Czasami umowa ma charakter ryczałtowy. Agencja ratingowa w zamian za stałą opłatę roczną zobowiązuje się oceniać wszystkie emisje danej firmy<sup>80</sup>.

Są też przyczyny natury mentalnej, zwyczajowej. Władza samorządowa obawia się weryfikacji i możliwości uzyskania zbyt niskiej oceny. Nie jest to jednak prawidłowe podejście. Można podać przykłady JST, które zaczynały od niższych ocen, z biegiem czasu poprawiając swoje notowania i traktując ten fakt jako instrument promocji. Pomimo tych ograniczeń, należy przypuszczać, że w miarę rozwoju lokalnych i regional-

<sup>78</sup> Jest to instytucja finansowa posiadająca duże doświadczenie w tym zakresie, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek sektora publicznego. Dotychczas dokonała ona oceny zdolności kredytowej dla 2 450 partnerów: 77 krajów, 1162 miast, 300 powiatów i 185 regionów. Obecnie pracuje nad projektem Częstochowskim i audytem Aten.

<sup>79</sup> M. Kardys, *Rating nadaje wiarygodność*, „Gazeta Prawna” 2003 Nr 119.

<sup>80</sup> M. Samcik, *Niemodne ratingi*, op. cit.



nych rynków kapitałowych wzrośnie znaczenie ratingu, który powinien stać się standardem na rynku kapitałowym i ważnym instrumentem stosowanym przez jednostki samorządowe w procesie pozyskiwania inwestorów finansowych i inwestycji rzeczowych.

Interesująco przedstawia się konfrontacja ocen ratingowych polskich jednostek samorządowych z ocenami jednostek terytorialnych z krajów członkowskich UE. Zestawienia ratingów nadanych przez S&P w odniesieniu do jednostek terytorialnych w „starych” krajach członkowskich zawarto w tabeli 5.13, natomiast w „nowych” – w tabeli 5.14.

Tabela 5.12

**Oceny ratingowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce  
(według stanu na koniec czerwca 2005 r.)**

Jednostka samorządu terytorialnego	Ocena	Agencja ratingowa
<b>Oceny o zasięgu międzynarodowym:</b>		
Bydgoszcz	BBB- ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty krajowej i zagranicznej	Fitch
Częstochowa	BBB- ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty krajowej i zagranicznej	Fitch
Gdańsk	BBB ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty krajowej i zagranicznej	S&P
	BBB – ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty krajowej i zagranicznej	Fitch
Katowice	BBB+ ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty zagranicznej A- ocena krótkoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty krajowej	Fitch
Kraków	BBB+ ocena długoterminowa (prognoza negatywna) dla waluty krajowej i zagranicznej	S&P
Łódź	BBB- ocena długoterminowa (prognoza negatywna) dla waluty krajowej i zagranicznej	S&P
Poznań	Baa1 ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty zagranicznej	Moody's
Szczecin	BBB ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty krajowej i zagranicznej	S&P
	BBB ocena długoterminowa (prognoza stabilna) dla waluty krajowej i zagranicznej	Fitch
	F3 ocena krótkoterminowa	
Wrocław	BBB ocena długoterminowa (prognoza negatywna) dla waluty krajowej i zagranicznej	S&P

## Oceny o zasięgu krajowym:

Kielce	A- ocena długoterminowa (prognoza stabilna)	Fitch
Koszalin	BB+ ocena długoterminowa (prognoza stabilna)	Fitch
Olsztyn	BBB - ocena długoterminowa (prognoza stabilna)	Fitch
Ostrów Wielkopolski	BBB+ ocena długoterminowa (prognoza stabilna)	Fitch
Płock	A- ocena długoterminowa (prognoza pozytywna)	Fitch
Rybnik	A- ocena długoterminowa (prognoza negatywna)	Fitch
Tychy*	AA- ocena długoterminowa	Fitch
Województwo małopolskie**	AA- ocena długoterminowa (prognoza negatywna)	Fitch
Województwo wielkopolskie	AA ocena długoterminowa (prognoza stabilna)	Fitch

\* Dnia 3.03.2003 r. rating nadany miastu Tychy został wycofany z powodu wygaśnięcia umowy

\*\* Dnia 3.12.2003 r. rating nadany województwu małopolskiemu został wycofany z powodu wygaśnięcia umowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i komunikatów Fitch Polska <http://www.fitchpolska.com.pl/aktualnosci.htm>

Tabela 5.13

## Międzynarodowe ratingi jednostek samorządu terytorialnego w „starych” państwach członkowskich UE nadane przez S&amp;P (stan na dzień 20 lutego 2004 r.)\*

Nazwa jednostki samorządu terytorialnego	Typ ocenianej jednostki	Zadłużenie w walucie krajowej ocena długoterminowa/ocena krótkoterminowa	Zadłużenie w walucie za granicznej ocena długoterminowa/ocena krótkoterminowa
<b>Austria</b>			
Dolna Austria	land	AA+/stabilna/A-1+	AA+/ stabilna /A-1+
Karyntia	land	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Styria	land	AA+/ stabilna /A-1+	AA+/ stabilna /A-1+
Tyrol	land	AAA/ stabilna /—	AAA/ stabilna /—
Górna Austria	land	AAA/ stabilna /A-1+	AAA/ stabilna /A-1+
Wiedeń	miasto	AAA/ stabilna A-1+	AAA/ stabilna /A-1+
Vorarlberg	land	AAA/ stabilna /A-1+	AAA/ stabilna /A-1+
<b>Belgia</b>			
Bruksela	miasto	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Flandria	region	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
<b>Dania</b>			
Kopenhaga	hrabstwo gmina	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
<b>Francja</b>			
Awinion	miasto	BBB/ stabilna /—	BBB/ stabilna /—

Boulogne-Billancourt	miasto	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Champagne-Ardenne	region	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Dunkirk	miasto	A+/ stabilna /—	A+/ stabilna /—
Polinezja Francuska	departament zamorski	A-/ stabilna /—	A-/ stabilna /—
Haut-Rhin	departament	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
Hauts de Seine	departament	AA+/pozytywna/—	AA+/pozytywna/—
Ile-de-France	departament	AAA/ stabilna /A-1+	AAA/ stabilna /A-1+
Loiret	region	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
Lorraine	region	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
Marne	departament	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
Marsylia	miasto	AAA	—
Moza	departament	A+/ stabilna /—	A+/ stabilna /—
Nord-Pas-de-Calais	region	AA-/ stabilna /A-1+	AA-/ stabilna /A-1+
Paryż	miasto	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Reunion	departament zamorski	BBB+/ stabilna /—	BBB+/ stabilna /—
Seine-et-Marne	departament	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Tours	miasto	A/ stabilna /—	A/ stabilna /—

### Grecja

Amaroussion	miasto	BBB-/negatywna/—	BBB-/negatywna/—
-------------	--------	------------------	------------------

### Hiszpania

Andaluzja	wspólnota autonomiczna	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Aragon	wspólnota autonomiczna	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Baleary	wspólnota autonomiczna	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
Barcelona	miasto	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Kraj Basków	wspólnota autonomiczna	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Wyspy Kanaryjskie	wspólnota autonomiczna	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Katalonia	wspólnota autonomiczna	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Gran Canaria		AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Galicja	wspólnota autonomiczna	AA-/ stabilna /A-1+	AA-/ stabilna /A-1+
Madryt	wspólnota autonomiczna	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+

Madryt	miasto	AA+/ stabilna /A-1+	AA+/ stabilna /A-1+
Malaga	miasto	A/ stabilna	A/ stabilna
Navarra	wspólnota autonomiczna	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
San Sebastian	miasto	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Walencia	wspólnota autonomiczna	AA-/ stabilna /A-1+	AA-/ stabilna /A-1+
Vizcaya	provincia	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
<b>Niemcy</b>			
Baden-Wuerttemberg	land	AAA/negatywna/A-1+	AAA/negatywna/A-1+
Bawaria	land	AAA/stabilna/A-1+	AAA/stabilna/A-1+
Brandenburgia	land	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Hamburg	miasto	AA-/ stabilna /A-1+	AA-/ stabilna /A-1+
Hesse	land	AA+/ stabilna /A-1+	AA+/ stabilna /A-1+
Dolna Saksonia	land	—/—/A-1+	—/—/A-1+
North Rhine-Westphalia	land	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Rhineland Palatinate	land	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Saxonia-Anhalt	land	AA-/ stabilna /A-1+	AA-/ stabilna /A-1+
Saxonia	land	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Schleswig-Holstein	land	—/—/A-1+	—/—/A-1+
<b>Szwecja</b>			
Goeteborg	miasto	—/ stabilna /A-1+	—/ stabilna /A-1+
Halmstad	miasto	AA/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Helsingborg	miasto	AA/ stabilna/—	AA/ stabilna /—
Jönköping	hrabstwo	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Norrköping	miasto	A+/ stabilna /A-1	A+/ stabilna /A-1
Sztokholm	miasto	AA+/ stabilna /A-1+	AA+/ stabilna e/A-1+
Sundbyberg	miasto	A+/ stabilna /—	A+/ stabilna /—
Sundsvall	miasto	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Täby	miasto	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
Uppsala	miasto	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
Västerås	miasto	AA-/ stabilna /A-1+	AA-/ stabilna /A-1+
Västra Götaland	hrabstwo	AA/ stabilna /A-1+	AA/ stabilna /A-1+
<b>Wielka Brytania</b>			
Greater London Authority	wspólnota samorządowa	AA+/ stabilna /—	AA+/ stabilna /—
<b>Włochy</b>			
Abrazja	region	A/ pozytywna /—	A/ pozytywna /—

Alessandria	miasto	A/ stabilna /—	A/ stabilna /—
Ancona	provincia	A/ stabilna /—	A/ stabilna /—
Ancona	miasto	A/ stabilna /—	A/ stabilna /—
Bologna	miasto	A+/ stabilna /—	A+/ stabilna /—
Bologna	provincia	A+/ stabilna /—	A+/ stabilna /—
Brescia	miasto	AA/negatywna /—	AA/negatywna /—
Emilia-Romania	region	AA/negatywna /	AA/negatywna /
Florencja	miasto	AA/negatywna /—	AA/negatywna /—
Friuli Wenecja	region	AA/negatywna /—	AA/negatywna /—
Genoa	miasto	A/ stabilna /—	A/ stabilna /—
Jesi	miasto	BBB/ stabilna /—	BBB/ stabilna /—
Lacjum	region	A+/negatywna/—	A+/negatywna/—
Liguria	region	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Lombardia	region	AA/negatywna/—	AA/negatywna/—
Lucca	miasto	A/ stabilna /—	A/ stabilna /—
Marche	region	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Milan	miasto	AA/negatywna /—	AA/negatywna/—
Naples	miasto	BBB+/negatywna /—	BBB+/negatywna/—
Prato	provincia	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Rzym	miasto	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Rzym	provincia	A+/ stabilna /—	A+/ stabilna /—
Trento	miasto	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Toskania	region	AA/negatywna/—	AA/negatywna/—
Turin	miasto	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Udine	miasto	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Umbria	region	AA-/ stabilna /—	AA/ stabilna /—
Valle d'Aosta	region	AA-/ stabilna /—	AA-/ stabilna /—
Wenecja	miasto	AA/negatywna /—	AA/negatywna/—
Wenecja	provincia	A+/ stabilna /—	A+/ stabilna /—

\* S&P dotychczas nie nadała żadnej oceny ratingowej dla jednostek samorządu terytorialnego z Finlandii, Holandii, Irlandii, Luksemburga i Portugalii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Local & Regional Governments*, Standard & Poor's, op. cit., s. 131-135.

Tabela 5.14

**Międzynarodowe ratingi jednostek samorządu terytorialnego w „nowych”  
państwach członkowskich UE nadane przez S&P  
(stan na dzień 20 lutego 2004 r.)**

Skala ocen	Zadłużenie w walucie krajowej i zagranicznej
<b>Oceny długoterminowe:</b>	
A-	Brno, Budapeszt, Ołomuniec, Ostrawa, Praga
BBB+	Kraków
BBB	Gdańsk, Szczecin, Wilno, Wrocław, Zagrzeb
BBB-	Łódź, Ryga
<b>Oceny krótkoterminowe:</b>	
A-1	-
A-2	Budapeszt, Brno, Ołomuniec, Ostrawa, Praga
A-3	Ryga

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Local & Regional Governments*, Standard & Poor's, op. cit., s. 131-135.

Polskie miasta nie najlepiej wypadają na tle tych porównań. Najwyżej oceniany przez S&P Kraków ma zdecydowanie niższą ocenę od prawie wszystkich jednostek terytorialnych dawnej „15” UE (wyjątkami są tylko greckie miasto Ameroussion oraz włoskie Naples i Jesi). Ocena Krakowa jest również niższa od miast czeskich (Pragi, Brna, Ostrawy, a nawet liczącego niewiele ponad 100 tys. mieszkańców Ołomuńca) oraz od stolicy Węgier – Budapesztu.

## ROZDZIAŁ VI

### ZNACZENIE DŁUGU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE FINANSOWYM MIAST NA PRAWACH POWIATU W ŚWIECIE BADAŃ Z ZASTOSOWANIEM METODY MODELOWANIA MIĘKKIEGO

---

#### 6.1. Modelowanie miękkie jako metoda badawcza

Dla potrzeb niniejszej pracy wykorzystano jedną z metod modelowania ekonometrycznego, tzw. modelowanie miękkie (ang. *soft modelling*). Twórcą tej metody jest nieżyjący już szwedzki ekonometryk i statystyk – H. Wold<sup>1</sup>. Problematyka ta znalazła również odzwierciedlenie w pracach R.F. Falka i N. Millera<sup>2</sup>, D. Barclay’a, C. Higginsa i R. Thompsona<sup>3</sup>, a także C. Fornella i F.L. Booksteina<sup>4</sup>. W warunkach polskich, prekursorem w zakresie teoretycznych aspektów zastosowania modeli miękkich w badaniach ekonomicznych jest J. Rogowski<sup>5</sup>. Szersze rozwinięcie tej problematyki można również znaleźć w pracach: M. Rockiego<sup>6</sup>, D. Perło<sup>7</sup> oraz D. Mierzyńskiej<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> H.Wold, *Soft Modelling: Intermediate between Traditional Model Building and Data Analysis*, Banach Centre, volume 6, Mathematical Statistics 1980, [w:] PWN – Polish Scientific Publishers, Warsaw 1980, s. 333-346.

<sup>2</sup> R.F. Falk, N. Miller, *A Primer For Soft Modeling*, Akron, The University of Akron Press, Ohio 1992.

<sup>3</sup> D. Barclay, C. Higgins and R. Thompson, *The Partial Least Squares (PLS) Approach to Causal Modeling: Personal Computer Adoption and Use as an Illustration*, in: “Technology Studies” 1995, vol. 2, issue 2, s. 285-309.

<sup>4</sup> C. Fornell, *A Second Generation Of Multivariate Analysis, Methods*, vol. 1, Praeger, New York 1982; C. Fornell, and F.L. Bookstein, *Two Structural Equation Models: LISREL and PLS applied to Consumer Exit-Voice Theory*, in: “Journal of Marketing Research” 1982 vol. 19, s. 440-452.

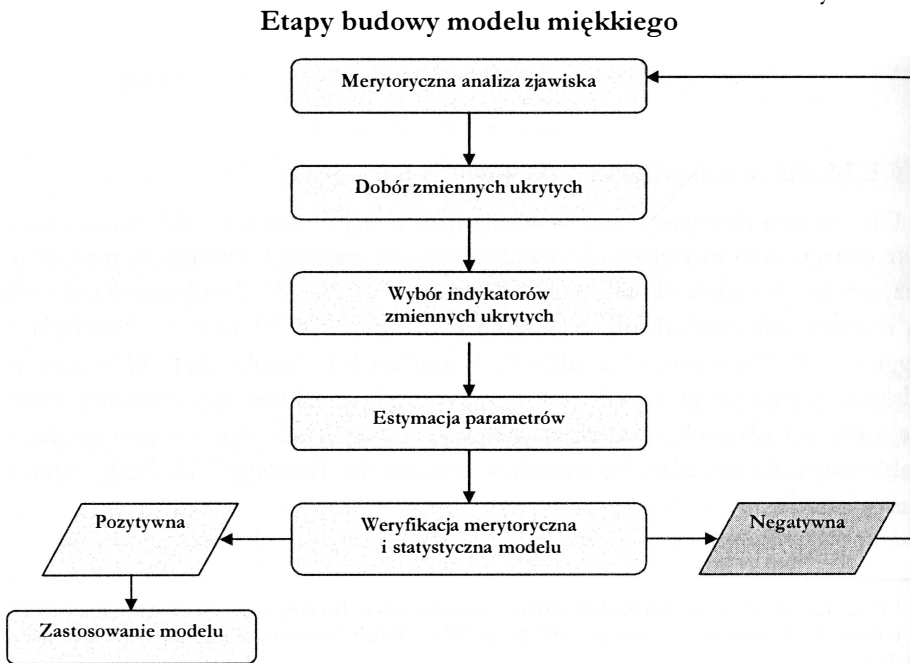
<sup>5</sup> J. Rogowski, *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok 1990.

<sup>6</sup> M. Rocki, *Miękkie wskaźniki stanu gospodarki*, [w:] *Statystyczne i ekonometryczne metody badania krótkookresowych zmian stanu gospodarki*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, zeszyt 60, Warszawa 1999, s. 107-128; M. Rocki, *Symulacyjne badanie wrażliwości modeli miękkich na zmiany w specyfikacji indyktorów*, referat w materiałach konferencyjnych: *Rozwój regionalny – problemy i ujęcia ilościowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 1999, s. 114-122. M. Kozłow-

Intencją autorki nie jest wnikanie w szczegóły związane z metodą modelowania miękkiego. Niezbędne wydaje się jednak chociażby ogólne zarysowanie istoty tej metody oraz poszczególnych etapów budowy, a także sposobów weryfikacji wykorzystanego modelu. Generalnie model ekonometryczny pozwala na uproszczone odwzorowanie związków zachodzących w wyróżnionym fragmencie złożonej rzeczywistości<sup>9</sup>. Przedstawia pewną konstrukcję formalną, która za pomocą jednego (modele jednorównaniowe) lub więcej równań (modele wielorównaniowe) obrazuje zasadnicze powiązania występujące między rozpatrywanymi zjawiskami.

Etapy budowy modelu miękkiego w ujęciu D. Perło przedstawiono na rysunku 6.1.

Rysunek 6.1



Źródło: Opracowanie własne

ski, M. Rocki, A. Tabcau, E. Tabcau, *Model miękkie Ceny – Płace – Ceny*, Instytut Cybernetyki i Zarządzania SGPiS, Warszawa 1990.

<sup>7</sup> D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2004.

<sup>8</sup> D. Mierzyńska, *Modele miękkie w analizie porównawczej złożonych zjawisk społeczno-ekonomicznych*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 2000.

<sup>9</sup> W. Welfe, A. Welfe, *Ekonometria stosowana*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 12.



Charakterystyczną cechą modelu miękkiego jest to, że opisuje on współzależności pomiędzy zjawiskami wprost nieobserwowalnymi, czyli zmiennymi, które nie mają jednoznacznych odpowiedników wśród zmiennych mierzalnych. Zastosowanie tej metody badawczej, jak podkreśla J. Rogowski, poszerza możliwości badania rzeczywistych procesów ekonomiczno-społecznych, poprzez objęcie analizą zmiennych, które nie mają jednoznacznych odpowiedników wśród zmiennych obserwowalnych<sup>10</sup>.

D. Perło podaje kilka przyczyn niemierzalności zmiennych, do których można zaliczyć między innymi<sup>11</sup>:

- brak ścisłej definicji pojęcia,
- brak odpowiednika terminu teoretycznego w świecie empirycznym,
- niemożliwość zaobserwowania danej wielkości.

Zmienne niemierzalne to inaczej zmienne ukryte, które mierzy się za pomocą indyktorów (wskaźników). Są one przyjmowane na podstawie określonej teorii albo intuicji badacza. Każdy model miękkiej składa się z dwóch części<sup>12</sup>:

- modelu wewnętrznego (teoretycznego), który opisuje relacje zachodzące między zmiennymi nieobserwowalnymi, czyli relacje wynikające z przyjętej teorii;
- modelu zewnętrznego (miary), który pokazuje, w jaki sposób indykatory odzwierciedlają swoje zmienne ukryte, czyli zawiera definicje zmiennych teoretycznych.

Przykładowy schemat modelu miękkiego zaprezentowano na rysunku 6.2, natomiast na rysunku 6.3 przedstawiono schemat modelu utworzonego w celu oszacowania parametrów modelu z rysunku 6.2.

W przypadku modelu miękkiego przyjmuje się, że zmienne ukryte są kombinacjami liniowymi swoich indyktorów. Obrazuje to następująca relacja<sup>13</sup>:

$$\forall_{j=1,\dots,k} \quad \forall_{t=1,\dots,T} \quad \xi_{jt} = \sum_{i=1}^{n_j} w_{ij} x_{ijt} \quad [6.1]$$

gdzie:

$\xi_{jt}$  – t-ta wartość j-tej zmiennej ukrytej,

$\xi_j$ ,  $x_{ijt}$  – t-ta wartość zmiennej obserwowalnej  $x_{ij}$ , czyli i-tego indykatora j-tej zmiennej ukrytej,

T – liczba badanych obiektów dla danych przekrojowych lub momentów obserwacji dla szeregów czasowych.

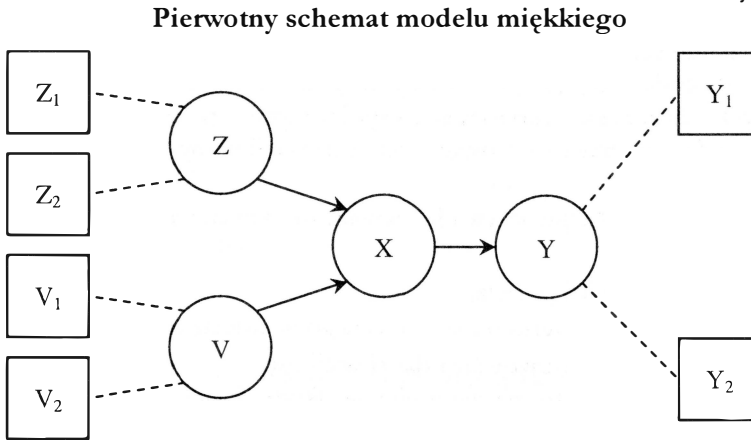
<sup>10</sup> J. Rogowski, *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, op. cit., s. 34.

<sup>11</sup> D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 134-135.

<sup>12</sup> J. Rogowski, *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, op. cit., s. 34-37.

<sup>13</sup> D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 137.

Rysunek 6.2



Oznaczenia:

Y, Z i V – zmienne ukryte rzędu pierwszego,

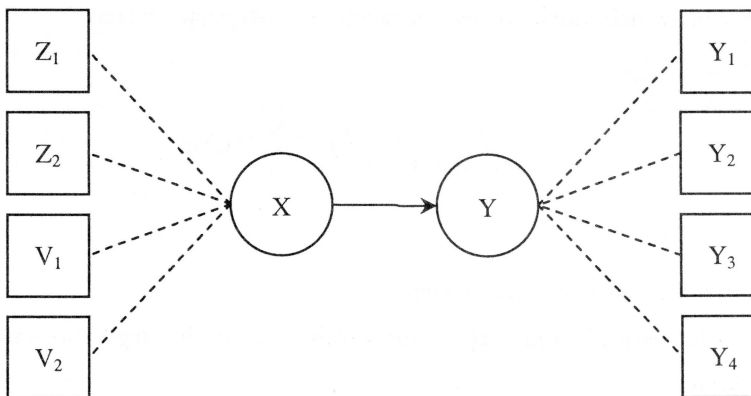
X – zmienna ukryta rzędu drugiego,

Y<sub>1</sub>, Y<sub>2</sub>, Z<sub>1</sub>, Z<sub>2</sub>, V<sub>1</sub>, V<sub>2</sub> – zmienne obserwowalne – indykatory zmiennych ukrytych.

Źródło: D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 136.

Rysunek 6.3

**Wtórny schemat modelu miękkiego  
utworzonego w celu oszacowania jego parametrów**



Oznaczenia:

X, Y – zmienne ukryte,

Y<sub>1</sub>, Y<sub>2</sub>, Y<sub>3</sub>, Y<sub>4</sub>, Z<sub>1</sub>, Z<sub>2</sub>, V<sub>1</sub>, V<sub>2</sub> – zmienne obserwowalne.

Źródło: Jak przy rysunku 6.2, s. 136-137.

Dana jest również relacja opisująca siłę odzwierciedlenia zmiennej nieobserwowalnej przez jej indyktor<sup>14</sup>:

$$\forall_{j=1,\dots,k} \quad \forall_{t=1,\dots,T} \quad x_{ij} = p_{ij0} + p_{ij} \xi_{jt} + u_{ijt} \quad [6.2]$$

gdzie:

$p_{ij0}$  – wyraz wolny relacji,

$p_{ij}$  – ładunek czynnikowy mierzący siłę „odbijania” zmiennej ukrytej  $\xi_j$  przez jej  $i$ -ty indyktor  $x_{ij}$ ,

$u_{ij}$  – składnik losowy o zerowej wartości oczekiwanej, spełniający następujące założenia: brak autokorelacji, składniki losowe są nieskorelowane ze zmiennymi ukrytymi oraz występuje brak skorelowania między składnikami różnych równań.

Wskaźniki (indykatory) występujące w modelu miękkim mogą odzwierciedlać zmienną ukrytą lub ją tworzyć. W związku z tym wyróżniamy dwa sposoby identyfikacji zmiennych nieobserwowalnych (rysunek 6.4)<sup>15</sup>:

- identyfikacja dedukcyjna – zakłada się w niej, że zmienna ukryta, jako pojęcie teoretyczne, jest punktem wyjścia do poszukiwania danych empirycznych, co oznacza, że jest to zmienna pierwotna w stosunku do danego indykatora, a wskaźniki tego typu zmiennych nieobserwowalnych nazywa się odbijającymi (ang. *reflective indicators*);
- identyfikacja indukcyjna – zakłada się przejście od zmiennych obserwowalnych do ukrytych, a wskaźniki zmiennych nieobserwowalnych nazywa się tworzącymi (ang. *formative indicators*).

Wybór rodzaju wskaźnika (odbijającego lub tworzącego) zależy od merytorycznego charakteru zmiennych ukrytych.

Oszacowanie parametrów strukturalnych modelu ekonometrycznego to tzw. estymacja, przy czym bazuje ona na częściowej metodzie najmniejszych kwadratów PLS (ang. *Partial Least Squares*), szczegółowo opisywanej przez H. Wolda, J. Rogowskiego, C. Fornella, F. Booksteina<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Tamże, s. 137.

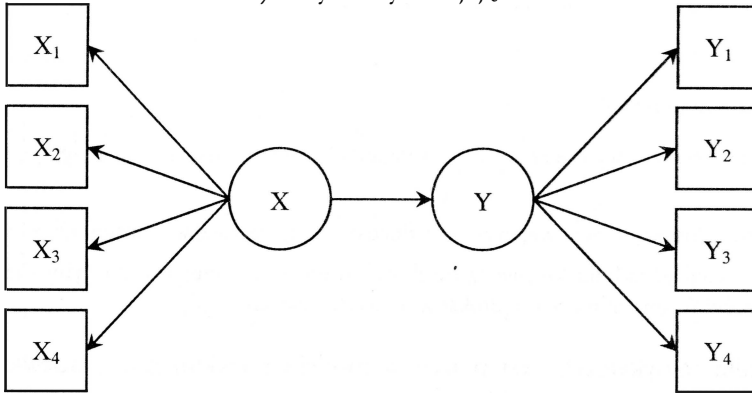
<sup>15</sup> Tamże, s. 137-138.

<sup>16</sup> Por. H. Wold, *Partial Least Squares*, [in:] S. Kotz and N. J. Johnson (Eds.), *Encyclopedia of Statistical Sciences (Vol. 6)*, New York: Wiley 1985, s. 581-591; J. Rogowski, *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, op. cit., s. 37-45; C. Fornell, F. Bookstein, *Two Structural Equation Models: LISREL and PLS Applied to Consumer Exit-Voice Theory*, op. cit., s. 440-452.

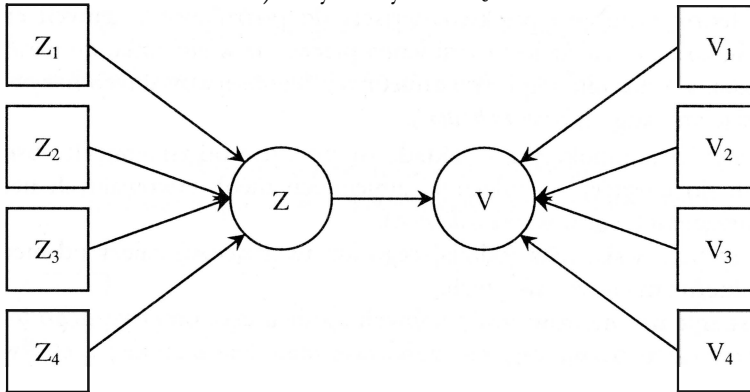
Rysunek 6.4

## Sposoby identyfikacji zmiennych w modelu miękkim

1) Indykatory odbijające:



2) Indykatory tworzące:



gdzie:

Z, V – zmienne ukryte,

Z<sub>1</sub>, Z<sub>2</sub>, Z<sub>3</sub>, Z<sub>4</sub>, V<sub>1</sub>, V<sub>2</sub>, V<sub>3</sub>, V<sub>4</sub> – zmienne obserwowalne.

Źródło: Jak przy rysunkach 6.2 i 6.3, s. 137-138.

W metodzie PSL jednocześnie szacujemy parametry modelu teoretycznego i modelu miary, przy czym J. Rogowski proponuje trzy etapy estymacji<sup>17</sup>:

- 1) interakcyjny opis poszukiwania wag relacji wagowych (określających zmienne ukryte);
- 2) wyznaczenie wartości zmiennych nieobserwowalnych oraz parametrów relacji wewnętrznych i zewnętrznych;

<sup>17</sup> Por. J. Rogowski, *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, op. cit, s. 38.

3) oszacowanie wyrazów wolnych wszystkich relacji modelu.

Wyjaśnienie wspomnianych etapów estymacji wymaga wprowadzenia następujących oznaczeń<sup>18</sup>:

$\mathbf{M}$  – model miękki,

$M_j^*$  ( $j = 1, 2, \dots, k$ ) – podmodel modelu miękkiego  $\mathbf{M}$  zawierający zmienną ukrytą  $\xi_j$  oraz wszystkie zmienne ukryte będące z nią w relacji wewnętrznej,

$N_j$  – zbiór numerów porządkowych zmiennych nieobserwowalnych będących w relacji wewnętrznej ze zmienną  $\xi_j$ ,

$M_j^{**}$  – zbiór wszystkich indyktorów zmiennych nieobserwowalnych należących do  $M_j^*$ .

Zbiory te kształtują się następująco:

$$M_j^* = \begin{cases} \{\xi_i : i \leq n \wedge (b_{ij} \neq 0 \vee b_{ji} \neq 0)\} \cup \{\xi_i : n < i \leq k \wedge \gamma_{ij} \neq 0\} \cup \{\xi_j\} & \text{dla } j=1, \dots, n \\ \{\xi_i : i \leq k \wedge \gamma_{ij} \neq 0\} \cup \{\xi_j\} & \text{dla } j=n+1, \dots, k \end{cases} \quad [6.3]$$

$$M_j^{**} = \{x_{im} : \xi_m \in M_j^*\} \text{ dla } j=1, \dots, k. \quad [6.4]$$

$$N_j = \{i \leq k : \xi_i \in M_j^*\} \setminus \{j\} \quad [6.5]$$

$$M_j = M_j^* \cup M_j^{**} \quad [6.6]$$

Etapem poprzedzającym estymację parametrów modelu miękkiego metodą PLS jest dokonanie standaryzacji wszystkich zmiennych obserwowalnych, w celu uniezależnienia obserwacji od jednostek miar i rzędów wielkości indyktorów.

Etap pierwszy szacowania parametrów (tzw. etap interakcyjny) polega na wyznaczeniu oszacowań wag  $w_{ij}$  ( $j = 1, \dots, k; i = 1, \dots, n_j$ ) oraz wartości zmiennych ukrytych  $\xi_{jt}$  ( $j = 1, \dots, k; t = 1, \dots, T$ ). Drugi etap metody PLS dotyczy estymacji parametrów relacji wewnętrznych i zewnętrznych modelu miękkiego. Oszacowania wartości zmiennych ukrytych  $\hat{\xi}_{jt}$  ( $j = 1, \dots, k; t = 1, \dots, T$ ) uzyskane w etapie pierwszym są interpretowane jako wyniki obserwacji zmiennych ukrytych. Wówczas estymacja relacji wewnętrznych odbywa się metodą MNK. Parametry relacji zewnętrznych, czyli ładunki czynnikowe szacowane są jako współczynniki korelacji między indyktorami a oszacowaniami ich zmiennych ukrytych<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> J. Rogowski, *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, op. cit., s. 38.

<sup>19</sup> Tamże, s. 45.

$$\forall_{j=1,\dots,k} \quad \forall_{i=1,\dots,n} \quad \hat{p}_{ij} = \frac{\sum_{t=1}^T z_{ijt} \hat{\xi}_{jt}}{T}. \quad [6.7]$$

Ostatni, trzeci etap metody PLS polega na szacowaniu wyrazów wolnych wszystkich relacji modelu miękkiego. W tym celu należy podzielić wagi i pomnożyć ładunki czynnikowe przez odchylenia standardowe odpowiednich estymatorów (dotyczy to indykatorów, które zostały wystandaryzowane) oraz zdefiniować średnią wartość zmiennych ukrytych przy pomocy poniższego wzoru<sup>20</sup>:

$$\forall_{j=1,\dots,k} \quad \bar{\xi}_j := \sum_{i=1}^{n_j} w_{ij} \bar{x}_{ij}. \quad [6.8]$$

Jak już wcześniej wspomniano, w metodzie PLS szacuje się jednocześnie parametry modelu miary i modelu teoretycznego. W wyniku estymacji, oprócz tych parametrów, otrzymuje się również oszacowania wartości zmiennej ukrytej, które można traktować jako miarę syntetyczną. Wielkości te zależą nie tylko od relacji zewnętrznych, ale również od założonych w modelu wewnętrznym związków między zjawiskami złożonymi. Oznacza to, że proces poznania jest uzależniony od opisu teoretycznego. Oszacowania zmiennych nieobserwowalnych nie mają interpretacji merytorycznej, ale można interpretować zmiany ich wartości. Zmienne analizowane w modelowaniu miękkim określane są jako stymulanty, destymulanty lub dominanty. Jeżeli estymatory wag i ładunków czynnikowych dla indykatorów będących stymulantami danej zmiennej obserwowalnej są dodatnie, a dla będących destymulantami ujemne, to większa wartość tej zmiennej wskazuje na wyższy poziom badanego zjawiska na danym obiekcie. Interpretując kolejność tych liczb dokonuje się analizy porównawczej. Z kolei nominanta charakteryzuje się określonym „normalnym” poziomem, od którego wszystkie odchylenia są zjawiskiem negatywnym z punktu widzenia badanej zmiennej nieobserwowalnej<sup>21</sup>.

W celu sprawdzenia jakości modelu dokonuje się jego weryfikacji, w pierwszej kolejności – weryfikacji merytorycznej, a dopiero później statystycznej. Sprawdzając jakość otrzymanego modelu można posłużyć się miernikami należącymi do „klasyki” ekonometrii, traktując oszacowane wartości zmiennych ukrytych jako wartości zaobserwowane w rzeczywistości. W ten sposób wyznacza się kwadraty współczynników korelacji wielorakiej ( $R^2$ ), czy też na przykład odchylenia standardowe estymatorów parametrów. Pozwala to na określenie dopasowania modelu wewnętrznego do oszacowanych zmiennych nieobserwowalnych, a jeśli dodatkowo estymatory ładunków czynnikowych relacji zewnętrznych potraktowane zostaną jako stopień dopasowania indykatorów do definiowanej przez nie zmiennej, to na

<sup>20</sup> Tamże, s. 45.

<sup>21</sup> D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 127.

podstawie wymienionych mierników można wyciągnąć wnioski na temat jakości modelu miękkiego<sup>22</sup>.

Własności statystyczne modelu miękkiego sprawdza się w oparciu o test Stone'a-Geissera (test S-G), za pomocą którego mierzy się stopień odtwarzalności obserwacji indyktorów wybranej zmiennej ukrytej. Jako produkt uboczny testu S-G otrzymujemy oszacowania odchyleń standardowych estymatorów parametrów modelu metodą tzw. cięcia Tukey'a (ang. *Tukey's jackknifing*)<sup>23</sup>.

## 6.2. Koncepcja zastosowania modelu miękkiego w zakresie analizy roli długu w gospodarce finansowej miast na prawach powiatu

Szczegółowa analiza roli długu w gospodarce finansowej we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce jest trudna do przeprowadzenia, chociażby ze względu na liczbę tych jednostek (2479 gmin, 314 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu oraz 16 województw samorządowych). W związku z powyższym, a także ze względu na złożoność badanych zjawisk, wielowymiarowej analizie poddano jedynie miasta na prawach powiatu (MNPP). Aktualnie mieszka w nich ponad 1/3 ludności Polski (ok. 13 mln). Charakteryzują się one zróżnicowanym potencjałem wielkościowym, od małych jednostek, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 tys. (np. Sopot, Świnoujście, Krosno, czy Skierniewice) do dużych aglomeracji, w których dominującą pozycję ma miasto stołeczne Warszawa (1 688 tys. ludności), a w dalszej kolejności Łódź (785 tys.), Kraków (758 tys.), Wrocław (639 tys.) i Poznań (577 tys.). Jednostki te cechują się zróżnicowanym potencjałem finansowym, a ich łączne, roczne dochody budżetowe przekraczają kwotę 27 mld zł, czyli ok. 35% wszystkich dochodów JST.

Wybór miast na prawach powiatu wynika również z ich specyfiki i roli w zakresie finansów publicznych. Są to jednostki wykonujące jednocześnie zadania gmin i powiatów, przy czym sporządzają one jeden budżet mający charakter dychotomiczny, tj. składający się z części gminnej i powiatowej. W porównaniu z powiatami ziemskimi, jak i województwami samorządowymi, posiadają największy zakres samodzielności finansowej, co sprzyja racjonalizacji prowadzonej przez nie polityki zadłużenia. Ponadto MNPP odgrywają istotną rolę w rozwoju gospodarczym kraju, szczególnie z uwagi na zakres realizowanych inwestycji infrastrukturalnych.

Znajduje to odzwierciedlenie w wielkości i wysokiej dynamice ich zadłużenia. W miastach tych występuje wyraźna, nasilająca się kumulacja długu lokalnego (dla przykładu w 1999 r. zadłużenie MNPP nie przekraczało 2,4 mld zł, podczas gdy w 2003 r. kształtowało się już na poziomie ok. 8,8 mld zł, czyli około 51% ogólnego zadłużenia JST)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 143.

<sup>23</sup> Obydwie metody zostały szczegółowo opisane zarówno w pracy J. Rogowskiego, *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, op. cit., s. 48-54, jak i D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 143-144.

<sup>24</sup> *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz o stanie należności za lata 2001-2003*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2004 r., s. 13.

Badaniami objęto 66 jednostek miejskich w latach 2001-2003. Pierwotnym zamierzeniem autorki było uwzględnienie przedziału czasowego 1999-2003, zwłaszcza że od 1999 r. datuje się powstanie powiatów grodzkich w Polsce. Ostatecznie jednak nastąpiła konieczność skrócenia okresu badawczego do lat 2001-2003. Wpłynęły na to następujące okoliczności:

- po pierwsze, Ministerstwo Finansów dopiero od 2000 r. dysponowało systemem umożliwiającym szczegółowe zbieranie i gromadzenie danych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- model o skróconym okresie badawczym weryfikował się pozytywnie pod względem merytorycznym i statystycznym.

W latach 2000-2003 liczba miast na prawach powiatu ulegała niewielkim zmianom (np. w okresie 2000-2001 było ich 65, w 2002 r. – 66, a w 2003 r. – 65). W związku z powyższym, w celu zapewnienia porównywalności danych:

- przy obliczaniu dochodów, wydatków i zobowiązań miasta stołecznego Warszawy w roku 2001 wykorzystano dane gmin warszawskich (zlikwidowanych dnia 27 października 2002 roku, w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy) oraz Związku Komunalnego miasta stołecznego Warszawy;
- w danych za rok 2003 uwzględniono Wałbrzych, mimo że od 1 stycznia 2003 r. miasto utraciło status miasta na prawach i zostało połączone z powiatem wałbrzyskim, w wyniku czego liczba miast na prawach powiatu w Polsce zmniejszyła się z 66 do 65.

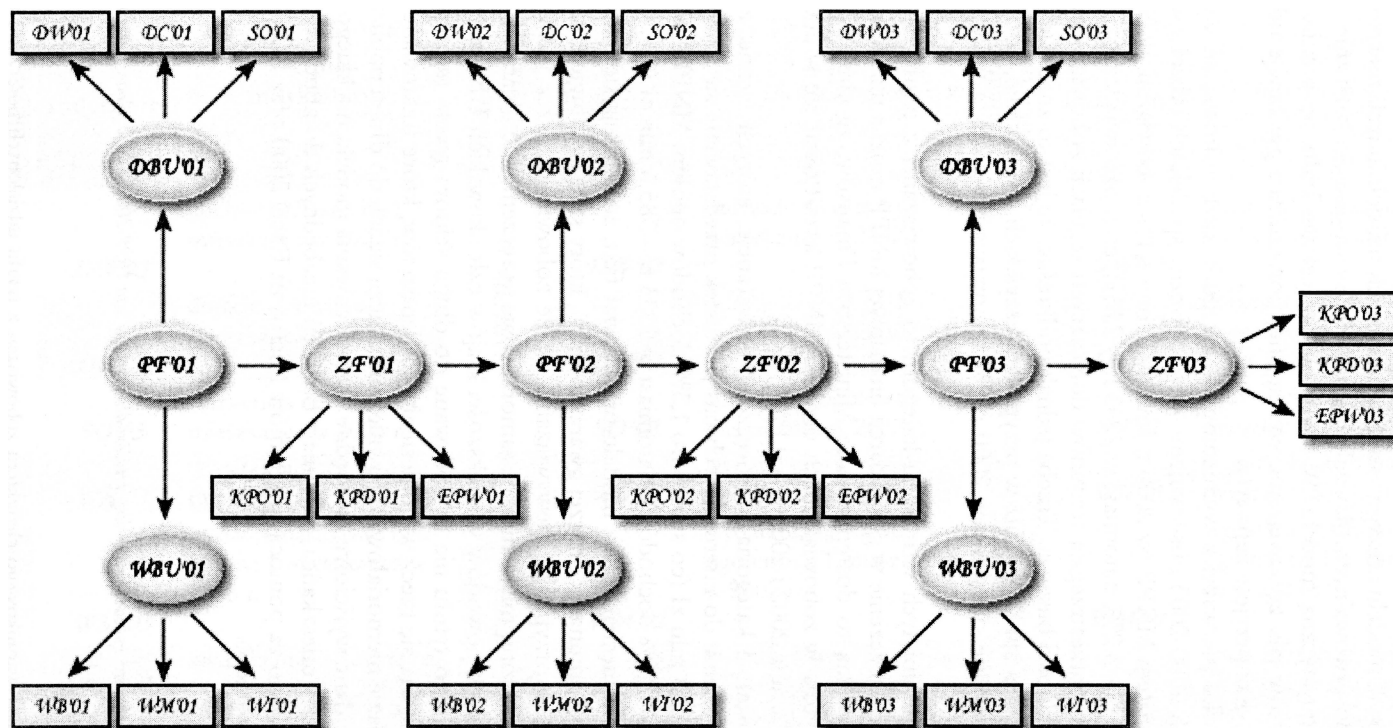
Wielowymiarową analizę porównawczą dotyczącą roli długu w systemie finansowym JST miast na prawach powiatu w latach 2001-2003 rozpoczęto od zbudowania schematu modelu miękkiego. Przedstawiono go na rysunku 6.5.

W celu określenia roli długu (zobowiązań) w systemie finansowym MNPP wyodrębniono cztery zmienne ukryte: *DBU* (dochody budżetowe), *WBU* (wydatki budżetowe), *PF* (potencjał finansowy) oraz *ZF* (zobowiązania finansowe), przy czym główna uwaga została poświęcona zmiennej *ZF*, stanowiącej podstawę rozważań i traktowanej jako ostateczny efekt wcześniej wymienionych zmiennych (na dług miasta na prawach powiatu składają się jego zobowiązania finansowe, będące pochodną jego potencjału finansowego, określonego z kolei w kontekście jego dochodów i wydatków budżetowych). Każdej zmiennej ukrytej przyporządkowano zbiór odpowiednich indykatorów. Założono przy tym, że zmienne ukryte są pierwotne w stosunku do zbiorów wskaźników, co oznacza, że wszystkie wykorzystane w modelach indykatory są indykatorami odbijającymi. Znaczenie indykatorów występujących w modelu opisano w tabeli 6.1.

Model zbudowano w oparciu o szczegółowe dane dotyczące gospodarki finansowej miast na prawach powiatu uzyskane w Ministerstwie Finansów, w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego, opracowane na podstawie sprawozdań: RB-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych (według pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej), jak również RB-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.



Schemat modelu miękkiego zobowiązań finansowych w systemie finansowym miast na prawach powiatu



Źródło: Opracowanie własne.

Przy budowie modelu zrezygnowano z niektórych uzasadnionych merytorycznie zmiennych obserwowalnych. Uwzględnienie ich powodowało znacznie słabszą weryfikację statystyczną modelu. W konsekwencji celowe stało się pominięcie takich indyktorów jak: zobowiązania wymagalne, poręczenia i gwarancje udzielone przez MNPP oraz przyjęte depozyty.

W przypadku pierwszej z wymienionych kategorii, czyli zobowiązań wymagalnych, w latach 2000-2003 obserwujemy systematyczny spadek ich udziału w zobowiązaniach ogółem MNPP (w 2000 r. stanowiły one 5,1% zobowiązań, w 2001 r. – 3,7%, w 2002 r. – 3,2%, natomiast w 2003 r. – 2,8%), co może świadczyć o tym, że miasta grodzkie przestrzegają terminów dotyczących regulacji zobowiązań wynikających z działalności bieżącej. Trzeba jednak podkreślić, że jest to znacznie „łagodniejsza” tendencja spadkowa niż w przypadku wszystkich JST łącznie, gdzie zobowiązania wymagalne stanowiły w 2000 r. 9% zobowiązań ogółem, a w 2003 r. już tylko 3,8%<sup>25</sup>.

Druga z pominiętych w modelu kategorii to zobowiązania z tytułu przyjętych depozytów. Ich znaczenie w gospodarce finansowej MNPP można uznać za marginalne. Potwierdzają to dostępne dane Ministerstwa Finansów, zgodnie z którymi udział depozytów w zobowiązaniach ogółem MNPP kształtował się w 2001 r. na poziomie 0,3%, a w 2002 i 2003 r. – 0,1%<sup>26</sup>.

Trzecia, ostatnia kategoria to poręczenia i gwarancje, których łączne, zbiorcze kwoty w odniesieniu do interesujących nas jednostek przedstawiały się następująco: w 2001 r. – 217,8 mln zł (co stanowiło 1,3% dochodów ogółem MNPP), w 2002 r. – 384,5 mln zł (1,6% dochodów), natomiast w 2003 r. – 385,6 mln zł (1,4% dochodów)<sup>27</sup>. Za pominięciem ich w modelu przemawiał fakt, że składają się na tzw. potencjalny dług komunalny (inaczej gwarantowany), który staje się długiem rzeczywistym dopiero w przypadku niewywiązania się ze zobowiązań przez jednostkę, w odniesieniu do której miało miejsce samorządowe poręczenie lub gwarancja<sup>28</sup>. Między innymi z tych powodów w większości krajów członkowskich UE przewidywane wypłaty z tego tytułu nie są dodawane do długu sektora *general government*. Podobnie zresztą ma się rzecz w odniesieniu do depozytów, które traktowane są jako wydatek na bazie memorialowej i również nie zalicza się ich do długu publicznego.

Wszystkie dane wyjściowe niezbędne do opracowania modelu miękkiego zostały przeliczone na 1 mieszkańca, natomiast obliczeń niezbędnych do zbudowania tego modelu dokonano za pomocą programów Microsoft Excel 2000 oraz PLS – autorstwa J. Rogowskiego.

---

<sup>25</sup> Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz o stanie należności za lata 2001-2003, op. cit., s. 13.

<sup>26</sup> Tamże, s. 14.

<sup>27</sup> Tamże, s. 15.

<sup>28</sup> Jako dowód warunkowego charakteru zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji może świadczyć fakt, że w 2003 r. miasta na prawach powiatu właśnie w tej kategorii zaplanowanych wydatków wykazały najniższy wskaźnik wykonania planów budżetowych, kształtujący się na poziomie ok. 12%.

Tabela 6.1

## Opis indykatorów zmiennych ukrytych modelu zobowiązań finansowych miast na prawach powiatu

Zmienna ukryta	Indykatory	Opis indykatorów	Zmienna ukryta	Indykatory	Opis indykatorów	Zmienna ukryta	Indykatory	Opis indykatorów
<i>DBU'03</i>	<i>DW'03</i>	dochody własne na 1 mieszkańca w 2003 r.	<i>DBU'02</i>	<i>DW'02</i>	dochody własne na 1 mieszkańca w 2002 r.	<i>DBU'01</i>	<i>DW'01</i>	dochody własne na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<i>DC'03</i>	dotacje celowe na 1 mieszkańca w 2003 r.		<i>DC'02</i>	dotacje celowe na 1 mieszkańca w 2002 r.		<i>DC'01</i>	dotacje celowe na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<i>SO'03</i>	subwencja ogólna na 1 mieszkańca w 2003 r.		<i>SO'02</i>	subwencja ogólna na 1 mieszkańca w 2002 r.		<i>SO'01</i>	subwencja ogólna na 1 mieszkańca w 2001 r.
<i>WBU'03</i>	<i>WB'03</i>	wydatki bieżące na 1 mieszkańca w 2003 r.	<i>WBU'02</i>	<i>WB'02</i>	wydatki bieżące na 1 mieszkańca w 2002 r.	<i>WBU'01</i>	<i>WB'01</i>	wydatki bieżące na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<i>WM'03</i>	wydatki majątkowe ogółem na 1 mieszkańca w 2003 r.		<i>WM'02</i>	wydatki majątkowe ogółem na 1 mieszkańca w 2002 r.		<i>WM'01</i>	wydatki majątkowe ogółem na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<i>WI'03</i>	wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w 2003 r.		<i>WI'02</i>	wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w 2002 r.		<i>WI'01</i>	wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w 2001 r.
<i>ZF'03</i>	<i>KPO'03</i>	kredyty i pożyczki ogółem na 1 mieszkańca w 2003 r.	<i>ZF'02</i>	<i>KPO'02</i>	kredyty i pożyczki ogółem na 1 mieszkańca w 2002 r.	<i>ZF'01</i>	<i>KPO'01</i>	kredyty i pożyczki ogółem na 1 mieszkańca w 2001 r.

	<b>KPD'03</b>	kredyty i pożyczki długoterminowe na 1 mieszkańca w 2003 r.		<b>KPD'02</b>	kredyty i pożyczki długoterminowe na 1 mieszkańca w 2002 r.		<b>KPD'01</b>	kredyty i pożyczki długoterminowe na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<b>EPW'03</b>	emisja papierów wartościowych na 1 mieszkańca w 2003 r.		<b>EPW'02</b>	emisja papierów wartościowych na 1 mieszkańca w 2002 r.		<b>EPW'0</b>	emisja papierów wartościowych na 1 mieszkańca w 2001 r.
<b>PF'03</b>	<b>WB'03</b>	wydatki bieżące na 1 mieszkańca w 2003 r.	<b>PF'02</b>	<b>WB'02</b>	wydatki bieżące na 1 mieszkańca w 2002 r.	<b>PF'01</b>	<b>WB'01</b>	wydatki bieżące na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<b>WM'03</b>	wydatki majątkowe ogółem na 1 mieszkańca w 2003 r.		<b>WM'02</b>	wydatki majątkowe ogółem na 1 mieszkańca w 2002 r.		<b>WM'01</b>	wydatki majątkowe ogółem na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<b>WI'03</b>	wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w 2003 r.		<b>WI'02</b>	wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w 2002 r.		<b>WI'01</b>	wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<b>DW'03</b>	dochody własne na 1 mieszkańca w 2003 r.		<b>DW'02</b>	dochody własne na 1 mieszkańca w 2002 r.		<b>DW'01</b>	dochody własne na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<b>DC'03</b>	dotacje celowe na 1 mieszkańca w 2003 r.		<b>DC'02</b>	dotacje celowe na 1 mieszkańca w 2002 r.		<b>DC'01</b>	dotacje celowe na 1 mieszkańca w 2001 r.
	<b>SO'03</b>	subwencja ogólna na 1 mieszkańca w 2003 r.		<b>SO'02</b>	subwencja ogólna na 1 mieszkańca w 2002 r.		<b>SO'01</b>	subwencja ogólna na 1 mieszkańca w 2001 r.

Źródło: Opracowanie własne.

### 6.3. Estymacja parametrów strukturalnych modelu zobowiązań finansowych miast na prawach powiatu

Efektem estymacji modelu są otrzymane wyniki oszacowania parametrów relacji zewnętrznych zmiennych ukrytych *ZF*, *PF*, *DBU*, *WBU* oraz błędy szacunku. Przedstawiono je w tabeli 6.2, a także na rysunkach 6.6, 6.7, 6.8 i 6.9. W przypadku podejścia dedukcyjnego (a takie zastosowano przy budowie niniejszego modelu) najistotniejszy wpływ na interpretację wyników mają ładunki czynnikowe, stanowiące współczynniki korelacji pomiędzy oszacowaniem zmiennej ukrytej a jej indykatorem oraz określające siłę i kierunek, w jakim zmienność danego wskaźnika odzwierciedla zmienność zmiennej ukrytej<sup>29</sup>.

Z danych zawartych w tabeli 6.2 wynika, że w analizowanym modelu prawie wszystkie otrzymane estymatory ładunków czynnikowych dla poszczególnych indykatów są dodatnie. Wyjątkiem są estymatory ładunków czynnikowych dotyczące indykatów związanych z emisją komunalnych papierów wartościowych, czyli *EPW'03*, *EPW'02* i *EPW'01*. Otrzymane w tym przypadku ujemne znaki wynikają z faktu, że emisja obligacji komunalnych stanowi niejako konkurencyjny (alternatywny) instrument zwrotny w stosunku do kredytów i pożyczek. Jeśli JST decyduje się na emisję obligacji komunalnych to najczęściej towarzyszy temu słabsze wykorzystanie pozostałych instrumentów, takich jak na przykład kredyty i pożyczki.

Procentowe udziały kredytów i pożyczek w ogólnej kwocie zobowiązań ściąganych przez miasta na prawach powiatu (bez uwzględnienia zobowiązań miasta stołecznego Warszawy) w analizowanym okresie kształtowały się następująco: 2001 r. – 75,6%, 2002 r. – 73,5%, 2003 r. – 71,4%, natomiast udziały zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych wynosiły odpowiednio: 20,3%, 22,5% oraz 22,1%. W przypadku miasta stołecznego Warszawy dominacja kredytów i pożyczek była jeszcze bardziej widoczna. Przykładowo w 2002 r. zobowiązania z tego tytułu stanowiły 98,2% ogółu zobowiązań, przy symbolicznym, wynoszącym zaledwie 1,4% udziale zobowiązań z tytułu wykupu papierów wartościowych. W 2003 r. analogiczne wielkości kształtowały się odpowiednio: 97,7% oraz 1,2%<sup>30</sup>.

W pozostałych przypadkach otrzymano dodatnie znaki ładunków czynnikowych, co potwierdziło, że indykatory są stymulantami, a wyższe wartości poszczególnych zmiennych ukrytych wskazują na wyższy poziom badanego zjawiska na danym obiekcie. Z danych zawartych w tabeli 6.2 oraz na rysunku 6.6 wynika, że najwyższy wpływ na zmienną *ZF* mają kredyty i pożyczki ogółem (w 2001 r. – 0,9930, w 2002 r. – 0,9940, w 2003 r. – 0,9827), w tym pożyczki i kre-

<sup>29</sup> D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 159.

<sup>30</sup> Dane zaczerpnięto z następujących opracowań: *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, op. cit., s. 139 i 151 oraz *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, op. cit., s. 145 i 159.

dyty długoterminowe (w 2001 r. oraz 2002 r. – 0,9949, w 2003 r. – 0,9883), co jest zgodne ze wspomnianą wcześniej ogólną tendencją (obserwowaną zresztą nie tylko w miastach na prawach powiatu) wyraźnej dominacji zobowiązań tego typu w strukturze zadłużenia. Szczególnie pozytywnie należy ocenić wysokie wartości ładunków czynnikowych uzyskane w odniesieniu do kredytów i pożyczek długoterminowych. Może to świadczyć o wykorzystaniu instrumentu długu lokalnego do finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie na cele bieżące.

Najwyższym wpływem na zmienną ukrytą *PF* charakteryzują się wydatki majątkowe i inwestycyjne (por. tabela 6.2 i rysunek 6.7). W przypadku pierwszej kategorii wydatków otrzymano wysokie oszacowania ładunków czynnikowych kształtujące się następująco: 2001 r. – 0,8177, 2002 r. – 0,9334, 2003 r. – 0,9206. Uwzględniając fakt, że wydatki inwestycyjne stanowią dominującą pozycją wydatków kapitałowych nie powinien dziwić wykazany istotny wpływ wydatków inwestycyjnych na poziom analizowanej zmiennej ukrytej. W tym przypadku oszacowania ładunków czynnikowych wynosiły odpowiednio: w 2001 r. – 0,8183, w 2002 r. – 0,9295, w 2003 r. – 0,9170.

Zdecydowanie najsłabiej odbijającym indykatorem *PF* są subwencje ogólne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (z ładunkami czynnikowymi 0,3803 w 2001 r., 0,1571 w 2002 r. oraz 0,2402 w 2003 r.), a także dotacje celowe (0,5648 w 2001 r., 0,0358 w 2002 r. i 0,3041 w 2003 r.). W przypadku tych ostatnich otrzymane bardzo niskie oszacowania ładunków czynnikowych wymagają pewnego komentarza. Otóż przyjęty w polskim systemie finansów publicznych mechanizm ich udzielania jest następujący: największa wartość transferów tego typu z budżetu państwa dotyczy jednostek o najsłabszej kondycji finansowej, czyli o najsłabszym potencjale finansowym. Zdecydowana większość miast na prawach powiatu do takich jednostek się nie zalicza, stąd znikomy udział dotacji w ich systemach finansowych. Z drugiej strony zmiany, jakie dokonały się w strukturze dochodów miast na prawach powiatu w latach 2000–2003 trudno uznać jako przejaw konsekwentnego dążenia do zwiększenia ich samodzielności finansowej. Był to raczej efekt zmian dokonujących się w zakresie realizowanych przez nie zadań. Na przykład w 2002 r. nastąpiło wyłączenie z budżetów powiatów wydatków na funkcjonowanie inspektoratów sanitarno-epidemiologicznych, które stały się jednostkami administracji rządowej. Zmniejszył się również zakres dotowania ulgowych przejazdów środkami komunikacji publicznej. Skutkowało to spadkiem poziomu dotacji celowych w wielu miastach na prawach powiatu, a rekordowy spadek (37,8%) odnotowano w 2002 r. w Chorzowie<sup>31</sup>. Dalsze zmiany dotyczące zakresu zadań miast na prawach powiatu przyniósł rok 2003. Przede wszystkim zrezygnowano z przekazanego pierwotnie powiatom finansowania zespolonych z administracją samorządową powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej. Wielkość dotacji z budżetu państwa uległa drastycznemu zmniejszeniu

<sup>31</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, op. cit., s. 143.

w stosunku do roku 2002, w tym dla miast na prawach powiatu – o 36,7%, a dla miasta stołecznego Warszawy – o 48,1%<sup>32</sup>.

Niskie ładunki czynnikowe dotyczą również transferów z budżetu państwa w przypadku kolejnej zmiennej ukrytej, związanej z dochodami budżetowymi – **DBU** (por. tabela 6.2 i rysunek 6.8). Wyjątkiem jest rok 2001, dla którego wykazano umiarkowany wpływ indyktorów **DC'01** (oszacowana wartość ładunku czynnikowego wyniosła 0,8054) i **SO'01** (ładunek czynnikowy na poziomie 0,6924). W tym samym roku wykazano niski, w stosunku do pozostałych lat, wpływ indykatora **DW'01** (oszacowana wartość ładunku czynnikowego – 0,2736).

W kolejnych latach relacje te uległy odwróceniu, a więc otrzymano stosunkowo wysokie oszacowania ładunków czynnikowych przy indyktorach **DW'02** (0,9913) i **DW'03** (0,8148). W tych latach największy wpływ na zmienną ukrytą **DBU** miały dochody własne. Jest to zgodne z obserwowaną od kilku lat tendencją wzrostu znaczenia tej kategorii dochodów w systemach finansowych powiatów grodzkich. Analiza danych statystycznych pozwala na postawienie tezy o ustabilizowanym charakterze tego zjawiska. Przykładowo w 2002 r., w porównaniu do roku 2001, dochody własne MNPP (wyłączając miasto stołeczne Warszawa) wzrosły o 2,7%, natomiast poziom dotacji celowych obniżył się o 1,3%, a subwencji ogólnej o 4,8%<sup>33</sup>. W 2003 r. wskaźnik dynamiki wzrostu dochodów własnych (w ujęciu nominalnym) ukształtował się na poziomie 102,6%. W ujęciu realnym wyniósł 101,8% i był największy od początku funkcjonowania powiatów grodzkich. O wzroście znaczenia dochodów własnych świadczy również fakt, że w 2003 r. w 26 miastach na prawach powiatu z tego właśnie źródła pozyskiwano więcej niż 50% dochodów ogółem, podczas gdy rok wcześniej tych jednostek było 21. Jednocześnie w budżetach aż 48 miast największy udział miały dochody

---

<sup>32</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, op. cit., s. 84.

Należy dodać, że od roku 2004 obserwujemy dalszy proces ograniczania zakresu dotowania jednostek samorządu terytorialnego (w tym miast na prawach powiatu), z tym że jest to już efekt rozwiązań systemowych wprowadzonych nową *ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Nastąpiły istotne zmiany struktury dochodów JST (kwestie te szczegółowo opisano w podrozdziale 2.3.1), których efektem jest zwiększenie udziału dochodów własnych (głównie w drodze zwiększenia udziałów JST w podatkach państwowych – PIT i CIT) oraz zmniejszenie znaczenia dotacji i subwencji w lokalnych systemach finansowych. Dla przykładu, w 2004 r. w przypadku interesujących nas miast na prawach powiatu udział dotacji celowych w dochodach ogółem kształtował się na poziomie 12% (dla porównania w 2000 r. było to 21%), natomiast subwencji 27,7% (w 2000 r. – 31%). W przypadku miasta stołecznego Warszawy były to wielkości jeszcze niższe i wynosiły odpowiednio: 6,6% i 12,3%.

Szerzej na ten temat w: *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2005, s. 144.

<sup>33</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, op. cit., s. 143.

własne<sup>34</sup>. Należy jeszcze raz podkreślić, że cytowane dane nie obejmują miasta stołecznego Warszawy, gdzie w analizowanym okresie poziom uzyskiwanych dochodów własnych miał tendencję malejącą. O ile w 2001 r. ich wielkość przekroczyła 4,1 mld zł, to w 2003 r. było to już tylko 3,5 mld zł, ale jednocześnie udział dochodów własnych w dochodach ogółem Warszawy należy do najwyższych w kraju i 2003 r. wynosił 73%<sup>35</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, że relacje wydatków bieżących i majątkowych stanowią jeden z podstawowych wskaźników obrazujących sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, istotnych informacji może dostarczyć analiza otrzymanych oszacowań ładunków czynnikowych dotyczących kolejnej zmiennej ukrytej *WBU* (por. tabela 6.2 i rysunek 6.9). Otóż najsilniej odbijającymi indykatorami w przypadku tej zmiennej są wydatki majątkowe (z ładunkami czynnikowymi 0,9308 w 2001 r., 0,9646 w 2002 r. i 0,9566 w 2003 r.), w tym inwestycyjne (0,9302 w 2001 r., 0,9628 w 2002 r. oraz 0,9538 w 2003 r.). Znacznie niższe wartości ładunków czynnikowych otrzymano natomiast w przypadku wydatków bieżących (w 2001 r. – 0,6267, w 2002 r. – 0,6561 oraz 0,7529 – w 2003 r.). Jest to o tyle interesujące, gdyż od kilku lat obserwujemy tendencję obniżania się udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, rośnie natomiast udział wydatków bieżących. Od utworzenia miast na prawach powiatu 1999 r. do 2003 r. udział wydatków majątkowych wynosił odpowiednio: 18,1%, 17,1%, 16,0%, 13,7% i 12,7%. Dane te nie obejmują miasta stołecznego Warszawy, gdzie w 2003 r. analizowany wskaźnik wynosił 15,9%. Podkreślenia wymaga również fakt wysokiego zróżnicowania możliwości inwestycyjnych powiatów grodzkich. W poszczególnych jednostkach wielkości wskaźnika wynosiły od 1,7% do 26,6%<sup>36</sup>. Powstaje więc pytanie o przyczyny wysokich miar ładunków czynnikowych otrzymanych w wyniku estymacji modelu, w odniesieniu do wydatków majątkowych i inwestycyjnych. Należy pamiętać o tym, że model odzwierciedla zależności pomiędzy poszczególnymi komponentami systemów finansowych MNPP a wielkością zobowiązań finansowych. Otrzymane ładunki czynnikowe jeszcze raz potwierdzają tezę o wykorzystaniu instrumentu długu jednostek samorządowych do finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie na cele bieżące.

Oszacowanie parametrów relacji wewnętrznych modelu przedstawiają poniższe równania, przy czym w nawiasach podano odchylenia standardowe otrzymane przy pomocy cięcia Tukey'a:

$$ZF'03 = 0,3516 PF'03 - 0,3599 \quad R^2 = 0,1236 \quad [6.9]$$

(0,0222)            (0,1311)

$$PF'03 = 0,2882 ZF'02 + 4,1550 \quad R^2 = 0,0831 \quad [6.10]$$

<sup>34</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, op. cit., s. 149-150.

<sup>35</sup> Tamże, s. 143.

<sup>36</sup> Tamże, s. 153-154.



(0,0003)	(0,0100)		
$DBU'03 = 0,9465$	$PF'03 + 1,3440$	$R^2 = 0,8959$	[6.11]
(0,0001)	(0,0083)		-
$WBU'03 = 0,9910$	$PF'03 - 0,5923$	$R^2 = 0,9820$	[6.12]
(0,0000)	(0,0001)		
$ZF'02 = 0,3133$	$PF'02 + 0,1314$	$R^2 = 0,0982$	[6.13]
(0,0000)	(0,0000)		
$PF'02 = 0,2206$	$ZF'01 + 3,0016$	$R^2 = 0,0487$	[6.14]
(0,0000)	(0,0000)		
$DBU'02 = 0,8921$	$PF'02 - 0,6959$	$R^2 = 0,7958$	[6.15]
(0,0000)	(0,0000)		
$WBU'02 = 0,9723$	$PF'02 + 0,3747$	$R^2 = 0,9454$	[6.16]
(0,0000)	(0,0000)		
$ZF'01 = 0,3247$	$PF'01 - 0,5022$	$R^2 = 0,1054$	[6.17]
(0,0000)	(0,0000)		
$DBU'01 = 0,8718$	$PF'01 + 1,4419$	$R^2 = 0,7601$	[6.18]
(0,0000)	(0,0000)		
$WBU'01 = 0,9607$	$PF'01 - 0,8701$	$R^2 = 0,9229$	[6.19]

Na podstawie otrzymanych wyników estymacji stwierdzono występowanie umiarkowanej zależności między potencjałem finansowym  $PF$  a zaciągany przez MNPP zobowiązaniami finansowymi  $ZF$  (równania 6.9, 6.13, 6.17). Świadczą o tym następujące, stosunkowo niskie wskaźniki: 0,3247 – w 2001 r., 0,3133 – w 2002 r. oraz 0,3516 – w 2003 r. Współczynniki determinacji również kształtują się na dość niskim poziomie (2001 r. – 0,1054, 2002 r. – 0,0982, 2003 r. – 0,1236), co jednak nie podważa prawidłowości i przydatności modelu do analiz.

Własności statystyczne modelu sprawdzono w oparciu o test Stone'a-Geissera. W tabeli 6.3 podano wartości testu S-G – ogólne oraz dla poszczególnych indykatorów zmiennej ukrytej  $ZF$ .

Tabela 6.2

Oszacowania parametrów relacji zewnętrznych (metryka standardowa) modelu zobowiązań finansowych miast na prawach powiatu

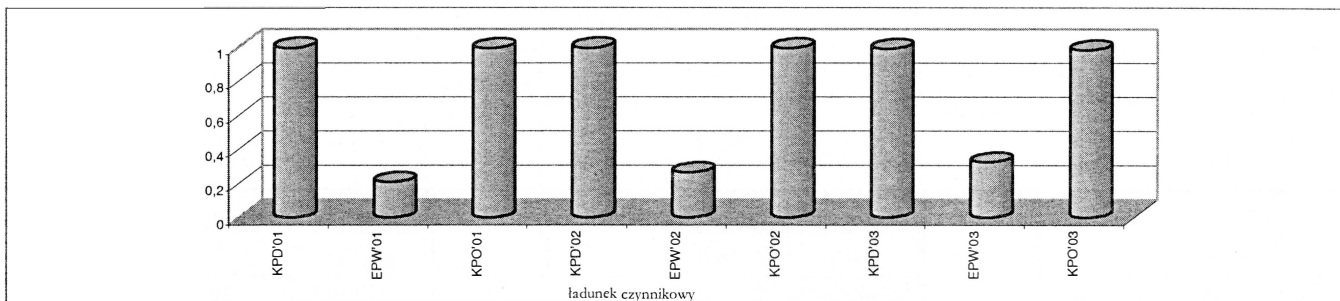
Zmienna ukryta	Indykatory	Wagi	Ładunki czynnikowe	Zmienna ukryta	Indykatory	Wagi	Ładunki czynnikowe	Zmienna ukryta	Indykatory	Wagi	Ładunki czynnikowe
		<i>błędy</i>	<i>błędy</i>			<i>błędy</i>	<i>błędy</i>			<i>błędy</i>	<i>błędy</i>
<i>ZF'03</i>	<i>KPO'03</i>	0,4463	0,9827	<i>ZF'02</i>	<i>KPO'02</i>	0,4741	0,9940	<i>ZF'01</i>	<i>KPO'01</i>	0,4802	0,9930
		<i>0,0554</i>	<i>0,0209</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
	<i>KPD'03</i>	0,5578	0,9883		<i>KPD'02</i>	0,5131	0,9949		<i>KPD'01</i>	0,5099	0,9949
		<i>0,0594</i>	<i>0,0106</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
	<i>EPW'03</i>	-0,0315	-0,3245		<i>EPW'02</i>	-0,0690	-0,2635		<i>EPW'01</i>	-0,0764	-0,2072
		<i>0,0528</i>	<i>0,0617</i>			<i>0,0002</i>	<i>0,0002</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
<i>PF'03</i>	<i>WB'03</i>	0,2783	0,8093	<i>PF'02</i>	<i>WB'02</i>	0,2258	0,6538	<i>PF'01</i>	<i>WB'01</i>	0,3017	0,7645
		<i>0,0012</i>	<i>0,0009</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
	<i>WM'03</i>	0,2820	0,9206		<i>WM'02</i>	0,3002	0,9334		<i>WM'01</i>	0,2917	0,8177
		<i>0,0008</i>	<i>0,0006</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
	<i>WI'03</i>	0,2822	0,9170		<i>WI'02</i>	0,2987	0,9295		<i>WI'01</i>	0,2922	0,8183
		<i>0,0007</i>	<i>0,0006</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
<i>DW'03</i>	0,2685	0,7862	<i>DW'02</i>	0,3117	0,9157	<i>DW'01</i>	0,1915	0,5397			
	<i>0,0010</i>	<i>0,0013</i>		<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>		<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			
<i>DC'03</i>	0,0901	0,3041	<i>DC'02</i>	0,0109	0,0358	<i>DC'01</i>	0,2234	0,5648			
	<i>0,0012</i>	<i>0,0019</i>		<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>		<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			

Zmienna ukryta	Indykatory	Wagi	Ładunki czynnikiowe	Zmienna ukryta	Indykatory	Wagi	Ładunki czynnikiowe	Zmienna ukryta	Indykatory	Wagi	Ładunki czynnikiowe
		<i>błędy</i>	<i>błędy</i>			<i>błędy</i>	<i>błędy</i>			<i>błędy</i>	<i>błędy</i>
	<i>SO'03</i>	0,0747	0,2402		<i>SO'02</i>	0,0608	0,1571		<i>SO'01</i>	0,1638	0,3803
		<i>0,0013</i>	<i>0,0021</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
<i>DBU'03</i>	<i>DW'03</i>	0,9685	0,8148	<i>DBU'02</i>	<i>DW'02</i>	0,9449	0,9913	<i>DBU'01</i>	<i>DW'01</i>	0,6233	0,2736
		<i>0,0018</i>	<i>0,0029</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
		0,3747	0,3641			0,0369	0,2294			0,6523	0,8054
	<i>DC'03</i>	<i>0,0023</i>	<i>0,0041</i>		<i>DC'02</i>	<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>		<i>DC'01</i>	<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
	<i>SO'03</i>	0,2960	0,2514		<i>SO'02</i>	0,1621	0,4427		<i>SO'01</i>	0,4392	0,6924
		<i>0,0025</i>	<i>0,0043</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
<i>WBU'03</i>	<i>WB'03</i>	0,3422	0,7529	<i>WBU'02</i>	<i>WB'02</i>	0,2939	0,6561	<i>WBU'01</i>	<i>WB'01</i>	0,3820	0,6267
		<i>0,0004</i>	<i>0,0003</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
		0,3893	0,9566			0,4197	0,9646			0,4086	0,9308
	<i>WM'03</i>	<i>0,0002</i>	<i>0,0001</i>		<i>WM'02</i>	<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>		<i>WM'01</i>	<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>
	<i>WI'03</i>	0,3878	0,9538		<i>WI'02</i>	0,4179	0,9628		<i>WI'01</i>	0,4089	0,9302
		<i>0,0002</i>	<i>0,0001</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>			<i>0,0000</i>	<i>0,0000</i>

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 6.6

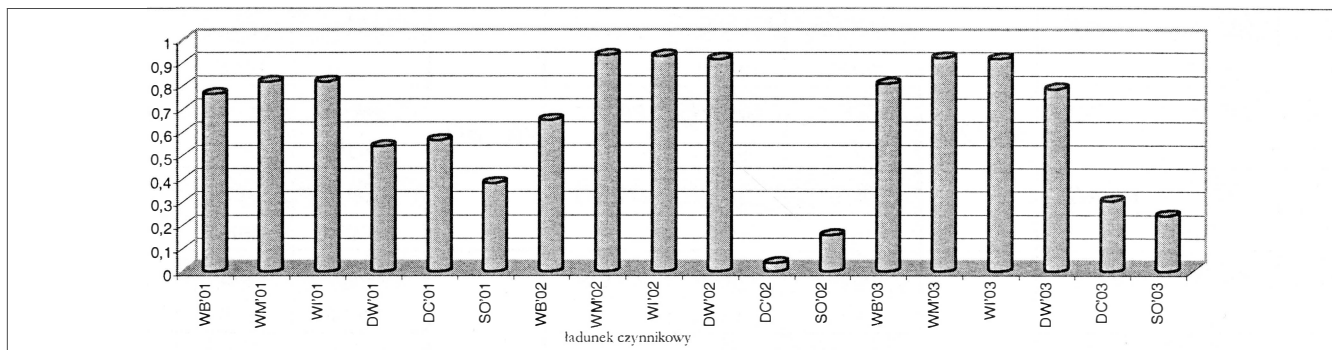
Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych *ZF'01*, *ZF'02* i *ZF'03*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2.

Rysunek 6.7

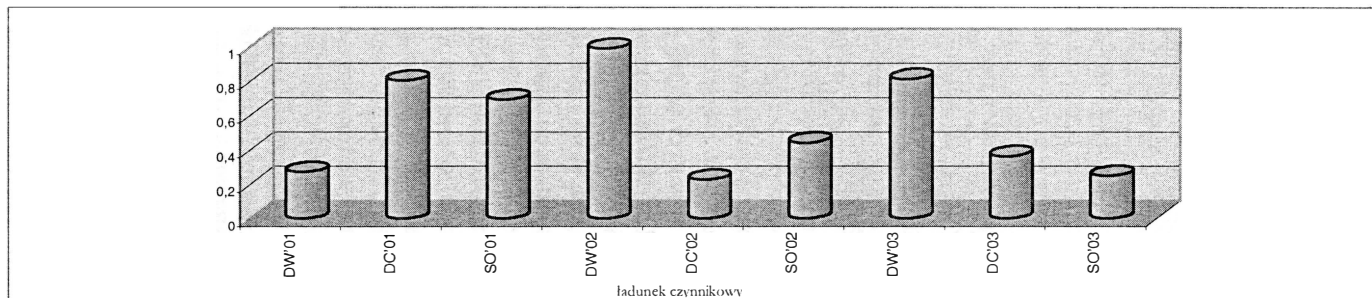
Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych *PF'01*, *PF'02* i *PF'03*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2.

Rysunek 6.8

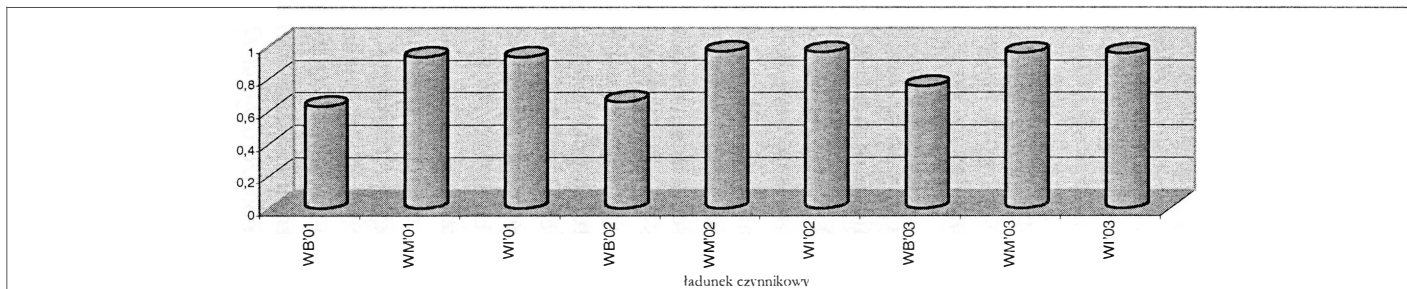
Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych  $DBU^*01$ ,  $DBU^*02$  i  $DBU^*03$



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2.

Rysunek 6.9

Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych  $WBU^*01$ ,  $WBU^*02$  i  $WBU^*03$



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2.  $WBU^*03 = 0,9910 PF^*03 - 0,5923 R2 = 0,9820[6.12]$

Tabela 6.3

### Test Stone'a-Geissera ogólny i dla indikatorów zmiennej ukrytej ZF'03

Indyikator	TEST
<i>KPO'03</i>	0,0805
<i>KPD'03</i>	0,0840
<i>EPW'03</i>	0,0846
Ogólny	0,1548

Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, otrzymane wyniki testu Stone'a-Geissera można uznać za niskie, ale zadowalające, co z kolei uzasadnia przejście do szczegółowej analizy otrzymanych wyników w odniesieniu do poszczególnych MNPP.

#### 6.4. Ranking miast na prawach powiatów ze szczególnym uwzględnieniem wartości miary syntetycznej zobowiązań finansowych

Stosując metodę PLS otrzymano oszacowania wartości zmiennych ukrytych, które nie mają interpretacji merytorycznej. Możliwa jest natomiast interpretacja zmiany ich wartości. Otrzymano w ten sposób zmienną syntetyczną. Na podstawie oszacowań wartości zmiennych ukrytych (*ZF*, *PF*, *DBU* i *WBU*) uporządkowano liniowo wszystkie miasta na prawach powiatu. W tym celu zastąpiono wartości zmiennych ukrytych wartościami skali porządkowej, tj. rangami, określonymi za pomocą liczb naturalnych. Interpretując kolejność otrzymanych liczb dokonano analizy porównawczej<sup>37</sup>.

Otrzymane wartości miary syntetycznej według wszystkich analizowanych zmiennych ukrytych w MNPP przedstawiono w tabeli 6.4, natomiast uporządkowanie miast na prawach powiatu według rang – w tabeli 6.5. Na podstawie zawartych tam danych możemy dokonać kategoryzacji MNPP z punktu widzenia ich pozycji w rankingach. Najwyższe lokaty, uwzględniając jednocześnie wszystkie zmienne ukryte, uzyskało 5 jednostek: Warszawa, Sopot, Wrocław, Płock i Katowice. Wśród nich niekwestionowanym liderem jest miasto stołeczne Warszawa, które uzyskało najwyższą, pierwszą pozycję pod względem zmiennych ukrytych związanych z dochodami budżetowymi: *DBU'03*, *DBU'02* i *DBU'01*, a także dwie pierwsze lokaty w odniesieniu do zmiennych związanych z wydatkami budżetowymi: *WBU'02* i *WBU'01* (w przypadku *WBU'03* miasto uzyskało również wysoką, trzecią lokatę). Dwie pierwsze lokaty Warszawa otrzymała także w przypadku zmiennych ukrytych charakteryzujących potencjał finansowy miasta (*PF'02* i *PF'01*) oraz

<sup>37</sup> Procedura postępowania przy analizie wyników otrzymanych w modelowaniu miękkim została szczegółowo opisana w cytowanym wcześniej opracowaniu: D. Perło, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 167-177 oraz 209-213.

jedną lokatę drugą w odniesieniu do **PF'03**. Trochę niższe w rankingu lokaty dotyczą stolicy, jeśli chodzi o zmienne charakteryzujące zobowiązania finansowe miasta. W latach 2001-2003 przedstawiały się one odpowiednio: pierwsza, trzecia oraz szósta pozycja w klasyfikacji.

Druga, wysoka pozycja Sopotu w rankingu MNPP według wszystkich zmiennych ukrytych to przede wszystkim efekt wysokiego potencjału finansowego miasta (zmienna **PF'03** – pierwsza lokata, wyższa od analogicznej lokaty stolicy, **PF'02** – druga lokata i **PF'03** – czwarta lokata). Miasto uzyskało również wysokie pozycje pod względem zmiennych, charakteryzujących dochody budżetowe (2 lokaty drugie i 1 – piąta) i wydatki budżetowe (1 lokata pierwsza, 1 – druga i 1 – piąta).

Poważnym atutem tego ponad czterdziestotysięcznego miasta jest położenie w wysoko zurbanizowanym regionie Trójmiasta. Jednak podobne uwarunkowania rozwojowe dotyczą miast Górnego Śląska, z których znaczna część (z wyjątkiem Katowic) uzyskała bardzo niską pozycję w rankingach. Wydaje się więc, że przykład Sopotu wymaga więc dodatkowych wyjaśnień. Od kilku lat miasto to wykazuje najwyższe dochody budżetowe *per capita* w Polsce. Systematycznie wygrywa również w opracowywanych od 1998 r. przez Centrum Badań Regionalnych rankingach powiatów grodzkich i ziemskich. Jako główne przesłanki sukcesu Sopotu można uznać następujące: atrakcyjne położenie i wynikającą z tego tzw. rentę lokalizacyjną, stabilną władzę, spójną wizję rozwoju miasta, dobrze zorganizowaną infrastrukturę miejską<sup>38</sup> oraz dużą aktywność gospodarczą jego mieszkańców.

Miasto Sopot znacznie gorzej wypadło w rankingu dotyczącym zobowiązań finansowych. Znalazło się pod tym względem na dziewiętnastej pozycji, uzyskując w tym: 1 lokatę ósmą (**ZF'03**), 1 – czternastą (**ZF'02**) oraz 1 – czterdziątą (**ZF'01**). Jest to z jednej strony oczywiste: miasto mając wysokie dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w ograniczonym zakresie korzysta z instrumentów dłużnych. Z drugiej jednak strony, samorządowy dług publiczny w tzw. kreatywnym ujęciu (a zwolenniczką takiego ujęcia jest autorka niniejszej pracy) stanowi niezbędny instrument stymulowania rozwoju lokalnego (zwłaszcza w sensie infrastrukturalnym) i w tym kontekście niska lokata Sopotu w rankingu może budzić pewne wątpliwości.

Trzecia pozycja w ogólnym rankingu (uwzględniającym wszystkie zmienne ukryte) przypada dla Wrocławia. W tym przypadku, największy wpływ na to miała wysoka, druga pozycja miasta w szczegółowym rankingu dotyczącym zmiennej ukrytej **ZF** (**ZF'03** – piąta lokata, **ZF'02** i **ZF'01** – lokata druga). Znacznie słabsze wyniki miasto uzyskało w przypadku szczegółowych rankingów dotyczących zmiennej ukrytej **PF** (piąta pozycja), **DBU** (dziesiąta pozycja), **WBU** (szósta pozycja).

<sup>38</sup> Samorząd Sopotu postawił na prywatyzację micnia komunalnego, a uzyskane w ten sposób środki finansowe przeznaczono na inwestycje w infrastrukturę.

Tabela 6.4

Wartość miary syntetycznej według wszystkich analizowanych zmiennych ukrytych w poszczególnych MNPP

MIASTO	ZF'03	PF'03	DBU'03	WBU'03	ZF'02	PF'02	DBU'02	WBU'02	ZF'01	PF'01	DBU'01	WBU'01
Biała Podlaska	-0,9861	-0,7048	-0,8303	-0,6286	-1,0254	-0,5902	-1,0954	-0,2703	-1,0321	-0,1475	0,4160	-0,4734
Białystok	0,5923	-0,7763	-1,1569	-0,5978	0,4387	-0,6860	-0,7997	-0,5880	0,2267	-0,6832	-1,0006	-0,4527
Bielsko-Biała	0,1281	0,0886	-0,1700	0,1829	-0,2159	-0,1632	0,1662	-0,3239	-0,4773	-0,3185	-0,1411	-0,3637
Bydgoszcz	-0,9711	-1,2351	-0,9642	-1,3214	-0,9154	-0,4760	-0,2929	-0,5446	-0,3389	-0,6040	-1,0062	-0,3216
Bytom	-1,0762	-1,0074	-0,4831	-1,2138	-1,1079	-0,8953	0,1778	-1,3567	-1,1642	-1,2762	-0,8556	-1,3483
Chełm	1,1291	-0,2055	-0,2207	-0,2274	0,4363	-0,8096	-1,1910	-0,5432	0,3520	0,2610	0,4438	0,0693
Chorzów	-0,4422	-1,2078	-0,9307	-1,2973	-0,1638	-0,7912	-0,2608	-0,9962	-0,3434	-0,0608	-0,0226	-0,0450
Częstochowa	-0,3812	-0,9928	-1,1153	-0,9042	0,5859	-0,8204	-0,8495	-0,7521	0,8158	-0,6777	-0,7033	-0,6094
Dąbrowa Górnicza	-0,0533	0,7691	0,6810	0,7546	-0,4262	0,2934	0,6120	0,0810	-0,2011	-0,3391	-0,6335	-0,1386
Elbląg	-0,4500	0,5174	0,3377	0,5997	-0,8150	-0,0924	-0,0968	-0,0513	-0,7803	-0,4590	-0,1319	-0,5746
Gdańsk	2,3874	0,2063	0,3672	0,1237	2,3732	0,3508	0,5858	0,1799	1,7328	0,3980	-0,4420	0,8090
Gdynia	-1,2356	-0,8669	-0,5362	-0,9821	-1,3502	-0,5502	0,2573	-0,9182	-1,4603	-0,7795	-1,2194	-0,4355
Gliwice	-1,2183	0,3988	0,9631	0,1364	-1,1567	0,4572	1,2748	0,0143	-1,1608	0,1666	0,1228	0,1971
Gorzów Wielkopolski	-0,2192	0,4591	0,3142	0,5524	-0,1537	0,7168	0,0031	1,0586	0,1084	1,1796	0,5169	1,4343
Grudziądz	0,3760	0,3831	0,6813	0,3330	0,5993	-0,0218	-0,8418	0,4324	0,5740	1,9295	1,1794	2,1122
Jastrzębie-Zdrój	-0,5725	-1,3104	-1,4357	-1,2257	-0,1991	-0,2200	-0,3463	-0,1628	-0,6088	-1,3588	-1,5107	-1,1012



<b>Jaworzno</b>	-0,5755	-0,4152	-0,4247	-0,4096	-0,6979	-0,0781	0,3305	-0,2956	-1,2257	-1,0535	-1,1426	-0,8740
<b>Jelenia Góra</b>	-0,4242	0,2248	-0,1233	0,3608	-0,1709	-0,2445	-0,5012	-0,1023	0,0581	0,0551	0,4800	-0,1663
<b>Kalisz</b>	0,0578	-0,0030	-0,0723	0,0451	0,2484	-0,3532	-0,3736	-0,3046	0,2793	0,1631	0,2125	0,0959
<b>Katowice</b>	-0,2890	2,3579	2,3049	2,4171	-0,2677	1,8671	1,2908	2,0545	-0,5163	1,7067	0,9680	1,9592
<b>Kielce</b>	-0,9789	-0,2985	-0,1796	-0,3075	-0,8170	-0,3533	-0,4195	-0,2828	-0,7870	-0,4680	-0,1790	-0,5769
<b>Konin</b>	-0,3195	0,0650	0,0190	0,0679	-0,5022	-0,1238	-0,3500	0,0048	-0,1514	0,4418	0,7048	0,2554
<b>Koszalin</b>	-0,5246	-0,5630	-0,6172	-0,5358	0,0626	-0,6539	-0,2642	-0,8075	0,0891	-0,8747	-0,6318	-0,9149
<b>Kraków</b>	1,7502	0,3304	0,2762	0,3456	2,1759	0,3381	0,2655	0,3330	1,9965	0,4018	-0,7435	0,9623
<b>Krosno</b>	-0,1773	1,1027	0,7285	1,2213	-0,5342	0,1793	-0,5457	0,5488	-0,4973	1,2212	2,0876	0,5678
<b>Legnica</b>	0,2715	0,1154	0,1106	0,1210	0,0973	-0,0133	-0,1884	0,0812	-0,3841	-0,2666	0,3292	-0,5632
<b>Leszno</b>	-0,4214	0,5510	0,2510	0,6463	0,0511	0,5829	-0,5173	1,0612	0,8617	0,5620	0,6161	0,4355
<b>Lublin</b>	-1,1256	-0,7656	-0,7579	-0,7421	-1,1743	-0,4655	-0,4857	-0,4223	-1,2600	-0,4855	-0,5525	-0,4013
<b>Łomża</b>	-0,1676	-0,5108	-0,2872	-0,5346	0,3186	-1,2508	-1,1398	-1,1817	1,0979	-0,4852	0,1720	-0,8116
<b>Łódź</b>	1,0706	-0,1618	0,0185	-0,2257	0,9146	-0,0074	0,3848	-0,2096	0,5966	-0,4137	-0,6469	-0,2308
<b>m.st. Warszawa</b>	2,4570	2,9060	3,3151	2,5833	2,5105	5,2968	4,7842	5,1113	1,4849	4,2516	2,6903	4,6987
<b>Mysłowice</b>	-0,1657	-0,9120	-0,7472	-0,9699	-0,1885	-0,0677	0,1240	-0,1855	-0,8404	-1,4625	-1,4510	-1,2878
<b>Nowy Sącz</b>	-0,9118	0,1236	0,5644	-0,0459	-0,6199	0,7197	0,8005	0,6846	-0,1556	0,9412	2,0530	0,2078
<b>Olsztyn</b>	0,1811	0,3391	0,2145	0,3689	0,0764	-0,1982	0,1466	-0,3535	0,2849	-0,5836	-0,4613	-0,5868
<b>Opole</b>	-0,8850	-0,1322	0,6519	-0,4698	-0,5822	0,3236	0,7288	0,1123	-0,2608	0,8474	1,1887	0,5961
<b>Ostrołęka</b>	-0,7073	-0,0878	0,2022	-0,1997	-0,7797	-0,1846	-0,4654	-0,0078	-0,8884	1,3622	1,3288	1,2204

<b>Piekary Śląskie</b>	-0,8118	-1,4246	-1,2128	-1,4560	-0,5175	-1,1993	-0,8412	-1,3025	-0,4636	-2,2154	-2,2472	-1,9469
<b>Piotrków Trybunalski</b>	-0,0212	-0,6919	-0,3583	-0,8075	-0,1015	-0,3190	-0,3485	-0,2645	-0,2275	-0,3470	0,0020	-0,5174
<b>Płock</b>	-0,4302	2,6779	2,6300	2,6516	-0,0235	2,2773	1,9137	2,2885	0,4342	1,1274	0,4495	1,3885
<b>Poznań</b>	-0,3948	0,8306	0,6558	0,8219	0,1849	0,8807	1,0815	0,6776	0,5732	0,0521	-0,1211	-0,0065
<b>Przemyśl</b>	-0,6756	0,2089	0,3051	0,2020	-0,6925	-0,7185	-1,1913	-0,3886	-0,4740	0,6280	1,7174	-0,0754
<b>Radom</b>	-0,5790	-0,7260	-0,7188	-0,6918	-0,5034	-0,9847	-0,6855	-1,0495	-0,0725	-0,6780	-0,6213	-0,6423
<b>Ruda Śląska</b>	0,5033	-0,2347	-0,4532	-0,1640	-0,1753	0,1460	0,2852	0,0431	-0,3435	-1,1619	-1,2036	-0,9776
<b>Rybnik</b>	-1,3138	0,4632	0,2095	0,5946	-0,7194	0,8520	-0,0133	1,2256	0,4143	0,7563	0,2539	0,9750
<b>Rzeszów</b>	-0,6604	0,5819	0,2866	0,6835	-0,5315	0,2178	-0,3353	0,4710	-0,1438	1,1640	1,2593	0,9919
<b>Siedlce</b>	2,3031	0,0985	-0,3652	0,2683	1,7395	-0,0986	-0,5700	0,1357	1,2847	0,3349	0,4558	0,1829
<b>Siemianowice Śląskie</b>	-0,0508	-0,4677	-0,7795	-0,3494	-0,5020	-0,5883	0,2676	-0,9856	-0,9005	-1,6489	-1,6914	-1,4139
<b>Skieriewice</b>	-0,2084	-0,2062	-0,4559	-0,0917	-0,2059	-0,0064	-0,6043	0,2957	-0,3380	0,1329	0,1017	0,1168
<b>Słupsk</b>	-0,4058	0,8529	0,3783	0,9939	-0,8539	0,3230	0,3376	0,3020	-0,7528	0,1761	0,5923	-0,0569
<b>Sopot</b>	1,6896	3,9258	3,3016	4,0064	0,4861	2,9602	3,3127	2,5365	-0,3451	1,6735	1,4667	1,6427
<b>Sosnowiec</b>	-1,2569	-1,4487	-1,1961	-1,5116	-1,2938	-0,7723	0,0939	-1,1575	-1,4156	-0,9492	-1,3139	-0,6264
<b>Suwałki</b>	-0,1165	0,5471	0,1268	0,7317	-0,8164	-0,6622	-1,3683	-0,2414	-0,9955	0,4734	1,1044	0,0496
<b>Szczecin</b>	-0,3347	-0,7352	-0,7561	-0,7015	-0,0515	0,1849	-0,2297	0,3465	0,3141	0,5192	0,1612	0,6808
<b>Świętochłowice</b>	-0,2032	-1,4524	-1,7540	-1,2806	-0,3798	-1,0500	-0,5583	-1,2154	-0,5964	-1,5328	-1,8378	-1,2023
<b>Świnoujście</b>	2,2514	0,8802	1,7967	0,4477	2,8202	-0,2476	-0,3039	-0,2272	4,1457	0,2119	0,5786	-0,0123
<b>Tarnobrzeg</b>	0,2809	-0,7609	-0,6825	-0,7458	-0,2840	-1,1427	-1,1447	-1,0190	-0,2829	-0,4825	0,2919	-0,8508

<b>Tarnów</b>	1,1187	-0,3366	0,1339	-0,4991	1,5620	-0,5444	-1,0255	-0,2577	0,7000	0,1831	0,6117	-0,1088
<b>Toruń</b>	2,3477	-0,1240	-0,4259	-0,0032	2,2645	-0,0764	-0,1514	-0,0483	2,2011	-0,1723	-0,4864	-0,0076
<b>Tychy</b>	-0,5716	-0,2266	-0,2685	-0,2082	-0,5024	0,3077	0,2278	0,3053	-0,4364	-0,3572	-0,1491	-0,3841
<b>Wałbrzych</b>	-0,1418	-0,8665	-0,7554	-0,9368	-0,5306	-0,0754	0,4555	-0,3331	-0,4937	0,0546	-0,3216	0,2468
<b>Włocławek</b>	1,3592	-0,2988	-0,0805	-0,3941	1,0992	-0,4039	0,1725	-0,6464	1,2608	0,1344	0,1262	0,1212
<b>Wrocław</b>	2,2570	0,8441	1,0023	0,7095	2,7950	1,1218	1,4928	0,8055	2,3988	0,7827	-0,0446	1,1200
<b>Zabrze</b>	-0,2259	0,5827	-0,1057	0,8396	-0,8022	0,2420	0,7237	-0,0232	-0,7092	-0,6992	-0,7224	-0,5770
<b>Zamość</b>	-0,5144	0,2420	0,7656	0,0838	-0,2399	-0,9280	-1,1438	-0,7033	0,2619	0,2214	1,2537	-0,3975
<b>Zielona Góra</b>	-1,0768	-0,4435	-0,3986	-0,4487	-0,7909	-0,1687	0,0714	-0,2733	-0,8843	-0,2141	-0,0075	-0,3081
<b>Żory</b>	0,7608	-1,0727	-1,7739	-0,7655	0,5415	-0,5424	-0,8285	-0,3944	-0,1377	-1,1543	-1,6928	-0,7476

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6.5

## Kolejność MNPP według wszystkich analizowanych zmiennych ukrytych

MIASTO	ZF'03	PF'03	DBU'03	WBU'03	ZF'02	PF'02	DBU'02	WBU'02	ZF'01	PF'01	DBU'01	WBU'01
Biała Podlaska	59	49	57	49	61	51	60	39	60	35	23	37
Białystok	14	54	61	48	15	54	54	52	23	53	55	38
Bielsko-Biała	20	29	35	24	34	34	24	44	45	39	39	44
Bydgoszcz	57	62	59	64	60	46	37	51	37	50	56	45
Bytom	60	59	47	60	62	60	22	66	62	61	54	9
Chełm	10	36	37	38	16	58	64	50	18	22	22	60
Chorzów	43	61	58	63	28	57	35	59	38	34	35	63
Częstochowa	37	58	60	56	12	59	58	55	11	51	51	28
Dąbrowa Górnicza	24	10	11	9	39	17	11	23	32	40	49	54
Elbląg	44	15	17	14	56	31	31	30	53	44	38	33
Gdańsk	2	25	16	26	4	12	12	19	5	20	43	23
Gdynia	64	56	48	59	66	49	20	57	66	55	59	39
Gliwice	63	18	7	25	63	11	6	25	61	27	31	51
Gorzów Wielkopolski	32	17	18	16	27	9	29	7	24	7	18	6
Grudziądz	16	19	10	21	11	26	57	13	14	2	10	2
Jastrzębie-Zdrój	48	63	64	61	32	38	40	32	50	62	62	14
Jaworzno	49	43	43	42	51	30	16	42	63	58	57	20
Jelenia Góra	41	23	34	19	29	39	47	31	26	31	19	53
Kalisz	21	31	31	30	18	42	43	43	21	28	27	58
Katowice	34	4	4	4	36	4	5	4	48	3	12	3
Kielce	58	40	36	39	58	43	44	41	54	45	41	32
Konin	35	30	29	29	41	33	42	26	30	18	13	47

<b>Koszalin</b>	46	47	49	47	22	52	36	56	25	56	48	19
<b>Kaków</b>	7	21	21	20	6	13	19	15	4	19	53	18
<b>Krosno</b>	29	5	9	5	47	21	49	11	47	6	2	34
<b>Legnica</b>	18	27	28	27	20	25	33	22	41	38	24	35
<b>Leszno</b>	40	13	22	13	23	10	48	6	10	15	14	40
<b>Lublin</b>	62	53	55	52	64	45	46	49	64	48	46	41
<b>Łomża</b>	28	46	39	46	17	66	61	63	9	47	28	22
<b>Łódź</b>	12	35	30	37	10	24	14	34	13	43	50	49
<b>m.st. Warszawa</b>	1	2	1	3	3	1	1	1	6	1	1	1
<b>Mysłowice</b>	27	57	52	58	31	27	26	33	55	63	61	10
<b>Nowy Sącz</b>	56	26	14	32	49	8	8	9	31	10	3	50
<b>Olsztyn</b>	19	20	23	18	21	37	25	46	20	49	44	30
<b>Opole</b>	55	34	13	44	48	14	9	21	34	11	9	29
<b>Ostrołęka</b>	53	32	25	35	53	36	45	27	57	5	6	11
<b>Piekary Śląskie</b>	54	64	63	65	44	65	56	65	43	66	66	4
<b>Piotrków Trybunalski</b>	22	48	40	55	26	41	41	38	33	41	33	36
<b>Płock</b>	42	3	3	2	24	3	3	3	16	9	21	8
<b>Poznań</b>	38	9	12	8	19	6	7	10	15	33	37	66
<b>Przemyśl</b>	52	24	19	23	50	55	65	47	44	14	4	59
<b>Radom</b>	50	50	51	50	43	62	53	61	27	52	47	26
<b>Ruda Śląska</b>	15	39	45	34	30	22	17	24	39	60	58	16
<b>Rybnik</b>	66	16	24	15	52	7	30	5	17	13	26	17
<b>Rzeszów</b>	51	12	20	12	46	19	39	12	29	8	7	15
<b>Siedlce</b>	4	28	41	22	7	32	51	20	7	21	20	52
<b>Siemianowice</b>	23	45	56	40	40	50	18	58	58	65	63	7

<b>Śląskie</b>												
<b>Skierzwice</b>	31	37	46	33	33	23	52	18	36	30	32	56
<b>Słupsk</b>	39	7	15	6	59	15	15	17	52	26	16	61
<b>Sopot</b>	8	1	2	1	14	2	2	2	40	4	5	5
<b>Sosnowiec</b>	65	65	62	66	65	56	27	62	65	57	60	27
<b>Suwałki</b>	25	14	27	10	57	53	66	36	59	17	11	62
<b>Szczecin</b>	36	51	54	51	25	20	34	14	19	16	29	25
<b>Świętochłowice</b>	30	66	65	62	38	63	50	64	49	64	65	12
<b>Świnoujście</b>	6	6	5	17	1	40	38	35	1	24	17	64
<b>Tarnobrzeg</b>	17	52	50	53	37	64	63	60	35	46	25	21
<b>Tarnów</b>	11	42	26	45	8	48	59	37	12	25	15	57
<b>Toruń</b>	3	33	44	31	5	29	32	29	3	36	45	65
<b>Tychy</b>	47	38	38	36	42	16	21	16	42	42	40	43
<b>Wałbrzych</b>	26	55	53	57	45	28	13	45	46	32	42	48
<b>Włocławek</b>	9	41	32	41	9	44	23	53	8	29	30	55
<b>Wrocław</b>	5	8	6	11	2	5	4	8	2	12	36	13
<b>Zabrze</b>	33	11	33	7	55	18	10	28	51	54	52	31
<b>Zamość</b>	45	22	8	28	35	61	62	54	22	23	8	42
<b>Zielona Góra</b>	61	44	42	43	54	35	28	40	56	37	34	46
<b>Żory</b>	13	60	66	54	13	47	55	48	28	59	64	24

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejna, czwarta pozycja w rankingu ogólnym przypada miastu Płock. Jego lokaty w klasyfikacjach szczegółowych wypadają następująco: pod względem zmiennej ukrytej **PF** – czwarta pozycja (**PF'03** i **PF'02** – trzecia, **PF'01** – dziewiąta), zmiennej **DBU** – piąta pozycja (**DBU'03** i **DBU'02** – trzecia, **DBU'01** – dwudziesta pierwsza), **WBU** – czwarta pozycja (**WBU'03** – druga, **WBU'02** – trzecia, **WBU'01** – ósma). Wysoka pozycja tego miasta w rankingach związanych z potencjałem finansowym wiąże się przede wszystkim z wysokimi dochodami uzyskiwanymi z tytułu podatku od nieruchomości (ok. 45% całości dochodów własnych), a to z kolei wynika z lokalizacji na terenie miasta firmy PKN ORLEN S.A. Stosunkowo niskie lokaty Płocka dotyczą zmiennej ukrytej **ZF**, pod względem której Płock uzyskał zaledwie dwudziestą piątą pozycję (**ZF'03** – czterdziestą drugą, **ZF'02** – dwudziestą czwartą, **ZF'01** – szesnastą).

Piąta lokata w ogólnym rankingu dotyczy Katowic. Miasto uzyskało następujące pozycje klasyfikacyjne w rankingach szczegółowych, dotyczących poszczególnych zmiennych ukrytych: **PF**, **DBU** i **WBU** – trzecia pozycja. Podobnie, jak w przypadku Płocka, najniższe lokaty miasta dotyczą zmiennej ukrytej **ZF** (zaledwie czterdziesta pozycja w klasyfikacji szczegółowej).

Analizując uzyskane wyniki rankingów w odniesieniu do miast, które uzyskały w nich najlepsze lokaty należy podkreślić kilka aspektów. Po pierwsze, wszystkie z wymienionych jednostek charakteryzują się najwyższymi dochodami na jednego mieszkańca (rysunek 6.10). Niekwestionowanymi liderami w tym zakresie są dwa miasta na prawach powiatu: Sopot i Warszawa. Pierwsza z wymienionych jednostek osiągnęła w 2003 r. dochód *per capita* bliski ok. 3,1 tys. zł ( w tym dochody własne – 2,2 tys. zł). Dla porównania, w tym samym czasie ponad połowa MNPP uzyskała dochody niższe niż 2,0 tys. zł, przy średniej krajowej wynoszącej w przypadku dochodów ogółem ok. 2 tys. zł, natomiast dochodów własnych – 1,1 tys. zł. Trochę niższe dochody odnotowano w stolicy (odpowiednio: 2,8 tys. zł i 2,1 tys. zł). W pozostałych trzech miastach analizowane wielkości przedstawiały się następująco: Wrocław – 2,3 tys. zł i 1,6 tys. zł, Płock – 2,8 tys. zł i 1,7 tys. zł, Katowice – 2,7 tys. zł i 1,4 tys. zł<sup>39</sup>.

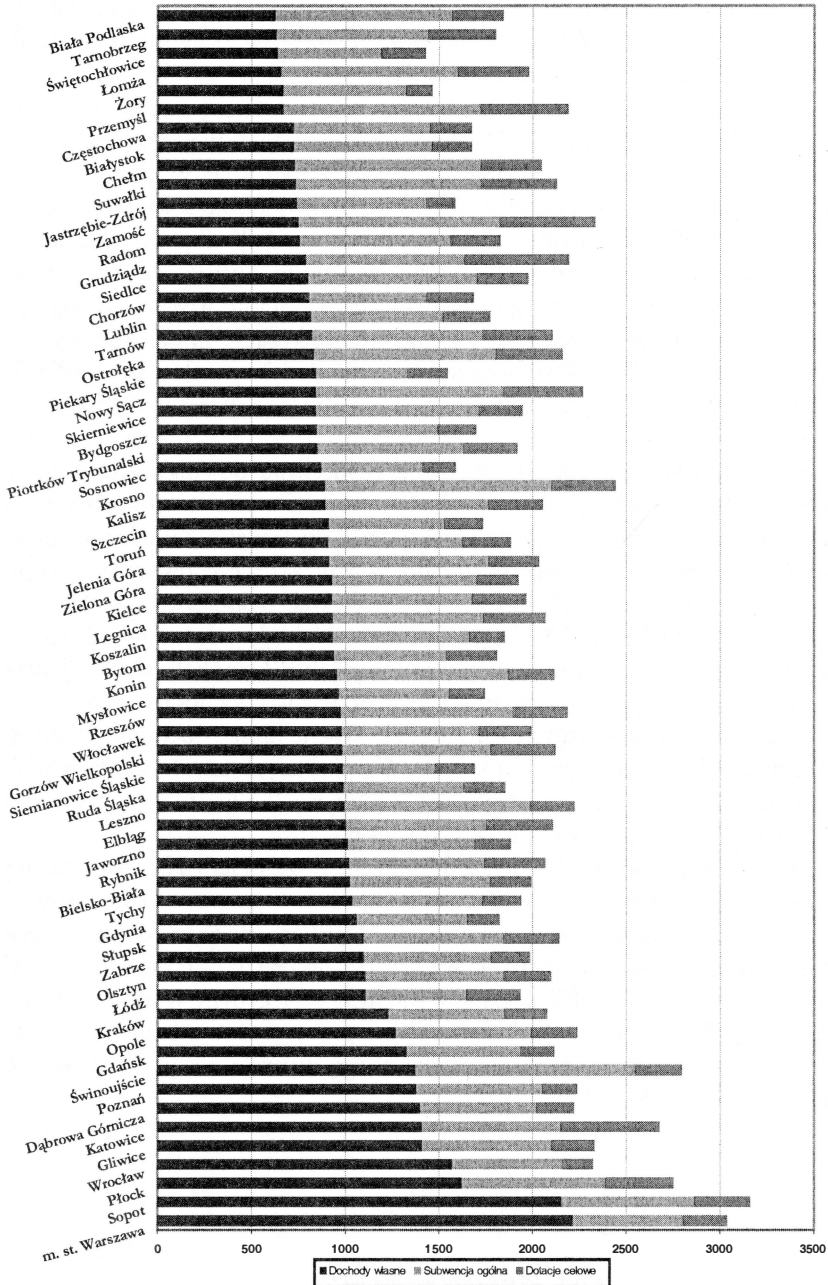
Po drugie, prawie we wszystkich jednostkach, z wyjątkiem Katowic, lokalny dług publiczny odgrywa ważną rolę w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej. Przykładowo w 2003 r. najwyższa, ze wszystkich MNPP, wartość zobowiązań ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca wystąpiła we Wrocławiu i wyniosła ponad 1,3 tys. zł (przy średniej dla wszystkich MNPP, łącznie z miastem stołecznym Warszawa, wynoszącej ok. 0,5 tys. zł). Bardzo wysoki wskaźnik zobowiązań *per capita* odnotowano również w stolicy (1,1 tys. zł). Średnia wielkość analizowanego wskaźnika dotyczy Płocka (0,6 tys. zł), najniższa – Katowic (0,3 tys. zł)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> *Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, op. cit., s. 146 oraz 170-171.

<sup>40</sup> Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów, Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Rysunek 6.10

## Dochody MNPP w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2003 r. (w zł)



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane z: *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku, cz. II, Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, op. cit., s. 164.



W 2003 r. w analizowanych pięciu miastach udział zobowiązań w wykonanych dochodach kształtował się na poziomie: od 56,4% – we Wrocławiu, poprzez 37,2% w m. st. Warszawie, do 27,3% w Sopocie, 22,5% w Płocku i zaledwie 10,7% w Katowicach (przy średniej krajowej dla wszystkich MNPP, wynoszącej 32,1%)<sup>41</sup>.

Po trzecie, w analizowanych jednostkach możemy odnotować relatywnie wysokie wskaźniki wydatków inwestycyjnych, świadczące o wykorzystaniu długu dla celów inwestycyjnych (rozwojowych), a nie bieżących. Przykładowo, przy średniej krajowej dla wszystkich MNPP w Polsce w 2003 r. wynoszącej ok. 247 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wydatki inwestycyjne Sopotu kształtowały się na poziomie 766 zł (czyli ponad trzykrotnie wyższym niż średnia krajowa), Warszawy – 506 zł (w 2002 r. kwota ta była dwukrotnie wyższa, wynosząca prawie 1100 zł), Katowic – 671 zł, Płocka – 640 zł. Relatywnie niższe wydatki, ale i tak znacznie wyższe od średniej krajowej odnotowano we Wrocławiu (321 zł)<sup>42</sup>.

Najniższe pozycje w rankingach otrzymały takie miasta, jak: Sosnowiec, Piekary Śląskie, Gdynia, Świętochłowice, Lublin, Bydgoszcz i Bytom. Jednostki te charakteryzują się niskimi dochodami budżetowymi ogółem oraz dochodami własnymi w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Przykładowo w 2003 r. Świętochłowice uzyskały najniższy dochód ze wszystkich MNPP kształtujący się na poziomie 1,4 tys. zł. W przypadku Piekar Śląskich, Sosnowca była to kwota 1,5 tys., podobnie kształtowały się również dochody własne tych jednostek: od 0,6 tys. zł *per capita* w Lublina i Bydgoszczy – 1,7 tys. zł, Gdyni i Bytomia – 1,8 tys. zł. Na porównywalnie niskim poziomie w Świętochłowicach, poprzez 0,8 tys. zł w Piekarach Śląskich, Sosnowcu i Lublinie, 0,9 tys. zł w Bytomiu i około 1 tys. zł w Gdyni<sup>43</sup>.

Na rysunku 6.11 przedstawiono graficzne zobowiązanie wartości miary syntetycznej zobowiązań finansowych według poszczególnych miast na prawach powiatu. Z kolei tabela 6.6 zawiera próbę uporządkowania analizowanych miast i ich podziału na klasy jednostek podobnych z punktu widzenia znaczenia zobowiązań (długu) w ich systemach finansowych. Dla potrzeb analiz wprowadzono pięć klas typów miast na prawach powiatu, od klasy A dotyczącej jednostek o bardzo wysokiej pozycji w rankingu, do klasy E – tj. grupy miast o bardzo niskiej pozycji. Rozstęp przedziałów został ustalony na podstawie wzoru:

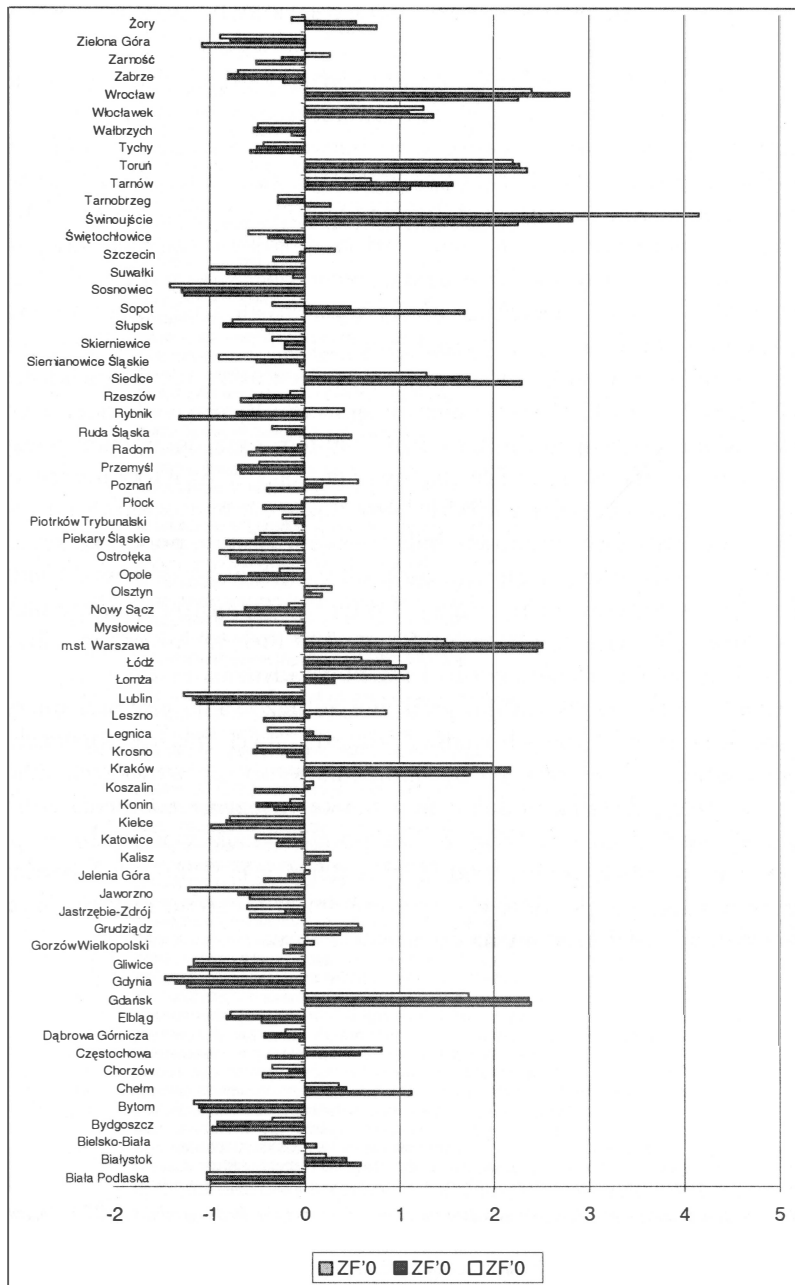
<sup>41</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, T. II, Rada Ministrów Warszawa 2004 r., tablica 43.

<sup>42</sup> *Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, op. cit., s. 172-173.

<sup>43</sup> Tamże, s. 170-171.

Rysunek 6.11

### Wartość miary syntetycznej zobowiązań finansowych według miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2001-2003



Źródło: Opracowanie własne.

gdzie:

$$i = \frac{x_{\max} - x_{\min}}{k} . \quad [6.20]$$

$x_{\max}$  – najwyższa średnia liczba rang zmiennych ukrytych *ZF'01*, *ZF'02* i *ZF'03*,

$x_{\min}$  – najniższa średnia liczba rang zmiennych ukrytych *ZF'01*, *ZF'02* i *ZF'03*,

$k$  – liczba klas.

Pierwsze cztery przedziały mają jednakowy interwał równy 13. Piąty przedział jest krótszy, kończy się numerem 66, który oznacza ostatnią pozycję w rankingu analizowanych obiektów<sup>44</sup>.

Tabela 6.6

**Typy miast podobnych według średniej z rang w aspekcie zróżnicowanego znaczenia długu publicznego w ich systemach finansowych w latach 2001 - 2003**

Klasy miast	Wartości brzegowe średniej z rang	Charakterystyka klasy	Miasta
<b>KLASA A</b>	1 - 14	Bardzo wysoka pozycja w rankingu – bardzo duże znaczenie długu publicznego w systemie finansowym miasta	Świnoujście, Wrocław, miasto stołeczne Warszawa, Gdańsk, Toruń, Kraków, Siedlce, Włocławek, Tamów, Łódź, Grudziądz
<b>KLASA B</b>	15 - 28	Wysoka pozycja w rankingu - duże znaczenie długu publicznego w systemie finansowym miasta	Chełm, Białystok, Łomża, Żory, Częstochowa, Kalisz, Olsztyn, Sopot, Poznań, Leszno, Legnica, Szczecin, Piotrków Trybunalski, Płock, Gorzów Wielkopolski, Ruda Śląska
<b>KLASA C</b>	29 - 42	Średnia pozycja w rankingu – średnie znaczenie długu publicznego w systemie finansowym miasta	Tamobrzeg, Koszalin, Dąbrowa Górnicza, Jelenia Góra, Bielsko Biała, Skierniewice, Zamość, Konin, Chorzów, Mysłowice, Świętochłowice, Wałbrzych, Katowice, Radom, Siemianowice Śląskie,

<sup>44</sup> M. Sobczyk, *Statystyka. Podstawy teoretyczne. Przykłady – zadania.*, Wyd. UMCS, Lublin 2000, s. 23-27.

			Krosno, Rzeszów
<b>KLASA D</b>	43 - 56	Niska pozycja w rankingu – małe znaczenie długu publicznego w systemie finansowym miasta	Jastrzębie Zdrój, Tychy, Rybnik, Nowy Sącz, Opole, Zabrze, Piekary Śląskie, Suwałki, Przemyśl, Słupsk, Elbląg, Bydgoszcz, Jaworzno, Ostrołęka
<b>KLASA E</b>	57 - 66	Bardzo niska pozycja w rankingu – bardzo małe znaczenie długu publicznego w systemie finansowym miasta	Kielce, Zielona Góra, Biała Podlaska, Bytom, Gliwice, Lublin, Sosnowiec, Gdynia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z rysunku 6.11.

Z danych zawartych w tabeli 6.6 wynika, że w analizowanym okresie dług publiczny odgrywał najważniejszą rolę w systemach finansowych Świnoujścia, Wrocławia, miasta stołecznego Warszawy, Gdańska, Torunia, Krakowa, Siedlec, Włocławka, Tarnowa, Łodzi, Grudziądza, natomiast najmniejszą w następujących jednostkach: Kielce, Zielona Góra, Biała Podlaska, Bytom, Gliwice, Lublin, Sosnowiec i Gdynia.

## ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

---

Sprawnie funkcjonujący system finansowy jednostek samorządu terytorialnego wymaga efektywnego wykorzystania instytucji długu komunalnego, zwłaszcza w kontekście rosnących potrzeb inwestycyjnych samorządów terytorialnych. Przeprowadzona analiza potwierdziła rosnące znaczenie długu publicznego w gospodarce finansowej JST w Polsce. Jednocześnie, stwierdzono istnienie wielu specyficznych barier, ograniczających efektywne wykorzystanie instrumentów dłużnych przez polskie samorządy. Tym samym w sposób pozytywny została zweryfikowana główna hipoteza badawcza postawiona przez autorkę we wstępie pracy.

Jednym z uwarunkowań destrukcyjnie wpływających na efektywne wykorzystanie długu komunalnego jako instrumentu kreowania rozwoju lokalnego jest sztuczne, i zdaniem autorki zupełnie nieracjonalne, „zespolecie” długu sektora samorządowego i rządowego w kontekście jednakowej odpowiedzialności dłużników rekrutujących się z obydwu wymienionych sektorów. Niekorzystne efekty takiego rozwiązania po raz pierwszy stały się widoczne po przekroczeniu przez polski sektor publiczny 50-procentowego progu ostrożnościowego, dotyczącego relacji państwowego długu publicznego do PKB. W konsekwencji tego, zgodnie z obowiązującymi procedurami sanacyjnymi, samorządom w sposób centralistyczny i sztuczny ograniczono część ich faktycznej zdolności kredytowej.

Innym, poważnym mankamentem dotyczącym systemów finansowych JST jest brak wyraźnego rozdzielenia ich budżetów operacyjnych (bieżących) od kapitałowych (inwestycyjnych) oraz brak kategoryzacji jednostek samorządu terytorialnego w kontekście obowiązujących limitów zadłużenia („15%” i „60%”). W efekcie istniejące w polskich realiach zabezpieczenia, mające na celu uniemożliwienie nadmiernego zadłużenia JST, są zbyt sztywne i często oderwane od zróżnicowanej sytuacji ekonomicznej poszczególnych jednostek.

W polskim systemie lokalnych finansów publicznych istnieje zbyt mało rozwiązań systemowych o charakterze ekonomicznym, odwołujących się do faktycznej zdolności kredytowej (np. bazującej na tzw. nadwyżce operacyjnej JST) oraz rynku i instytucji z nią związanych.

Kolejnym ograniczeniem są niedopracowane regulacje dotyczące możliwości finansowej pomocy państwa w przypadku braku wypłacalności władz lokalnych. Związany z tym nowy instrument awaryjnych, niskoprocentowanych pożyczek z budżetu państwa nie jest w stanie rozwiązać problemu. Wydaje się, że znacznie

efektywniejszym działaniem byłoby powołanie, zarządzanego przez profesjonalistów, komunalnego funduszu gwarancyjnego.

Negatywnie należy również ocenić marginalne wykorzystywanie ratingu komunalnego przez polskie samorządy, co jest szczególnie niepokojące w kontekście coraz większej złożoności decyzji finansowych podejmowanych na szczeblu lokalnym oraz związanej z tym konieczności uwiarygodnienia pozycji JST na rynku kapitałowym. Polskie samorządy terytorialne wciąż nie doceniają roli ratingu, jako integralnego elementu planowania finansowego oraz polityki zadłużenia, ważnego czynnika utrzymania dyscypliny finansowej, a także instrumentu komunikacji i promocji podmiotu samorządowego.

Pewne obawy budzą również niewystarczające rozwiązania systemowe związane z absorpcją przez JST środków strukturalnych UE (w najbliższych dwóch latach może to być imponująca kwota około 4 mld euro). Wprawdzie stworzono pewne ułatwienia w tym zakresie (np. tzw. „unijna liberalizacja” barier zadłużeniowych dotyczących kredytów, pożyczek zaciąganych na współfinansowanie projektów UE, czy też stworzenie instytucji prefinansowania projektów i programów unijnych, czyli udzielania z budżetu państwa niskooprocentowanych pożyczek na inwestycje realizowane przez JST ze środków pomocowych, czy wreszcie powołanie Funduszu Poręczeń Unijnych oraz Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych), ale w opinii autorki niniejszej pracy są one niewystarczające. Poważniejsze problemy w tym zakresie mogą pojawić się zwłaszcza w kontekście przewidzianej eskalacji długu komunalnego, która prawdopodobnie nastąpi w latach 2007-2013, kiedy to przewidywany jest znaczący (ok. 4-krotny) wzrost wielkości pomocy strukturalnej UE. Jeśli do tego czasu nie wypracujemy sprawniejszej bazy lokalnych instrumentów dłużnych, bardzo prawdopodobny stanie się fakt swoistego „zatkania” kanałów absorpcyjnych związanych z pozyskiwaniem przez JST środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności.

Wprawdzie potwierdziła się teza o korzystnych zmianach zachodzących w strukturze rodzajowej długu lokalnego (wzrasta rola kredytów i pożyczek udzielanych na zasadach komercyjnych oraz obligacji municypalnych), stwierdzono jednak istnienie szeregu istotnych barier hamujących rozwój rynku komunalnych papierów wartościowych. Wprowadzone ułatwienia dotyczące emisji obligacji komunalnych w obrocie publicznym okazały się niewystarczające. W opinii autorki niezbędne jest dalsze uproszczenie procedur i zmniejszenie kosztów emisji, ale przede wszystkim intensyfikacja działań na rzecz zwiększenia płynności obligacji samorządowych w drodze wprowadzenia ulg podatkowych zarówno dla inwestorów indywidualnych, jak i instytucjonalnych. Należy również zaktywizować działania na rzecz „przyjęcia” się obligacji przychodowych na polskim rynku kapitałowym. Najważniejszą zaletą tych instrumentów jest fakt, że nie obciążają one budżetów JST (środki na ich obsługę nie pochodzą z lokalnych dochodów podatkowych) oraz, że generowane przez nie zobowiązania nie wchodzą do ustawowych limitów zadłużenia. Między innymi z tych powodów obligacje przychodowe powinny znaleźć szerokie wykorzystanie jako „instrumenty pomostowe” przy realizacji projektów samorządowych współfinansowanych z funduszy UE.

Szerszego rozpropagowania wśród samorządów wymaga technika sekurytyzacji aktywów komunalnych. Zastosowanie tej formy finansowania w sektorze samorządowym pozwoli na efektywniejsze finansowanie samorządowych projektów inwestycyjnych, np. za pośrednictwem spółek komunalnych, przy zachowaniu dużego bezpieczeństwa transakcji. Poza tym jest to forma finansowania pozabilansowego, nie obciążającego budżetu JST, a zobowiązania z tego tytułu, podobnie jak w przypadku obligacji przychodowych, nie wliczają się do ustawowych limitów zadłużenia.

Poważne zagrożenie dla finansów lokalnych stanowi zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których JST są organami założycielskimi. Znaczna część ich długów to zobowiązania wymagalne. Na podstawie najnowszych danych GUS-u i Ministerstwa Zdrowia same koszty obsługi zadłużenia publicznych placówek medycznych można szacować na ok. 700-800 mln zł rocznie. Pewne rozwiązania w tym zakresie przyniosła wprawdzie nowa *ustawa o restrukturyzacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej*. Nie udało się jednak przeforsować w niej koncepcji przekształcenia publicznych ZOZ-ów w spółki kapitałowe, co nierozzerwalnie wiązałoby się z przyznaniem im zdolności upadłościowej i poddaniem ich długów mechanizmom rynkowym. W opinii autorki niniejszej pracy jest to niezbędny warunek do przerwania pętli zadłużenia tych jednostek oraz zabezpieczenia ich organów założycielskich (również samorządów terytorialnych) przed niekorzystnymi skutkami dalszego narastania długu.

Istotnym problemem związanym z lokalnym długiem publicznym jest zbyt duża jego podatność na wpływ czynników politycznych (nadmierne upolitycznienie długu). Nie jest to wprawdzie przypadłość tylko polskich samorządów, niemniej jednak w naszych warunkach zbyt często kryteria ekonomiczne ustępują miejsca kryteriom politycznym, a zaciąganie długu jest zdeterminowane fazami cyklu wyborczego. Sprzyja temu brak faktycznej odpowiedzialności politycznej i karnej decydentów lokalnych w kontekście podejmowanych przez nich decyzji dotyczących zadłużenia.

Swoistą „piętą achillesową” polskich samorządów jest brak profesjonalnych praktyk zarządzania długiem lokalnym. Badania przeprowadzone przez autorkę pracy wykazały, że niewiele jednostek (dotyczy to również wielu największych miast na prawach powiatu) wypracowało indywidualne, bezpieczne zasady i procedury zaciągania zobowiązań, postępowania w sytuacjach awaryjnych, monitorowania zadłużenia, czy też kształtowania jego polityki w perspektywie wieloletniej. W wielu przypadkach samorządy ograniczają się tylko do sporządzania obligatoryjnej *Prognozy długu*, a to należy uznać za działania nie wystarczające do prowadzenia efektywnej polityki zadłużenia.

Ważną barierą rozwoju lokalnych rynków instrumentów dłużnych są uwarunkowania instytucjonalne. Samorządy zbyt rzadko korzystają z usług profesjonalnych instytucji konsultingowych, dopiero rozwija się instytucja audytu komunalnego, brakuje instytucji sprzyjających tzw. grupowaniu (konsolidacji) długu samorządowego, np. banków obligacyjnych, czy też instytucji gwarancyjnych – np. wspomnianego wcześniej komunalnego funduszu gwarancyjnego.

Przeprowadzona w pracy analiza potwierdziła również hipotezę dotyczącą niskiego, w porównaniu do sektora rządowego, wpływu zadłużenia sektora samorządo-

wego na wysokość państwowego długu publicznego. Wykazano także, że równowaga budżetowa w ujęciu lokalnym nie może być traktowana jako bezwzględne kryterium poprawności polityki finansowej JST.

Interesujące wnioski wynikają również z wielowymiarowej analizy porównawczej dotyczącej zróżnicowanej roli długu komunalnego w systemach finansowych polskich miast na prawach powiatu. Otrzymane, w wyniku estymacji modelu miękkiego, wysokie miary ładunków czynnikowych w odniesieniu do wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych, potwierdziły tezę o dominującym wykorzystaniu instrumentu długu lokalnego do finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie na cele bieżące. Wykazano również, że największym zadłużeniem charakteryzują się jednostki najbogatsze oraz najaktywniejsze inwestycyjnie. Otrzymane z kolei miary syntetyczne zobowiązań finansowych pozwoliły autorce na stworzenie rankingu miast na prawach powiatów, z uwzględnieniem roli długu w ich systemach finansowych. Wykazano, że jest ona największa w takich miastach, jak: Świnoujście, Wrocław, m.st. Warszawa, Gdańsk, Toruń i Kraków, natomiast najmniejsza – w Gdyni, Sosnowcu, Lublinie, Gliwicach, Bytomiu i Białej Podlaskiej.

Podsumowując, można wskazać na dwie podstawowe płaszczyzny działań służących racjonalizacji wykorzystania instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce:

- płaszczyzna centralna, systemowa – wprowadzenie przez państwo systemowych rozwiązań na rzecz zwiększenia elastyczności polityki zadłużeniowej JST w kontekście jej szerszego powiązania z kryteriami ekonomicznymi, w tym zwłaszcza z indywidualną zdolnością kredytową i związaną z nią nadwyżką operacyjną;
- płaszczyzna lokalna (samorządowa) – wprowadzenie zintegrowanych systemów zarządzania lokalnym długiem publicznym w poszczególnych JST poprzez: upowszechnienie formuły zadaniowej w realizacji budżetów lokalnych, informatyzację lokalnej polityki zadłużeniowej, wypracowanie indywidualnych systemów zarządzania płynnością JST oraz procedur postępowania w sytuacjach awaryjnych, opracowywanie optymalnych dla danej jednostki warunków zaciągania długu, jego struktury oraz sposobów minimalizacji ryzyka i kosztów zadłużenia, wprowadzenie zasady opracowywania wieloletnich, lokalnych strategii zadłużenia, usprawnienie procesów monitorowania długu przez poszczególne jednostki samorządowe oraz usprawnienie sfery informacyjnej związanej z procesami informowania społeczności lokalnych o istniejącym i planowanym zadłużeniu oraz o zadaniach finansowych w drodze wykorzystania instrumentów dłużnych.



## BIBLIOGRAFIA

---

- Adamiak J., *Przychody zwrotne gmin*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, pod red. W. Miemiec i B. Cybulskiego, Municipium, Warszawa 1997.
- Adams H.C., *Public Debts: An Essay in the Science of Finance*, Ayer Company Publishers, 1975.
- Allison G.T., *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, [w:] *Setting Public Management Research Agendas; Integrating the Sponsor, Producer and User*, Washington D.C. United States Office of Personnel Management, OPM Document 123-53-1 February 1990.
- Analiza sytuacji gospodarczej Polski w I kwartale 2005 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa, czerwiec 2005.
- Babczuk A., *Dług samorządowy w Polsce – propozycje de lege ferenda*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. L. Patrzyńska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2004.
- Babczuk A., *Rozwój rynku obligacji komunalnych Polsce w latach 1993-1997*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dołaty, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- Barclay D., Higgins C. and Thompson R., *The Partial Least Squares (PLS) Approach to Causal Modeling: Personal Computer Adoption and Use as an Illustration*, in: "Technology Studies" 1995, vol. 2.
- Barell R., *Time to Consider Alternatives to the Stability and Growth Pact*, "Intereconomics. Review of European Economic Policy" vol. 36, nr 6, November/December 2001.
- Bastable C. F., *Public Finance*, London, 1895.
- Bauer H., *Gränzen der kommunalen Verschuldung*, Linz 1980.
- Belniak S., Kafkowski L., Nowak M., Władyka T., *Przywileje w emisjach papierów wartościowych – pomocnicze materiały dydaktyczne*, Kraków 1997.
- Bernard & Colli, *Słownik ekonomiczny i finansowy*, Wydawnictwo „Książnica” 1994.
- Beveridge W., *Full Employment in a Free Society*, The New Statesman and Nation and Reynolds News, London 1944.
- Bhattacharya A.K., Dandapani K., *Sekularyzacja aktywów: perspektywy i problemy*, w: *Zarządzanie aktywami i pasywami*, pod. red. F.J. Fabozzi i A. Konishi, Związek Banków Polskich, Warszawa 1998.
- Bieńkowski W., *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

- Bieżąca ocena sytuacji na rynkach finansowych*, Departament Strategii PKO BP S.A., 11 stycznia 2005.
- Biskupski Z., *Niestabnący popyt na Poznań*, „Gazeta Prawna” z dnia 4-6 czerwca 2004 r.
- Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Bitner M., *Ucieczka przed długiem*, „Wspólnota” 2004 Nr 3.
- Biuletyn Fitch Polska „Rating & Rynek” 2000 Nr 24.
- Biuletyn Fitch Polska „Rating & Rynek” 2002 Nr 24.
- Biuletyn Fitch Polska „Rating & Rynek” 2003 Nr 24.
- Biuletyn Fitch Polska „Rating & Rynek” 2004 Nr 24.
- Bogacka-Kisiel E., Korenik D., *Badanie zdolności kredytowej samorządu terytorialnego przez bank komercyjny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Borodeńko A., *Udział banku w emisji obligacji komunalnych – na przykładzie PKO BP S.A.*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, pod red. A. Borodo, Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, praca zbiorowa pod red. A. Borodo, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2003.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Borrowing by local and regional authorities*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 47, Strasbourg 1992.
- Brown E.C., *Fiscal Policy In the Thirties: A Reappraisal*, „American Economic Review”, December 1956.
- Buchanan J. M., *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*, 1958, Liberty Fund, Inc. 1999.
- Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, praca zbiorowa pod red. A. Owsiaika, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, praca zbiorowa pod red. S. Owsiaika, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Budżetowanie zadaniowe i prognozy finansowe*, [w:] *Materiały szkoleniowe nt.: Zarządzanie finansami jako element zintegrowanego zarządzania gminą*, Program Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego (LGPP), Warszawa 2000.
- Bugaj S., *Budżet i podatki, czyli spór o ustrój*, „Przegląd Społeczny” 1998 nr 5-6.
- Buiter W. H., *A Guide to Public Debt and Deficits*, Economic Policy, A European Forum, 1985 No. 1; *'Crowding out' and the Effectiveness of Fiscal Policy*, „Journal of Public Economics” 1977 (June).

- Bury P., *Finanse lokalne z elementami finansów państwa*, Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach, Kielce 2002.
- Chalk N., Hemming R., *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, IMF WP/00/81, 2000.
- Cheroutes M., *Finansowanie przez obligacje – doświadczenia zachodnie*, „Samorząd Terytorialny” 1995 Nr 3.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe – Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Ciak J., *Polityka budżetowa*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Clark C., *Public Finance and Changes in the Value of Money*, “Economic Journal” (December) 1945.
- Commission Regulation (EC) No 351/2002 z dnia 25 lutego 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EC) nr 3605/93 w sprawie odniesień do ESA 95.*
- Council Regulation (EC) No 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie*, Dz. U. L.310 z 30.11.1996, z późn. zm.
- Council Regulation (EC) No 3605/93 z 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.*
- Council Regulation (EC) No 475/2000 z dnia 28 lutego 2000 r. zmieniające rozporządzenie (EC) nr 3605/93 w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.*
- Council Regulations No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, “Official Journal” L 209, 2.08.1997.
- Council Regulations No 1467/97 of 7 July 1997 on the implementation of the excessive deficit procedure*, “Official Journal” L 209, 2.08.1997.
- Czapla W., *Obligacje komunalne i mieszkaniowe*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1996.
- Czekaj M., Strzelczak A., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, „Wspólnota” 1997 Nr 9.
- Czekaj M., Strzelczak A., *Zarys metodologii oceny zdolności kredytowej gminy*, Zachodniopomorskie Forum Finanse '97, Szczecin 1997.
- Czekaj M., Strzelczak A., *Zarządzanie długiem*, „Bank” 1997 Nr 11.
- Czerniawski R., *Ustawa o obligacjach. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Dafflon B., *Capital expenditures and financing in the communes in Switzerland*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.
- Dafflon B., *The Theory of subnational balanced budget and debt control*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.
- Dalton H., *Zasady skarbowości*, Wydawnictwo K. Rutskiego, Łódź 1948.

- Dognili P., *The Cassa Depositi e Prestiti as Economic Policy Instrument*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica 1992 Nr 49.
- Domaszewicz R., *Finanse krajów kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1985.
- Domaszewicz R., *Finanse w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1991.
- Dornbusch R., *Dollars, Debts and Deficits*, Leuven University Press, 1986.
- Dosoo G., *The eurobond market*, Woodhead - Faulkner, Ltd. Simon & Schuster International Group, 1992.
- Drwiło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
- Duverger M., *Finances publiques*, Paris 1978.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodan M., *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003.
- Dylewski M., *Kierunki zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego – analiza i podstawy metodologiczne*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 6.
- Dylewski M., *Metodyka oceny zdolności kredytowej podmiotów gospodarczych przy finansowaniu krótkookresowym*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998.
- Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), prepared with the collaboration of L. Castellucci, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 71, Strasbourg 2000.
- Emisja instrumentów dłużnych. Zalety publicznego rynku CeTO*, CeTO, Warszawa, marzec 2004 r.
- Encyclopædia Britannica*. 2005. Encyclopædia Britannica Premium Service, <http://www.britannica.com/eb/article?tocId=9061790>.
- ESA 95 manual on government deficit and debt*, Eurostat, Luxembourg 2003.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
- Fabozzi F.J., *Rynki obligacji. Analiza i strategie*, Wydawnictwo Finansowe WIG-PRESS, Warszawa 2000 r.
- Falk R.F., Miller N., *A Primer For Soft Modeling*, Akron, The University of Akron Press, Ohio 1992.
- Federowicz Z., *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1968.
- Filiipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
- Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, tom 1, Wydawnictwo Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
- Finanse samorządowe. Zadania, ćwiczenia, case study*, pod red. B. Filipiak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003.
- Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Dexia Kommunalkredit Polska, Warszawa, Paryż, kwiecień 2004.

- First notification on deficit and debt data for 2003. Euro-zone government deficit at 2.7% of GDP and Public debt at 70.7% of GDP*, [w:] „Euro-indicators. News release” 2004 Nr 38, 16 March 2004.
- First notification on deficit and debt data for 2004. Euro-zone government deficit at 2,7% of GDP and 2,6% of GDP respectively*, [w:] „Euro-indicators. News release”, STAT/05/39, 18 March 2005.
- Fiscal Federalism and State and Local Government Finance*, w: Hyman D.N., *Public Finance*, North Carolina State University 2002.
- Fornell C., *A Second Generation Of Multivariate Analysis*, Methods, vol. 1, Praeger, New York 1982.
- Fornell C., Bookstein F.L., *Two Structural Equation Models: LISREL and PLS applied to Consumer Exit-Voice Theory*, [in:] “Journal of Marketing Research” 1982 vol. 19.
- Fraschini A., *Local borrowing: the Italian case*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.
- Gajda G., *Obligacje przychodowe na przykładzie Bydgoszczy, wystąpienie z dnia 12 października 2004 r. w ramach II Samorządowego Forum Kapitału i Finansów, odbywającego się w dniach 12-13 października 2004 r. w Warszawie*.
- Gajda M., *Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego*, „Bank i Kredyt” 2003 Nr 11-12.
- Garloff W., *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, [w:] *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I, Tübingen 1952.
- Gaudemet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
- General Government Revenue. Expenditure, Balances and Gross Debt*, European Commission, Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs, Spring 2005.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998.
- Glumińska J., Debel M., *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, „Samorząd Terytorialny” 1996 Nr 7-8.
- Gonet W., *Nieprecyzyjna nowelizacja*, „Wspólnota” 2004 Nr 13.
- Gonet W., *Zadłużenie samorządów. W granicach rozsądku*, „Wspólnota” 2003 Nr 20.
- Góra J., *Potrzebne są korekty, ale nie metodą cyrkla*, „Gazeta Prawna” z dnia 2 marca 2004 r.
- Gradoń W., *Deficyt budżetowy – wybrane problemy interpretacyjne*, [w:] *Deficyt budżetów i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, pod red. E. Ruśkowskiego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2003.
- Groves S.M., *An introduction to evaluating financial condition*, [w:] J. Matzer, *Practical Financial management. New techniques for local government.*, International City

- Management Association, Practical Management Series, Washington 1984.
- Gruszka B., *Ryzyko płynności finansowej*, [w:] *Współczesny bank*, praca zbiorowa pod red. L. Jaworskiego, Poltex, Warszawa 2001.
- Grzegorzewski Z., *Gwiazda szeryfa*, „Wspólnota” 2004 Nr 14.
- Grzegorzewski Z., *Kredyty dla samorządów*, „Wspólnota” Nr 6 z dnia 20 marca 2004 r.
- Hajdys D., *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Hall R.E., Taylor J. B., *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Hansen A.H., *Fiscal Policy and Business Cycles*, Norton, New York 1941.
- Hansen A.H., *Monetary Theory and Fiscal Policy*, McGraw-Hill, New York 1949.
- Historia obligacji komunalnych*, Niepublikowane materiały Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin, Szczecin 1999.
- Holliwel J., *Ryzyko finansowe. Metody identyfikacji i zarządzanie ryzykiem finansowym*, Wyd. Liber, Warszawa 2001.
- Hood Ch, *A Public Management for all Seasons?*, "Public Administration" 1991, vol. 69 (1).
- Huczek S., *Warunki zadłużania się JST po zmianie ustawy i finansach publicznych*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2004 Nr 6.
- Hughes M., Clarke M., Allen H., Hall D., *The constitutional status of local government in other countries*, Report prepared for The Commission Local Government and The Scottish Parliament, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh 1998.
- Hughes M., Clarke M., Allen H., Hall D., *The Constitutional Status of Local Government in other Countries*, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh 1998.
- Hume D., *Of Public Credit*, Essays Moral, Political and Literary, Vol. I, London 1882.
- Implication of EC legislations at sub-national level. Experience of the 15 EU Member States*, Technical Assistance Information Exchange Office, Brussels 1999.
- Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Według stanu po 2 kwartałach 2004 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005 r.
- Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2005 r.
- Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz o stanie należności za lata 2001-2003 jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2004.
- Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999-2003 oraz o stanie należności za lata 2001-2003*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2004 r.
- Jajuga K. i T., *Jak inwestować w papiery wartościowe*, PWN, Warszawa 1994.

- Jankowski W., *Publiczne emisje obligacji komunalnych. Liczy się wielkość*, „Wspólnota” 2003 Nr 22.
- Jastrzębska M., *Polityka długu jednostki samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt” 2002 Nr 9.
- Jastrzębska M., *Polityka równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu w latach 1999-2001*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 1.
- Jastrzębska M., *Wspomaganie finansowe spółek komunalnych przez gminę*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002 Nr 19.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
- Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968.
- Jones G., Steward J., *The case of local government*, Allen and Unwin, London 1985.
- Jeisat J.E., *The New Public Management and Reform*, [w:] *Handbook of Public Management Practice and Reform*, Ed. by K.T. Liou, New York 2001, Basel, Marcel Dekker Inc.
- Kalinowska B., *Bankrut – nie bankrut*, „Wspólnota” 2001 nr 7.
- Kałkowski L., *Tradycje polskich obligacji komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995 Nr 3.
- Kańduła S., Kijek I., *Wybrane zagadnienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Kardyś M., *Rating nadaje wiarygodność*, „Gazeta Prawna” 2003 Nr 119.
- Karpiński P., *Gminy na rynku usług bankowych: tendencje i oczekiwania*, „Bank i Kredyt” 2001 Nr 1-2.
- Kasiński M., Kmiciaż Z., Kosikowski C., Krawczyk R., *Ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem*, Municipium, Warszawa 1994.
- King D., *Fiscal Federalizm*, [w:] R Paddison, S. J. Bailey (red.), *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, London 1988.
- King D., *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, London 1992.
- King D.S., *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-level Government*, George Allen & Unwin, London 1984 (in association with the Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra).
- Kleer J., *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL, Warszawa 2005.
- Koniński A., *Sekurytyzacja aktywów na świecie i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1997.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Kopańska A., Levitas T., *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993-2002*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 5.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.
- Korpus B., *Jak pozyskać pieniądze z Unii Europejskiej*, „Gazeta Prawna” Nr 127 z dnia 1 lipca 2004 r.

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
- Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE i PWN, Warszawa 1995.
- Kowalski M., *Upadła gmina*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 14 kwietnia 2004 r.
- Kozłowski M., Rocki M., Tabesu A., Tabesu E., *Model miękkiej Ceny – Płace – Ceny*, Instytut Cybernetyki i Zarządzania SGPiS, Warszawa 1990.
- Kozuń-Cieślak G., *Rynek euroobligacji jako źródło kapitału pożyczkowego*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, pod red. naukową S. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Krawczyń M., *Program redukcji deficytu budżetu federalnego USA (OBR A'93)*, „Bank i Kredyt” 1998 Nr 3.
- Kupiec L., Gołębiowska A., *Rola samorządu terytorialnego, terytorialnego*, [w:] *Gospodarka Przestrzenna. Polityka regionalna*, pod red. L. Kupca, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000.
- Laffer A.B., Miles M.A., *International Economics in a Integrated World*, Glenview 1982.
- Larkin L.P., *Impact of Management practices on Municipal Credit*, “Government Finance Review” February 1/2001.
- Leroy-Beaulieu P., *Traité de la Science des Finances*, Paris 1906, Vol. II.
- Lipka W., *Rating jednostek samorządowych i emisji obligacji komunalnych*, [w:] *Zasady i metody finansowania jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Eurofinance Consulting, Warszawa 2000.
- Local Finance in the European Union. Trends 1997/2002*, Dexia Crédit Local, Paris, November 2003.
- Local Finance in the European Union. Trends 1998/2003*, Dexia Crédit Local, November 2004.
- Local & Regional Governments*, Standard & Poor's, March 2004.
- Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 58, Strasbourg 1996.
- Local finance in Europe*, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 61, Council of Europe, Strasbourg 1997.
- Local finance in the twenty five countries of European Union*, Dexia, Paris 2004.
- Local Government borrowing: risks and rewards. A Report on Central and Eastern Europe*, (red.) P. Swianiewicz, *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, Budapest 2004.
- Majewski Z., *Czy gmina może zbankrutować*, „Wspólnota” 1997 Nr 15.
- Majka J., *Katolicka Nauka Społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym-Lublin 1987.
- Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, ODDK, Gdańsk 2002.
- Manual on Government Finance Statistic (GFS)*, IMF, Washington 1986.
- Markiewicz M., Siwińska J., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Studia i Analizy CASE” 2003 Nr 249.



- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
- Mayorga F., Fitch Ratings, *Establishing Creditworthiness for European Municipalities: Expectation of the Capital Market*, Prague, April 2002, (materiały konferencyjne), cyt. za A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003.
- Mazur J., *Unia walutowa jako instrumentalna przesłanka zbieżności makroekonomicznej państw członkowskich Unii Europejskiej*, adres internetowy: [http://www.naszawitryna.pl/europa\\_683.html](http://www.naszawitryna.pl/europa_683.html), 2003.01.13.
- Mazurek W., *Polski Fundusz Komunalny – oferta dla małych i średnich jednostek samorządowych*, „Biuletyn Informacyjny CeTO” 2003 Nr X-XII.
- McConnel C.R., Brue S.L., *Economics-Principles, Problems and Policies*, McGraw-Hill, Inc., New York, 1996, s. 18.
- Mickiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, Alinex Inżynieria Finansowa, Warszawa 2003.
- Mierzyńska D., *Modele miękkie w analizie porównawczej złożonych zjawisk społeczno-ekonomicznych*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 2000.
- Milewski P., *Najpierw analiza, potem ocena*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2004 Nr 28.
- Mill J. S., *Principles of Political Economy*, Ashley Edition, London 1915.
- Moczydłowska W., *Ostrożnościowy próg przekroczoney*, „Gazeta Prawna” z dnia 19 maja 2004 r.
- Mościki M., *Wyznacza zdolność kredytową samorządów. Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota” 2003 Nr 8.
- Mouritzen P.E., *The Local Economy Political Business Cycle*, „Scandinavian Political Studies” 1989 Nr 2.
- Możliwości ubiegania się o finansowanie projektów przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy strukturalnych w przypadku ich znacznego zadłużenia*, Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, Kielce, luty 2004, s. 4.
- Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995-2002: Policy Suggestions for Russian Federation Draft Legislation*, IEG Consulting Limited, Budapest 2003.
- Municipalities and Counties in Denmark - Tasks and Finance*, Ministry of the Interior and Health, Department of Economics, August 2002.
- Musgrave R. A., *The Theory of Public Finance*, MacGraw-Hill, New York 1959.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance In the Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1984.
- Myczkowska A., *Nie tylko Radom*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 czerwca 1999 r.
- Myczkowska A., *Bank wykupił długi gminy*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 października 2004 r.
- Myczkowska A., *Inwestycje muszą być przemyślane i dobrze zaplanowane*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 lipca 2005 r.
- Myczkowska A., *Kilka celów emisji*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 sierpnia 2000 r.

- Myczkowska A., *Rekordowy rok*, „Rzeczpospolita” z dnia 24 grudnia 2001 r.
- Myczkowska A., *Tanie pożyczki dla dobrych samorządów*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 sierpnia 2005 r.
- Niechcielski J., Wieloch D., *Szybki i tani pieniądź*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 maja 1999 r.
- Niemiec W., *Zagadnienia prawne emisji obligacji komunalnych*, „Finanse Komunalne” 1996.
- Niemiec W., *Źródła pokrycia deficytu. Ostrożność ustawodawcy*, „Wspólnota” 2001 Nr 12.
- Niskanen W., *Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy*, in: “American Economic Review” 1968 vol. 57.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie ogłoszenia kwot i relacji, o których mowa w artykuale 12 ust. 1 ustawy o finansach publicznych*, M.P. Nr 30, poz. 429.
- Ochendowski E., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, praca zbiorowa pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996.
- Opaliński W., *Słownik Wyrazów Obcych i Zwrotów Obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985.
- Oręziak L., *Euro nowy pieniądź*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Orion Ph., *Financial Risk Manager Handbook 2002/2003*, Published by John Wiley & Sons 2003.
- Ostrowski J., Stepniewski M., *Nowe zasady na rynku papierów dłużnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2000 nr 6
- Ostrowski J., Stepniewski M., Śliwiński P., *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*, Twigger, Warszawa 2000.
- Ostrowski J., Stepniewski M., Śliwiński P., *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*, Twigger, Warszawa 2000.
- Ostrowski K., *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2004.
- Owsiak S., *Istota równowagi budżetowej*, [w:] Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993.
- Owsiak S., Kosek-Wojna M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993.
- Panewko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934.
- Panoński K., *Zintegrowane zarządzanie gminą zorientowane na cele*, Municipium, Warszawa 2001.
- Panoński K., *Zarządzanie finansowe i strategiczne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Panoński K., *Zintegrowane zarządzanie finansami*, Municipium, Warszawa 2001.
- Parkin M., *Domestic Monetary, Institution and Deficits*, Basil Blackwell, Oxford – New York 1987.
- Parkin M., *Economics*, Addison – Wesley Publishing Company, Inc., 1990.

- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Perło D., *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2004.
- Pierwszy próg przekroczony*, „Rzeczpospolita” z dnia 28-29 lutego 2004 r.
- Piotrkowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy i Radę Ministrów, Bruksela – Warszawa, grudzień 2003.
- Polski Fundusz Kapitałowy – JST – sekurytyzacja*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2004 Nr 8.
- Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2001 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2002.
- Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2002 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2003.
- Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2003 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2004.
- Polski rynek pozaskarbowych papierów dłużnych . Podsumowanie IV kwartału 2004 r. oraz 2004 r.*, Fitch Polska S.A., Warszawa 2004.
- Poniatowicz M., *Obligacje przychodowe i sekurytyzacyjne jako innowacyjne instrumenty na polskim rynku komunalnych papierów wartościowych*, „Finanse Komunalne” 2005 nr 3, ss. 20-29.
- Poniatowicz M., *Rating jako ocena wiarygodności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] „OPTIMUM. Studia Ekonomiczne” 2000 Nr 4, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000.
- Poniatowicz M., *Rola obligacji municypalnych w finansowaniu potrzeb budżetowych gmin polskich*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, pod red. S. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Poniatowicz M., *State of local government debt in Poland - comparative analysis to other members states of European Union*, [w:] *Theoretical and practical aspects of public finance*, The X<sup>th</sup> International Conference, University of Economics, Prague 2005.
- Poniatowicz M., *Wybrane aspekty polityki finansowej samorządu terytorialnego Polsce*, „Wójt i Jego Gmina” 2002 Nr 1.
- Poniatowicz M., *Zobowiązania finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, pod red. S. Dolaty, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- Powell M., *In search of New and Old Localism*, ESPAnet Conference, Oxford, 9-11 September 2004.

- Prawne aspekty emisji obligacji komunalnych*, Biuro Prawne Dickinson, Wright, Van Dusen & Freeman Sp. z o.o. w Warszawie, Fundusz Współpracy, Warszawa 1995.
- Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003.
- Prospekt emisyjny obligacji komunalnych niezabezpieczonych na okaziciela miasta Rybnika*.
- Prospekt emisyjny obligacji na okaziciela serii A miasta Poznań*.
- Prospekt emisyjny obligacji na okaziciela serii B miasta Poznań*.
- Prospekt emisyjny obligacji na okaziciela serii C miasta Poznań*.
- Prospekt emisyjny Programu Emisji Obligacji Pe -eF - Ka Sp. z o.o.*, Warszawa, 6 lutego 2004 r.
- Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, NBP, Warszawa, luty 2004.
- Raport o inflacji*, Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej Państwa, Warszawa, listopad 2004.
- Raport Roczny Dług publiczny 2003*, Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, Warszawa, sierpień 2004.
- Recommendation No R (92) 5 to member states on borrowing by local and regional authorities (adopted by the Committee of Ministers on 27 March 1992 at the 472nd meeting of the Ministers' Deputies)*, Council of Europe, Committee of Ministers.
- Recovery of local and regional authorities in financial difficulties*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 77, Strasbourg 2000.
- Regional and Local Government in the European Union*, Committee of the Regions, Brussels 1996.
- Regulamin Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.*, wprowadzony uchwałą Rady Giełdy Nr 6/1024/2004 z dnia 24 lutego 2004 r., tekst ujednoczony, stan na dzień 6 września 2004 r.
- Regulamin rynku nieurzędowego Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.*, wprowadzony uchwałą Rady Giełdy Nr 10/1028/2004 z dnia 3 marca 2004 r., tekst ujednoczony, stan na dzień 6 września 2004 r.
- Report of the Committee on National Debt and Taxation*, Committee on National Debt and Taxation, London 1927.
- Reporting of government deficit/surplus and debt levels and provision of associated data*, European Commission, Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs, 15.03.2005.
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*, „Official Journal” C 236, 2.08.1997.
- Ricardo D., *Funding System, Works and Correspondence*, P. Sraffa, ed., Cambridge: Royal Economic Society, 1951.
- Riehl H., *Zarządzanie ryzykiem na rynku pieniężnym, walutowym i instrumentów pochodnych*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa 2001.

- Rocki M., *Miękkie wskaźniki stanu gospodarki*, [w:] *Statystyczne i ekonometryczne metody badania krótkookresowych zmian stanu gospodarki*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, zeszyt 60, Warszawa 1999.
- Rocki M., *Symulacyjne badanie wrażliwości modeli miękkich na zmiany w specyfikacji wskaźników*, referat w materiałach konferencyjnych: *Rozwój regionalny – problemy i ujęcia ilościowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 1999.
- Rogowski J., *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok 1990.
- Rosati K.D., *Polityka fiskalna w Polsce w perspektywie wejścia do Unii Europejskiej i UWG*, [w:] *Finanse publiczne a perspektywa integracji z Unią Europejską*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2002.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz. U. Nr 68, poz. 634.
- Rozporządzenia Komisji Europejskiej z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (Nr 1260/1999/WE)
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie opłat uiszczanych na podstawie Ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, Dz. U. Nr 32, poz. 170, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie określenia wzoru zawiadomienia dotyczącego emisji obligacji, w której wartość nominalna jednej obligacji jest nie mniejsza niż równowartość 40.000 Euro, Dz. U. Nr 22, poz. 250.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie treści zawiadomienia dotyczącego emisji papierów wartościowych, opiewających wyłącznie na wierzyszelnosci pieniężne, jeżeli termin realizacji praw z tych papierów jest krótszy niż rok, Dz. U. Nr 166, poz. 1210.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie określenia zasad maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne, Dz. U. Nr 32, poz. 276.
- Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków, Dz. U. Nr 116, poz. 1234 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinien odpowiadać prospekt emisyjny oraz skrót prospektu, Dz. U. Nr 186, poz. 1921.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2001 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych, Dz. U. Nr 139, poz. 1569.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2001 r. w sprawie określenia terminu ważności prospektu emisyjnego, terminu, w którym po opublikowaniu prospektu i jego

- skrót* może rozpocząć się sprzedaż lub subskrypcja papierów wartościowych, wymaganej liczby prospektów oraz miejsca, terminów i sposobów udostępniania do publicznej wiadomości prospektu oraz jego skrót, Dz. U. Nr 139, poz. 1570.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie określenia warunków, jakie muszą spełniać urzędowe rynki giełdowe oraz emitenci papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na tych rynkach, Dz. U. Nr 86, poz. 939.
- Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 października 1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, Dz.U. nr 80, poz. 905, z późn. zm.
- Ruśkowski E., *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce 2001.
- Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Ruśkowski E., Salachna J., *Komentarz do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 1999 r., CERA, Warszawa 2000.
- Rynek pozaskarbowych papierów dłużnych – podsumowanie 2000 r., CERA, Warszawa 2001.
- Samorząd w państwach Unii Europejskiej*, Materiały informacyjne dla samorządów, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Komunikacji Społecznej i Informacji Europejskiej, Warszawa, wrzesień 2002 r.
- Samuelson P., *The Pure Theory of Public Expenditures*, in: "Review of Economics and Statistics" 1954 vol. 36.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Economics*, McGraw-Hill Book Company, 1989.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, część I, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Sargent T.J., Wallace N., *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*, Federal Reserve Bank of Minneapolis "Quarterly Review" 1981, No 5.
- Say J.B., *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960.
- Second notification on deficit and debt data for 2003. Euro-zone government deficit at 2,7% and Public debt at 70,7% of GDP*, [w:] „Euro-indicators. News release” 2004 Nr 117, 23 September 2004.
- Sekurytyzacja zadłużenia służby zdrowia – prawda i mity*, „Gazeta Lekarska” 2003 nr 1.
- Skurzewski T., *Jak to robią w Ameryce*, „Parkiet” z 16.02.1996 r.
- Skuza S., *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego*, część II, „Bank i Kredyt” 2003 Nr 3.
- Słownik samorządu terytorialnego*, pod red. M. Chmaja, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 1997.
- Smith A., *The Wealth of Nations*, Modern Library Edition, New York, 1937.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

- Smith R.C. , Walter I., *Rating Agencies: Is There an Agency Issue?*, prepared for the Conference on *The Role of Credit Reporting System in the International Economy*, Washington DC: World Bank Group, Washington 1-2 March 2001.
- Sobczyk M., *Statystyka. Podstawy teoretyczne. Przykłady – zadania*, Wyd. UMCS, Lublin 2000.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Poltex, Warszawa 1995.
- Sochacka-Krysiak H., *Systemy finansów publicznych*, Poltex, Warszawa 1992.
- Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.*, cz. II, *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2005.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 r.*, część II, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2004.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 r.*, część II, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2003.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tom II*, Rada Ministrów, Warszawa 2003.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. Omówienie, T. I*, Rada Ministrów, Warszawa 2004.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tom II*, Rada Ministrów, Warszawa 2004.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tom II*, Rada Ministrów, Warszawa 2005.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Omówienie, Tom I*, Rada Ministrów, Warszawa 2005.
- Stewart J.D., *Local Government: The Conditions of Local Choice*, Routledge 1983.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stolorz-Krzysz E., *Nienyplacalność gminy*, „Wspólnota” 1998 Nr 16.
- Stolorz-Krzysz E., *Upadłość samorządu terytorialnego*, „Wspólnota” 2001 Nr 5.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-2006*, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2003.
- Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Greece*, Hellenic Republic Ministry of Interior Public Administration and Decentralisation, Athens 2000.
- Strumień A., *Weksle Inwestycyjne Publiczne na tle innych papierów wartościowych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2001 Nr 24.

- Surówka K., *Zarządzanie gminą i powiatem a granice zaciągania długu*, w: *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, praca zbiorowa pod red. S. Owsiaaka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Swianiewicz P., *Bez bankructw. Zadłużenie samorządów w Europie*, „Wspólnota” 2004 Nr 10.
- Swianiewicz P., *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” 2005 nr 1-2.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium S.A., Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie jako forma finansowania działalności samorządów – doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 5.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne” 2003 Nr 5.
- Sylla R., *A Historical Premier on the Business of Credit Ratings*, prepared for the Conference on *The Role of Credit Reporting System in the International Economy*, Washington DC: World Bank Group, Washington 1-2 March 2001.
- Sytuacja finansowa banków w 2003 r. Synteza*, NBP, Warszawa, maj 2004 r.
- Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń – wrzesień 2004 r. Synteza*, NBP, Warszawa, grudzień 2004 r.
- Szarek R., *Upadłość komunalnych jednostek organizacyjnych*, „Wspólnota” 1998 Nr 31.
- Szarek R., *Niegospodarne gminy*, „Wspólnota” 2001 Nr 10.
- Szczecin. Zdolność kredytowa. Zasady polityki finansowej – rekomendacje*, DS CONSULTANTS, Szczecin 2000.
- Szczecin. Zdolność kredytowa. Zasady polityki finansowej – rekomendacje*, DS. Consultants, Szczecin 2000 r.
- Szczepaniak S., *Przekształcenie w spółkę kapitałową w interesie pacjenta*, „Gazeta Prawna” z 30 marca 2005 r.
- Śląsk: bankrutująca gmina*, Serwis Profesjonalnego Samorządu, adres internetowy: [www.sps.pl](http://www.sps.pl)
- Śliwiński P., Huczek S., *Obligacje komunalne*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002 nr 12.
- Średniookresowa strategia finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.
- The Budget Of The United States Government. Fiscal Year 2006. Historical Tables*, U.S. Government Printing Office, Washington 2005.
- The New Basel Capital Accord - an Explanatory*, Annex 2, Basle Committee on Banking Supervision, January 2001.
- The theory of Fiscal Federalism*, [w:] Boadway R.W. and Wildasin D., *Public Sector Economics*, Little, Brown and Company, Boston 1984.
- Theodore S.S., *Notation des collectivités locales, le diagnostic de Moody's*, [w:] *Analyse financière des collectivités locales*, pod red. A.Guengant, PUF, Paris 1995.
- Trusewicz I., *Ratusz pod zastaw*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 sierpnia 2003 r.
- Tufte E.R., *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1980.
- Uchwała Nr XLII/456/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 27 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków emisji obligacji w roku 2004.*



- Uchwała NR XLII/456/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 27 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków emisji obligacji w roku 2004.*
- Uchwała Nr XXI/141/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 10 czerwca 2003 r. w sprawie emisji obligacji Miasta Poznania.*
- Uchwała Nr XXVIII/213/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 9 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków emisji obligacji w roku 2003.*
- Uchwała Rady Miejskie Wrocławia nr XI/209/03 z dnia 11 lipca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia Założeń polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia na rok budżetowy 2004.*
- Url T., *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, "Intereconomics. Review of European Economic Policy" vol. 36, nr 6, November/December 2001.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych*, Dz. U. Nr 121 poz. 1262.
- Ustawa finansach dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, tekst jednolity: Dz. U. 2003 r. Nr 15 poz. 148, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych*, tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych*, Dz. U. Nr 223, poz. 2218.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 1884 r. o podatku rolnym*, Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej*, Dz. U. Nr 93, poz. 890.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Dz. U. Nr 14, poz. 114
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, Dz. U. z 1964 Nr 16 poz. 93, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto*, Dz. U. Nr 114, poz. 1188.
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 o funduszach inwestycyjnych*, Dz. U. Nr 146, poz. 1546.

- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe*, Dz. U. Nr 37, poz. 282, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz. U. z 2003 r. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*, tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*, Dz. U. Nr 140, poz. 939, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym*, Dz. U. Nr 200, poz. 1682, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, Dz. U. Nr 79, poz. 484 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Waławczyk A., *Obligacje komunalne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Weber M., *Program Invest Bonds*, „Wspólnota” z dnia 20 września 2002 r.
- Welfe W., Welfe A., *Ekonometria stosowana*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
- Wernik A., *Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych*, [w:] *Finanse publiczne*, tom I, Poznań 2000.
- Wernik A., *Polityka finansowa, wzrost, dług publiczny*, Instytut Finansów, Warszawa 1993.
- White L.J., *The Credit Rating Industry: An Industrial Organization Analysis*, prepared for the Conference on *The Role of Credit Reporting System in the International Economy*, Washington DC: World Bank Group, Washington 1-2 March 2001.
- Wiatr M. S., *Ograniczanie koncentracji kredytowej banku*, „Bank i Kredyt” 1995 Nr 12, s. 33.
- Wnorowski H., *Polityka akcyzowa a rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90-tych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
- Wojtuch M., *Nienypał restrukturyzacyjny*, „Gazeta Prawna” z 27 lutego 2003 r.
- Wojtuch M., *Samorządy dostaną gwarancje*, „Gazeta Prawna” z 20 marca 2003 r.; *Przejrzystość i jawność*, „Wspólnota” 2003 Nr 7.
- Wojtuch M., *Zadłużenie służby zdrowia. Zagrożony wspólny pomysł szpitali i powiatów*, „Gazeta Prawna” z 26 września 2002 r.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, PWN, Warszawa 1990.
- Wold H., *Partial Least Squares*, [in:] S. Kotz and N. L. Johnson (Eds.), *Encyclopedia of Statistical Sciences* (Vol. 6), New York: Wiley 1985.
- Wold H., *Soft Modelling: Intermediate between Traditional Model Building and Data Analysis*, Banach Centre, volume 6, Mathematical Statistics 1980, [w:] PWN – Polish Scientific Publishers, Warsaw 1980.
- Wypłosz C., *Pierwszy rok strefy euro – doświadczenia i perspektywy*, Zeszyty BRE Bank-CASE, Warszawa 2000.

- Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw. 2003 r.*, Biuletyn Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, Warszawa, maj 2004 r.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych. II kwartał 2004*, Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, Warszawa, wrzesień 2004.
- Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, pod red. Rawickiego M., Mazura S. i Bobera J., Program Rozwoju Instytucjonalnego realizowany przez Konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Zasady i metody finansowania jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Raport Eurofinance Consulting, Warszawa, grudzień 2000.
- Zasady oceny ryzyka kredytowego samorządu terytorialnego*, „Rating & Rynek” 1998 Nr: 21, 21, 23 i 24.
- Zbrożyna S., *Kredytowanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Miejski” 1993, zeszyt Nr 20.
- Zetlej T., *Obligacje komunalne jako sposób pozyskania kapitału*, PUG 1997 Nr 6.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.
- Zurita G., Mayorga F., *Metodyka ratingu jednostek samorządowych*, International Public Finance, Fitch Ratigs, 4 kwietnia 2002 r.
- Żukowski P., *Krótkoterminowe papiery dłużne – commercial papers*, „Bank” 1995 Nr 12.

## SPIS RYSUNKÓW

---

- Rysunek 1.1. Komponenty sektora *general government* według ESA 95
- Rysunek 1.2. Deficyt budżetowy oraz dług publiczny w Polsce (% PKB) w latach 1991-2004
- Rysunek 1.3. Rodzaje deficytów budżetowych wymienionych w *ustawie o finansach publicznych*
- Rysunek 1.4. Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce jako % PKB w latach 2000-2004 według ESA 95 i polskiej metodologii
- Rysunek 1.5. Źródła pokrycia deficytu budżetu państwa i budżetów JST
- Rysunek 1.6. Dług publiczny w Polsce według wartości nominalnej w latach 1990-2004 (w mld zł)
- Rysunek 1.7. Podmiotowy zakres długu publicznego w Polsce
- Rysunek 1.8. Wpływ długu publicznego na prywatny kapitał – „efekt wypychania”
- Rysunek 2.1. Zróżnicowanie terytorialne dochodów budżetowych ogółem i dochodów własnych w 2003 r. w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST (w zł)
- Rysunek 2.2. Zróżnicowanie dochodów budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST w 2003 r. (w zł)
- Rysunek 2.3. Zróżnicowanie terytorialne wydatków ogółem i wydatków majątkowych JST w Polsce w 2003 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST (w zł)
- Rysunek 2.4. Zróżnicowanie wydatków budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca według poszczególnych typów JST w 2003 r. (w zł)
- Rysunek 2.5. Saldo budżetów samorządów terytorialnych jako procent PKB w państwach członkowskich UE w 2003 r.
- Rysunek 2.6. Bilans budżetu sektora finansów publicznych jako procent PKB w UE-15 w latach 1998-2003
- Rysunek 2.7. Lokalny dług publiczny jako procent PKB w państwach członkowskich UE-15
- Rysunek 3.1. Dług publiczny sektora *general government* w relacji do PKB w krajach członkowskich UE-25 w 2003 r. (w %)
- Rysunek 3.2. Zobowiązania JST w relacji do dochodów ogółem w 2004 r. według województw (w %)
- Rysunek 4.1. Depozyty międzybankowe WIBOR – 6 M.
- Rysunek 4.2. Średnie marże kredytowe a zadłużenie Warszawy
- Rysunek 4.3. Średnia rentowność bonów 52-tyg.

- Rysunek 4.4. Zadłużenie sektora samorządowego w bankach komercyjnych w Polsce w latach 1999-2003
- Rysunek 4.5. Procedura przeprowadzania publicznej emisji obligacji komunalnych przez JST na rynku CeTO
- Rysunek 4.6. Schemat funkcjonowania Polskiej Agencji Finansowania Gmin
- Rysunek 4.7. Źródła finansowania PAFG S.A. w latach 2005-2008
- Rysunek 4.8. Nabywcy obligacji komunalnych (w %) – stan na 30 listopada 2004 r.
- Rysunek 4.9. Uproszczony schemat funkcjonowania sekurytyzacji w sektorze samorządowym
- Rysunek 4.10. Emisje obligacji komunalnych według województw (stan na 31 grudnia 2004 r.)
- Rysunek 5.1. Poziomy integracji w zarządzaniu zintegrowanym finansami jednostki samorządu terytorialnego
- Rysunek 5.2. Etapy formułowania i realizacji polityki długu JST
- Rysunek 5.3. Odsetek JST z deficytem operacyjnym w latach 1992-2003
- Rysunek 5.4. Odsetek JST z nadwyżką operacyjną przekraczającą 20% dochodów bieżących w latach 1992- 2003
- Rysunek 5.5. Schemat szacowania zdolności kredytowej JST
- Rysunek 5.6. Czynniki zdolności kredytowej JST
- Rysunek 5.7. Poziomy i skale ratingów międzynarodowych stosowanych w agencji Fitch
- Rysunek 5.8. Etapy procesu nadawania ratingu komunalnego
- Rysunek 6.1. Etapy budowy modelu miękkiego
- Rysunek 6.2. Pierwotny schemat modelu miękkiego
- Rysunek 6.3. Wtórny schemat modelu miękkiego utworzonego w celu oszacowania jego parametrów
- Rysunek 6.4. Sposoby identyfikacji zmiennych w modelu miękkim
- Rysunek 6.5. Schemat modelu miękkiego zobowiązań finansowych w systemie finansowym miast na prawach powiatu
- Rysunek 6.6. Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych  $ZF'01$ ,  $ZF'02$  i  $ZF'03$
- Rysunek 6.7. Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych  $PF'01$ ,  $PF'02$  i  $PF'03$
- Rysunek 6.8. Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych  $DBU'01$ ,  $DBU'02$  i  $DBU'03$
- Rysunek 6.9. Wartości bezwzględne ładunków czynnikowych indyktorów zmiennych ukrytych  $WBU'01$ ,  $WBU'02$  i  $WBU'03$
- Rysunek 6.10. Dochody MNPP w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2003 r. (w zł)
- Rysunek 6.11. Wartość miary syntetycznej zobowiązań finansowych według miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2001-2003

## SPIS TABEL

---

- Tabela 1.1. Salda elementów składowych sektora *general government* w Polsce jako % PKB w latach 2000-2004 (według ESA 95)
- Tabela 1.2. Wynik sektora finansów publicznych, budżetu państwa oraz sektora samorządowego w Polsce w latach 1999-2004 (w mld zł)
- Tabela 1.3. Przewidywane skutki wyłączenia OFE poza sektor finansów publicznych w Polsce
- Tabela 1.4. Zadłużenie sektora finansów publicznych w Polsce (wartość nominalna w mln zł) w latach 2001-2004
- Tabela 1.5. Dług państwa i samorządu terytorialnego – podstawowe podobieństwa i różnice
- Tabela 2.1. Pozycja samorządów terytorialnych w poszczególnych modelach struktury organizacyjnej państwa
- Tabela 2.2. Jednostki samorządu terytorialnego w „starych” krajach członkowskich UE w 2003 r.
- Tabela 2.3. Liczba jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej „nowych” państw członkowskich UE w 2003 r.
- Tabela 2.4. Udziały dochodów własnych JST w dochodach ogółem (w %) w latach 1999-2004
- Tabela 2.5. Procentowa struktura dochodów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce w 2003 r.
- Tabela 2.6. Wpływy podatkowe sektora samorządowego w państwach członkowskich UE-15 w latach 1997-2003
- Tabela 2.7. Wydatki sektora samorządowego w Polsce na tle pozostałych krajów członkowskich UE (stan na koniec 2001 r.)
- Tabela 2.8. Struktura wydatków JST w Polsce w 2003 r. (w %)
- Tabela 2.9. Wydatki inwestycyjne sektora samorządowego w Polsce na tle pozostałych krajów członkowskich UE (stan na koniec 2001 r.)
- Tabela 2.10. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem JST w Polsce w latach 1999-2003 (w %)
- Tabela 2.11. Struktura rodzajowa wydatków budżetowych poszczególnych typów JST w Polsce według działów klasyfikacji budżetowej w 2003 r. (w %)
- Tabela 2.12. Dług publiczny sektora samorządowego w poszczególnych państwach członkowskich UE-25 w 2001 r.
- Tabela 2.13. Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce w latach 1999-2004 – stan na koniec poszczególnych lat (w mln zł)

- Tabela 3.1. Deficyt/nadwyżka oraz zadłużenie sektora finansów publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej według ESA 95 (w walutach krajowych oraz jako % PKB) w latach 2001-2004
- Tabela 3.2. Deficyty budżetowe finansów publicznych Grecji w latach 2000-2003 – dane sfałszowane i rzeczywiste
- Tabela 3.3. Najczęściej stosowane ograniczenia dotyczące zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego w krajach członkowskich UE
- Tabela 3.4. Wskaźniki zadłużenia poszczególnych typów JST liczone jako udział zobowiązań ogółem w wykonanych dochodach ogółem w latach 1999-2004 (w %)
- Tabela 3.5. Liczby JST według poziomu zadłużenia w relacji do dochodów ogółem w latach 1999-2004
- Tabela 3.6. Jednostki samorządu terytorialnego, które przekroczyły ustawowy „limit 60%” (dane na koniec lat 2003 i 2004)
- Tabela 4.1. Kryteria wyboru instrumentów dłużnych przez jednostkę samorządu terytorialnego
- Tabela 4.2. Zalety i wady kredytu jako źródła finansowania inwestycji samorządowych
- Tabela 4.3. Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003
- Tabela 4.4. Wysokość oprocentowania pożyczki budżetowej udzielanej JST w trybie prefinansowania projektów (działań) realizowanych w ramach programów operacyjnych
- Tabela 4.5. Stopy procentowe pożyczek i kredytów udzielanych z NFOŚiGW w 2005 r.
- Tabela 4.6. Kredyty i pożyczki zaciągnięte przez miasta na prawach powiatu w latach 2000-2003
- Tabela 4.7. Porównanie kwot kredytów i pożyczki oraz wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w miastach na prawach powiatu w 2003 r.
- Tabela 4.8. Emisje obligacji komunalnych notowanych na rynku CeTO (stan na 1 stycznia 2005 r.)
- Tabela 4.9. Poziomy i zasady dywersyfikacji wierzytelności w Pe-eF-Ka Sp. z o.o.
- Tabela 4.10. Wartość emisji obligacji komunalnych w Polsce z uwzględnieniem dynamiki rynku i liczby emitentów w latach 1997-2004 (stan na koniec poszczególnych lat)
- Tabela 4.11. Zadłużenie miast z tytułu emisji obligacji komunalnych na tle innych jednostek samorządowych w latach 2002-2003
- Tabela 4.12. Emisja papierów wartościowych na tle innych zobowiązań według poszczególnych typów JST w 2003 r. (w %)
- Tabela 4.13. Zadłużenie poszczególnych miast na prawach powiatu z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych w latach 2000-2003
- Tabela 4.14. Wybrane parametry emisji obligacji komunalnych miast na prawach powiatu (stan na 31 grudnia 2003 r.)

- Tabela 4.15. Poręczenia i gwarancje udzielone przez poszczególne miasta na prawach powiatu w latach 2000-2003
- Tabela 5.1. Procentowa struktura kredytów i pożyczek w poszczególnych kategoriach jakościowych w latach 1999-2002 (stan na koniec poszczególnych lat)
- Tabela 5.2. Etapy postępowania banku przy merytorycznej ocenie wniosku JST o udzielenie kredytu
- Tabela 5.3. Ocena punktowa ryzyka kredytowego JST
- Tabela 5.4. Klasy zdolności kredytowej JST
- Tabela 5.5. Klasy ryzyka kredytowego JST przy udzielaniu kredytów obrotowych
- Tabela 5.6. Klasy ryzyka kredytowego JST przy udzielaniu kredytów na cele inwestycyjne
- Tabela 5.7. Warunki dostępności kredytu dla JST w zależności od klasy ryzyka kredytowego
- Tabela 5.8. Skale i interpretacje ocen stosowanych przy ratingu zobowiązań długoterminowych
- Tabela 5.9. Ratingi polskiego długu według poszczególnych agencji (stan na 1 stycznia 2005 r.)
- Tabela 5.10. Oceny ratingowe państw członkowskich UE nadane przez Standard & Poors (stan na dzień 20 lutego 2004 r.)
- Tabela 5.11. Ratingi nowych krajów członkowskich UE przyznane przez agencję Fitch
- Tabela 5.12. Oceny ratingowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (według stanu na koniec czerwca 2005 r.)
- Tabela 5.13. Międzynarodowe ratingi jednostek samorządu terytorialnego w „starych” państwach członkowskich UE nadane przez S&P (stan na dzień 20 lutego 2004 r.)
- Tabela 5.14. Międzynarodowe ratingi jednostek samorządu terytorialnego w „nowych” państwach członkowskich UE nadane przez S&P (stan na dzień 20 lutego 2004 r.)
- Tabela 6.1. Opis indyktorów zmiennych ukrytych modelu zobowiązań finansowych miast na prawach powiatu
- Tabela 6.2. Oszacowania parametrów relacji zewnętrznych (metryka standardowa) modelu zobowiązań finansowych miast na prawach powiatu
- Tabela 6.3. Test Stone’a-Geissera ogólny i dla indyktorów zmiennej ukrytej ZF'03
- Tabela 6.4. Wartość miary syntetycznej według wszystkich analizowanych zmiennych ukrytych w poszczególnych MNPP
- Tabela 6.5. Kolejność MNPP według wszystkich analizowanych zmiennych ukrytych
- Tabela 6.6. Typy miast podobnych według średniej z rang w aspekcie zróżnicowanego znaczenia długu publicznego w ich systemach finansowych w latach 2001-2003