

Marek Kopyściański

Ocena stanu zadłużenia dolnośląskich gmin w latach 2004-2007

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 126-134

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

TOMASZ KOPYŚCIAŃSKI

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

OCENA STANU ZADŁUŻENIA DOLNOŚLĄSKICH GMIN W LATACH 2004–2007

Wprowadzenie

Gospodarka finansowa gmin w Polsce tradycyjnie prowadzona jest w warunkach ograniczonego poziomu dostępnych środków finansowych na realizację zadań w wymiarze lokalnym. Sytuacja taka zmusza władze samorządowe do poszukiwania alternatywnych możliwości zasilania finansowego prowadzonych działań. Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce od lat szczególnie aktywnie w tym zakresie posługują się zwrotnymi instrumentami finansowania. Fakt ten rodzi jednak istotne konsekwencje, gdyż ich wykorzystanie, umożliwiając znaczne poszerzenie skali realizowanych zadań w danym roku budżetowym, przyczynia się do powstania zadłużenia, które pociąga za sobą konieczność ponoszenia kosztów finansowych jego obsługi¹.

Problematyka zadłużenia gmin w ostatnim okresie nabiera szczególnego znaczenia. Z jednej strony kryzys na rynkach finansowych i osłabienie tempa wzrostu gospodarczego powiększa ryzyko spadku dochodów samorządowych, co przy ciągłej presji na wzrost wydatków może przełożyć się na pogorszenie wyniku finansowego, a w konsekwencji wzrost zadłużenia gmin. Z drugiej strony od dłuższego czasu prowadzona jest w Polsce dyskusja nad zmianą rozwiązań dotyczących instrumentów ograniczających ryzyko nadmiernego zadłużania się jednostek samorządowych. Przedstawione tło zagadnienia wyznacza cel niniejszego artykułu, którym jest ocena stanu zadłużenia samorządów gminnych i próba analizy sytuacji pod kątem neutralizowania negatywnych konsekwencji wzrostu zadłużenia dla ich gospodarki finansowej. Prowadzone badania koncentrują się na obserwacji wskazanego problemu w odniesieniu do jednostek samorządu gminnego z województwa dolnośląskiego na podstawie danych z lat 2004–2007. W artykule wykorzystane zostały w tym zakresie informacje pochodzące ze sprawozdań finansowych poszczególnych jednostek oraz sprawozdań zbiorczych opracowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu.

¹ Por. *Dług lokalny w teorii i w praktyce*. Red. M. Kosek-Wojnar. Wyd. UE, Kraków 2007, s. 96.

Analiza zadłużenia samorządów gminnych na Dolnym Śląsku w latach 2004–2007

Gmina jako uczestnik rynków finansowych występuje najczęściej w roli podmiotu zainteresowanego pozyskiwaniem środków na realizację zadań publicznych o charakterze lokalnym. Fakt ten jest naturalną konsekwencją pojawiającej się w budżecie nierównowagi pomiędzy osiąganymi dochodami a poziomem realizowanych w danym roku wydatków. Istotą zaciągania długu jest zatem równoważenie budżetu w sytuacji, gdy władze samorządowe nie mogą lub nie chcą zwiększać ciężarów podatkowych, względnie dokonywać cięć w wydatkach². Finansowanie powstałych w ten sposób deficytów budżetowych za pomocą zwrotnych instrumentów finansowania stanowi zasadniczy czynnik nawarstwiania się zobowiązań finansowych w kolejnych latach. Tym samym zadłużenie gminy jest pojęciem odnoszącym się do łącznego finansowania wszelkich zobowiązań wymienionych w art. 11 ustawy o finansach publicznych³, które zostały skumulowane w kolejnych latach budżetowych⁴.

Punktem wyjścia przy prezentacji analizowanej problematyki w odniesieniu do dolnośląskich gmin jest określenie wysokości ich łącznego zadłużenia. Badaniu poddane zostały zbiorczo wszystkie typy gmin, tzn. zarówno gminy miejskie (33 jednostki), gminy miejsko-wiejskie (54 jednostki), gminy wiejskie (79 jednostek), jak i miasta na prawach powiatu (3 jednostki).

Tabela 1

Zadłużenie dolnośląskich gmin w latach 2004–2007

Wyszczególnienie	Zadłużenie ogółem (w mln zł)				Zadłużenie w relacji do dochodów wykonanych ogółem (w %)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Gminy ogółem	1 786,6	1 727,4	1 774,0	1 647,6	31,1	26,5	23,8	19,8
w tym:								
miasta na prawach powiatu	920,3	798,1	687,5	568,9	42,1	30,3	23,0	17,3
gminy miejskie	352,6	426,4	512,2	478,7	27,2	28,3	30,5	25,0
gminy miejsko-wiejskie	312,1	309,5	357,6	377,9	25,1	22,9	22,2	21,6
gminy wiejskie	201,6	193,4	216,7	222,0	19,9	18,9	18,7	16,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań RIO we Wrocławiu z lat 2004–2007.

² S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN Warszawa 2006, s. 331.

³ Ustawa wymienia w tym zakresie zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, zobowiązań wymagalnych (DzU nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

⁴ Por. E. Chojna-Duch: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 165–166.

Zaprezentowane w tabeli 1 dane pozwalają odnotować systematyczne obniżanie się poziomu długu publicznego, jak i spadek ustawowego wskaźnika zadłużenia w relacji do dochodów dla wszystkich jednostek łącznie. Co istotne, zaobserwowane pozytywne zmiany stanowiły odwrócenie tendencji z lat 2000–2004, charakteryzującej się dynamicznym wzrostem zadłużenia z poziomu 965 mln w 2000 roku do 1,8 mld zł w roku 2004. Tymczasem w badanych latach 2004–2007 nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji wyrażająca się nie tylko obniżeniem wartości zadłużenia, ale i spadkiem wskaźnika długu w relacji do dochodów do poziomu 19,8% w 2007 roku.

W łącznej kwocie zobowiązań gmin ogółem największy udział mają miasta na prawach powiatu. Należy jednak podkreślić, iż ich zadłużenie w badanym okresie uległo obniżeniu w największym stopniu i to zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w nawiązaniu do relacji zobowiązań do dochodów ogółem (spadek z poziomu 42,1% w 2004 r. do 17,3% w 2007 r.). Podobna tendencja dotyczyła również pozostałych gmin, gdzie także zanotowano znaczny spadek zadłużenia. Pozytywny rozwój sytuacji pod tym względem w badanych latach był w decydującej mierze wynikiem systematycznego wzrostu dochodów gmin dzięki zarówno zwiększeniu poziomu dochodów podatkowych, jak i dynamicznemu wzrostowi wartości środków pozyskiwanych ze środków Unii Europejskiej w badanych latach.

Analizując dane zawarte w tabeli 1 nie należy zapominać, iż mają one charakter uśredniony. Dlatego nawiązując do problematyki wskaźnikowej oceny zadłużenia dolnośląskich gmin, w oparciu o ustawowy limit relacji długu do dochodów, warto przeanalizować wedle tego kryterium ilościowy rozkład gmin w latach 2004–2007 (tab. 2).

Tabela 2

Rozkład dolnośląskich gmin według wskaźnika zadłużenia w latach 2004–2007

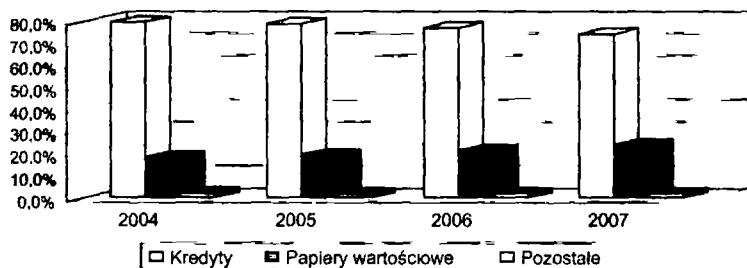
Lata	Wyszczególnienie	Gminy ogółem							
		bez zadłużenia	wskaźnik zadłużenia w relacji do dochodów						
			poniżej 10%	10–20%	20–30%	30–40%	40–50%	50–60%	powyżej 60%
2004	liczba gmin	6	29	44	43	16	18	11	2
2005	liczba gmin	6	36	45	42	24	11	5	0
2006	liczba gmin	4	36	39	37	34	12	6	1
2007	liczba gmin	4	41	40	48	23	9	2	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań RIO we Wrocławiu z lat 2004–2007.

Dane zawarte w tabeli wskazują, iż przypadki przekraczania ustawowego limitu zadłużenia ustalonego na poziomie 60% wykonanych dochodów zdarzały się stosunkowo rzadko. Dla przykładu w roku 2007 ustawową granicę zadłużenia przekroczyła gmina Żarów (64,0%) oraz Chocianów (60,6%). Jednak w obu przypadkach wskaźnik ten podlega

korekcie w wyniku zastosowania wyłączeń ustawowych dotyczących kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację projektów objętych dofinansowaniem ze środków funduszy strukturalnych UE⁵. Wskaźniki po zastosowaniu podanych wyłączeń wyniosły dla tych gmin odpowiednio 57,6 i 51,0% wykonanych dochodów. Stwierdzone przypadki przekraczania ustawowego limitu nie zmieniają zatem generalnej tendencji obniżania się poziomu zadłużenia. Świadczy o tym fakt, iż w latach 2004–2007 systematycznie rosła liczba gmin, które osiągały niski poziom zadłużenia (do 10% realizowanych dochodów). Naturalnie spadek wskaźników zobowiązań w relacji do dochodów nie świadczy automatycznie o tym, iż poprawia się stan bezpieczeństwa gmin w kontekście problematyki zarządzania długiem. Narzucone ustawowo granice zadłużenia mają bowiem charakter uogólniony, nie oddając specyfiki funkcjonowania poszczególnych jednostek. Z pewnością można wskazać samorządy (np. miasto Wrocław), które bez wielkiego ryzyka mogłyby sobie pozwolić na poziom długu znacząco przekraczający 60% dochodów budżetowych, ale dla innych nawet znacznie niższe zadłużenie może być w praktyce bardzo trudne do spłacenia. Tym niemniej poprawa sytuacji dolnośląskich gmin w świetle wciąż obowiązującej normy ustawowej stanowi niewątpliwie pozytywny sygnał zwiększający elastyczność w podejmowaniu decyzji dotyczących poziomu zadłużenia.

Stwierdzony spadek zadłużenia dolnośląskich gmin w ujęciu ogólnym pozwala ściślej przeanalizować zmiany, jakie nastąpiły w zakresie struktury zadłużenia w badanych latach.



Rys. 1. Struktura zadłużenia gmin dolnośląskich w latach 2004–2007

Źródło: opracowanie własne.

Dane zaprezentowane w ramach wykresu na rysunku 1 wskazują, iż głównym składnikiem zobowiązań gmin są zaciągane kredyty i pożyczki. Współpraca z bankami umożliwia samorządom korzystanie ze zbioru produktów o zróżnicowanych terminach zwrotu, formach zabezpieczenia oraz wysokości stopy oprocentowania (w zależności od ofert

⁵ DzU nr 249, poz. 2104, z późn. zm. art. 170 ust. 3.

banku i zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego). Tradycyjne znaczenie kredytów w działalności samorządów nie ogranicza jednak dążeń władz lokalnych do wykorzystywania innych zwrotnych instrumentów finansowania. Coraz istotniejsze stają się zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych (dotyczące 42 gmin), których łączna wartość na koniec roku 2007 stanowiła kwotę 395,2 mln zł (z czego samo miasto na prawach powiatu Wrocław – 120 mln zł). Emisje papierów wartościowych odgrywają wprawdzie wciąż mniejszą rolę w strukturze zobowiązań gmin, tym niemniej ich znaczenie systematycznie rośnie. Wykres 1 pozwala zasygnalizować tendencję systematycznego zmniejszania się udziału kredytów i pożyczek oraz wzrostu udziału papierów wartościowych do w łącznej wartości zadłużenia gmin. Dodatkowym tego potwierdzeniem jest fakt, iż w 2007 roku w sumie 18 gmin włączyło w finansowanie budżetów roku jednocześnie środki pochodzące z kredytów i pożyczek, jak i środki ze sprzedaży papierów wartościowych. Naturalnie wskazana forma finansowania w dalszym ciągu dotyczy głównie większych gmin (w dużej mierze ośrodków miejskich) z uwagi na znaczne koszty przygotowania emisji (konieczność zatrudnienia doradcy finansowego, przeprowadzenie postępowania przetargowego na organizatora emisji, koszty sporządzenia oceny ratingowej itd.⁶).

Analizując zmiany w strukturze zadłużenia dolnośląskich gmin warto podkreślić niewyszczególniony na wykresie 1 spadek poziomu zobowiązań wymagalnych z tytułu zaległych płatności za zrealizowane na rzecz gmin usługi lub dostarczone dobra. Przez wiele lat tego typu zobowiązania stanowiły dla wielu jednostek niebezpiecznie dużą część długu. W roku 2007 występowały one wprawdzie w ponad połowie gmin (w 97 jednostkach), jednak ich łączna wartość uległa znacznemu obniżeniu (z 39,5 mln zł w 2004 r. do prawie 28,3 mln zł w 2007 r.)

Ze względu na konsekwencje związane z zaciąganiem zobowiązań przez gminy, zasadniczą kwestią jest określenie przeznaczenia pozyskiwanych w ten sposób środków. Z punktu widzenia ogólnych zasad racjonalnego gospodarowania istotne jest, aby zwrotne źródła finansowania przeznaczane były na przedsięwzięcia inwestycyjne, bezpośrednio wspierające rozwój danego terytorium, co w konsekwencji może się przyczynić do wzrostu dochodów budżetowych gminy w kolejnych latach. Niedopuszczalną praktyką w tym zakresie jest natomiast zaciąganie zobowiązań wyłącznie w celu sfinansowania wydatków bieżących, prowadzące zwykle do „przejadania” pozyskanych środków bez osiągnięcia trwałych rezultatów, co skutkuje jedynie wzrostem ogólnego zadłużenia gminy. Z tego zresztą względu w wielu krajach zadłużanie się samorządów jest dozwolone tylko na finansowanie inwestycji. Rozwiązania stosowane w Polsce nie czynią jednak w tym zakresie żadnej różnicy, toteż chociaż w praktyce wiele gmin pożyczka pieniądze na inwestycje, to zaciąganie zobowiązań przeznaczanych na finansowanie zadań bieżących nie należy do rzadkości. Skalę tego procesu można oszacować poprzez porównanie wielkości zaciągnię-

⁶ *Finanse samorządowe, zadania, ćwiczenia, case study*. Red. B. Filipiak. WNUS, Szczecin 2003, s. 127.

tego w ciągu roku długu z poziomem wydatków inwestycyjnych w tym samym okresie. Jeżeli wartość podanej relacji jest wyższa niż 100%, oznacza to duże prawdopodobieństwo przeznaczenia części długu na sfinansowanie potrzeb bieżących lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

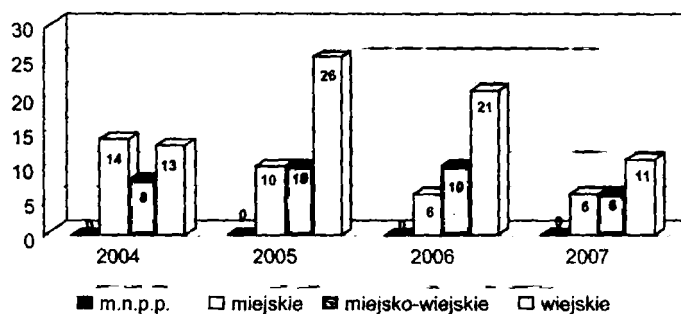
Tabela 3

Wskaźnik zobowiązań ogółem w relacji do wydatków inwestycyjnych

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem/wydatki inwestycyjne w %			
	2004	2005	2006	2007
Gminy ogółem	58,64	68,43	51,17	48,01
w tym:				
miasta na prawach powiatu	46,41	54,07	31,53	38,50
gminy miejskie	97,98	74,90	63,42	55,35
gminy miejsko-wiejskie	52,03	63,34	53,24	58,55
gminy wiejskie	58,10	94,55	76,03	57,11

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie zaprezentowane w tabeli 3 pozwala stwierdzić, iż poziom zaciąganych zobowiązań w poszczególnych latach znajdował swoje odzwierciedlenie w wartości realizowanych wydatków inwestycyjnych. Oszacowane wskaźniki dla poszczególnych rodzajów dolnośląskich gmin kształtowały się znacznie poniżej 100%, a do tego zarysowała się wyraźna tendencja zniżkowa. Świadczy to pośrednio o tym, że dynamika zmian zadłużenia jest znacznie mniejsza niż przyrost inwestycji, co z pewnością jest czynnikiem pozytywnie wpływającym na możliwość ograniczania poziomu zadłużenia w dłuższej perspektywie



Rys. 2. Liczba gmin o wskaźniku (zobowiązania/wydatki inwestycyjne) > 100%

Źródło: opracowanie własne.

czasowej. Ponieważ jednak zaprezentowane zestawienie ma charakter uogólniony, dlatego warto rozwinąć przytoczoną analizę w celu zaprezentowania rozkładu ilościowego gmin według wyznaczonego kryterium w latach 2004–2007.

Dane zaprezentowane na rysunku 2 wskazują, iż liczba jednostek, dla których zaciągany dług przekracza wydatki inwestycyjne, jest wciąż stosunkowo duża. Problem ten dotyczył w szczególności gmin wiejskich, gdzie w latach 2005 i 2006 niemal co trzecia jednostka wykorzystywała zobowiązania do sfinansowania wydatków bieżących. Znacznie stabilniej pod tym względem prezentowała się sytuacja gmin miejskich i miejsko-wiejskich, natomiast w miastach na prawach powiatu w badanym okresie takie zjawisko nie występowało. Bez wątpienia jednak pozytywnie należy odnotować w kolejnych latach spadek liczby gmin „przejadających dług”, zwłaszcza w porównaniu z rokiem 2005. W roku 2007 problem ten dotyczył jedynie 23 jednostek spośród 169 gmin z województwa dolnośląskiego.

Perspektywy zmian w zakresie poziomu zadłużenia dolnośląskich gmin

Dokonana powyżej przekrojowa ocena sytuacji dolnośląskich gmin w latach 2004–2007 zgodnie dostarcza pozytywnych sygnałów w zakresie zmian w poziomie zadłużenia. Stwierdzona poprawa sytuacji z pewnością jest zjawiskiem ułatwiającym gospodarowanie finansami przez samorządy gminne. Istnieją jednak uzasadnione obawy, iż kolejne lata mogą przynieść odwrócenie pozytywnego trendu. W świetle danych opublikowanych w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2009–2011” zadłużenie podsektora samorządowego ogółem może wzrosnąć z poziomu 31,1 mld zł w roku 2007 do 40,3 mld zł w roku 2011. Zagrożenie jest tym bardziej realne, że wspomniany dokument nie uwzględniał jeszcze negatywnych następstw kryzysu finansowego i skutków recesji, z której trwaniem trzeba się liczyć w perspektywie szeregu kolejnych miesięcy. Sytuacja dolnośląskich gmin w tym zakresie jest zatem w dużej mierze determinowana przez uwarunkowania zewnętrzne związane z rozwojem sytuacji w wymiarze makroekonomicznym. Ich obserwacja pozwala wyodrębnić szereg współzależnych czynników, których wystąpienie może bezpośrednio lub pośrednio wpłynąć na wzrost zadłużenia gmin. Chodzi w tym zakresie przede wszystkim o:

1. Ryzyko zahamowania dotychczas dynamicznego wzrostu dochodów podatkowych gmin ze względu pogorszenie się koniunktury gospodarczej.
2. Zmniejszenie wysokości transferów (subwencji i dotacji) przekazywanych na rzecz budżetów samorządowych z uwagi na niebezpieczeństwo wzrostu deficytu na poziomie budżetu państwa.
3. Zwiększoną presję na realizację bieżących wydatków socjalnych, związaną z koniecznością prowadzenia działań osłonowych wobec mieszkańców gmin dotkniętych skutkami kryzysu gospodarczego.
4. Dążenie gmin do wykorzystania środków finansowych dostępnych w ramach funduszy unijnych. Ich uruchomienie wymaga wszak nie tylko znacznego wkładu

własnego, ale często również wcześniejszego sfinansowania niektórych wydatków, za które środki są zwracane dopiero po zakończeniu realizacji inwestycji. Wobec wspomnianego wcześniej ryzyka spadku dochodów własnych gmin, zwrotne instrumenty stać się mogą wkrótce głównym źródłem finansowania warunkującym pozyskanie funduszy unijnych.

Analiza rozwoju sytuacji w dolnośląskich gminach w kolejnych miesiącach roku 2008 zdaje się potwierdzać przedstawione obawy. Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin dolnośląskich po trzech kwartałach należy zauważyć, iż zadłużenie gmin w ujęciu ogółem wzrosło o ok. 8% do poziomu 1,8 mld zł. W największym stopniu przyczynił się do tego faktu wzrost zadłużenia miast na prawach powiatu aż o 33% (do poziomu 756 mln zł). Wyniki te z dużym prawdopodobieństwem ulegną dalszemu pogorszeniu również w 2009 roku, zważywszy na fakt, iż budżety gmin na ten okres były konstruowane jeszcze przy optymistycznym założeniu prognozy wzrostu PKB o 4,8%. Zweryfikowane szacunki mówią obecnie o 1,7%, a w pesymistycznej wersji nawet o wzroście gospodarczym na poziomie zera. W rezultacie, przy niższych niż oczekiwano dochodach, jedyną szansą na realizację zaplanowanego poziomu wydatków stanie się konieczność wzrostu zaciąganych zobowiązań.

Sygnalizowane zagrożenia o charakterze zewnętrznym stanowią dla gmin poważne wyzwanie, stanowiące prawdziwy test zarówno dla ich kondycji finansowej, jak i szeroko rozumianej sprawności zarządzania długiem lokalnym. W świetle przedstawionych uwarunkowań w literaturze przedmiotu ponownie powraca dyskusja w zakresie wzmocnienia mechanizmów kontroli zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządowe. Mają temu służyć proponowane zresztą od dłuższego czasu zmiany w zakresie limitów zadłużenia, jak i zawężenia kierunków przeznaczenia długu. Nie ulega jednak wątpliwości, iż bez względu na charakter rozwiązań formalnoprawnych w ostatecznym rozrachunku z problemem zadłużenia gminy będą musiały sobie poradzić samodzielnie. Kluczową rolę w tym zakresie będzie odgrywać umiejętność racjonalnego planowania powiązana z koniecznością podjęcia przez poszczególne gminy aktywnych działań ograniczających ryzyko wzrostu zadłużenia i neutralizujących jego negatywne konsekwencje dla realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych w wymiarze lokalnym.

Podsumowanie

Przedstawione w ramach niniejszego artykułu wyniki badań wskazują, iż w latach 2004–2007 nastąpiło znaczne zahamowanie procesu zadłużania się dolnośląskich samorządów gminnych. W badanym okresie wyraźnemu obniżeniu uległa zarówno wartość nominalna zobowiązań ogółem, jak i ich relacja w stosunku do dochodów osiągniętych przez gminy. Szczególnie pozytywnym sygnałem jest przy tym spadek zobowiązań wymagalnych, jak i systematyczne zmniejszanie się liczby gmin korzystających z długu w celu sfinansowania wydatków bieżących. Perspektywy rozwoju sytuacji zależą jednak w dużej

mierze od zewnętrznych czynników związanych głównie z pogarszającymi się prognozami o charakterze makroekonomicznym, które niosą za sobą ryzyko ponownego uruchomienia się procesu wzrostu zadłużenia gmin.

**THE EVALUATION OF THE LEVEL OF INDEBTEDNESS OF LOWER
– SILESIAN COMMUNES IN 2004–2007**

Summary

The article is based on the research executed within communes of Lower Silesian region. The research covers all types of communes: urban communes (33 units), rural communes (69 units), urban-rural communes (54 units) and city counties (3 units). The results of the research indicate that local government debts have fallen significantly in recent years. It is due to the fact that absorption of the European Union funds has risen which influences the increase of the financial potential of Lower Silesian communes. However the global financial crisis and the poor economic forecasts can make it difficult to maintain such as positive result and local government debts are likely to grow in a context of economic slowdown.