

Dług komunalny polskich samorządów na tle krajów Unii Europejskiej

Agnieszka Alińska, dr
Katedra Skarbowości, Szkoła Główna Handlowa

1. Wstęp

Od kilku lat narasta w Polsce problem zbliżania się państwowego długu publicznego do wartości granicznych określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Sytuacja ta ma bezpośrednie znaczenie dla realizacji wydatków i zarządzania gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego. Przesłanką obecnie obowiązujących uregulowań prawnych jest, aby w jak największym stopniu wyposażyć samorządy terytorialne we własne zadania i własne środki finansowe na ich realizację. Jednak zadania, zwłaszcza te z zakresu działalności inwestycyjnej, bardzo często wymagają znacznych kwot środków pieniężnych, których władze samorządowe nie są w stanie wyasygnować z osiągniętych dochodów. W takich sytuacjach samorządy z reguły wykorzystują zwrotne środki finansowe, które w największym stopniu wpływają na wzrost wartości długu komunalnego. Samorządy jako samodzielne podmioty prawne należące do sektora finansów publicznych są zobligowane do przestrzegania uregulowań i zasad odnoszących się do całego sektora publicznego. Stąd też kwestie dotyczące zakresu, wielkości oraz elementów składowych państwowego długu publicznego, w którego skład wchodzi zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, określane jako dług lokalny (komunalny), i stanowią element analiz oraz kontroli zarówno na poziomie finansów publicznych, jak i lokalnych.

Celem niniejszej publikacji jest zaprezentowanie poziomu i wartości długu komunalnego generowanego przez polskie samorządy na tle krajów Unii Europejskiej. Przesłanką toczącej się obecnie dyskusji jest wskazanie, czy polskie samorządy powinny być ograniczone w zakresie zadłużania się i w jakim zakresie oraz jakie są najistotniejsze zagrożenia związane z powiększaniem się wartości długu komunalnego. Funkcjonowanie władz samorządowych w zintegrowanej Europie wymagać będzie bowiem w przyszłości, z jednej strony, dostosowywania zakresu zadań i kompetencji, a także wartości wydatkowanych środków do standardów unijnych, a z drugiej — występować będzie konieczność utrzymywania państwowego i komunalnego zadłużenia na wyznaczonym poziomie, co wiąże się z koniecznością podejmowania dal-

szych działań w zakresie zarządzania długiem komunalnym przez polskie samorządy.

2. Pojęcie i znaczenie długu komunalnego w finansach publicznych

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych [*Ustawa...* 2003] państwowy dług publiczny jest określany jako nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych. Oznacza to, że zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego wynikające z:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań,

są zaliczane do państwowego długu publicznego, a zgodnie ze źródłem powstania zobowiązań określa się je mianem długu lokalnego (samorządowego) lub komunalnego. Według A. Borodo dług publiczny samorządowy ma charakter umowy i powstaje w wyniku zaciągania kredytów w bankach, pożyczek w różnych instytucjach (np. w funduszach ochrony środowiska), w następstwie emisji obligacji komunalnych, a także w inny sposób (np. w wyniku opóźnień w regulowaniu płatności). Długom samorządu odpowiadają wierzytelności ze strony podmiotów, które udzieliły kredytu, pożyczki oraz ze strony innych wierzycieli [*Samorząd...*, 2002 s. 8]. Wśród polskich samorządów są to głównie zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów bankowych, wyemitowanych papierów dłużnych oraz roszczeń osób fizycznych i podmiotów prawnych np. z tytułu wykonanych usług, udzielonych gwarancji podmiotom zaciągającym kredyty bankowe itp. [Kosek-Wojnar, Surówka, 2002, s. 106].

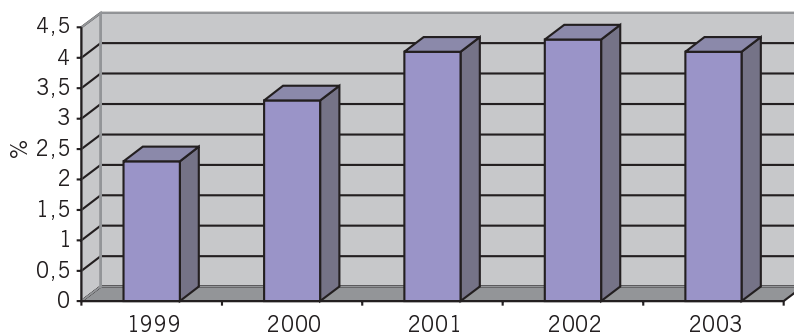
Nowelizacja ustawy o finansach publicznych i zmiana przepisów prawnych dostosowujących Polskę do struktur Unii Europejskiej wprowadziła możliwość niezaliczania zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji obligacji komunalnych do długu komunalnego, jeżeli są to środki na prefinansowanie umów związanych z wykorzystywaniem środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. W praktyce przepis ten umożliwi dodatkowe zadłużania się tych władz samorządowych, których dotychczasowy poziom zobowiązań ograniczałby możliwości wykorzystywania programów pomocowych UE.

3. Wartości i tendencje zmian długu komunalnego w Polsce

Stan i zarysowujące się tendencje w kształtowaniu się poziomu zobowiązań polskich jednostek samorządowych pozwalają na wskazanie dwóch charakterystycznych zjawisk:

1. Udział zobowiązań jednostek samorządowych w państwowym długi publiczny pozostaje na stosunkowo niskim poziomie.

Wartość poziomu zobowiązań władz samorządowych (czyli udział długi komunalnego) w państwowym długi publicznym w 2002 roku wynosiła 4,3%. W roku 2003 nastąpiło obniżenie się udziału długi lokalnego o 0,2 pp. do poziomu 4,1%. Jest to wartość stosunkowo niska, zwłaszcza iż na koniec III kwartału 2004 roku nastąpił niewielki, bo 1-procentowy wzrost łącznej kwoty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do końca roku 2003.



Rys. 1.

Udział zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w długi publicznym państwa w % w Polsce w latach 1999–2003

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

2. Dynamika wzrostu zadłużania się władz samorządowych w ostatnich latach jest kilkakrotnie wyższa niż tempo wzrostu zadłużania się budżetu państwa.

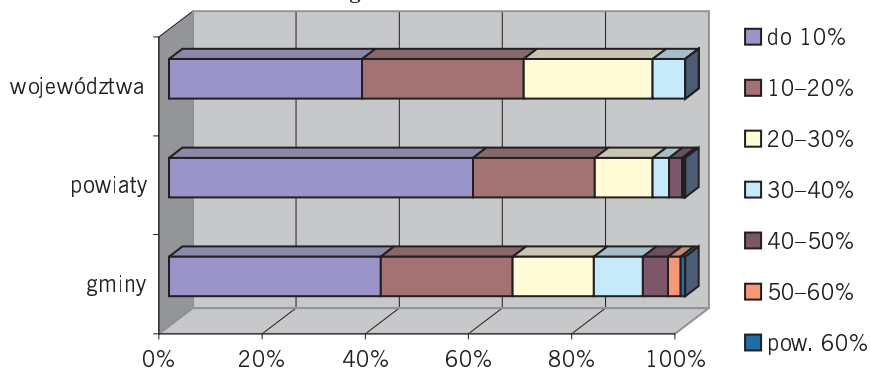
Na przestrzeni lat 1999–2002 nastąpił ponadtrzykrotny wzrost stanu zadłużenia jednostek samorządowych (wzrost z 6,2 mld zł do 19,2 mld zł). W tym samym okresie zadłużenie budżetu państwa wzrosło z poziomu 278,2 mld zł do 366,9 mld zł, czyli o blisko 32%. Kolejne lata to okres dalszego wzrostu zadłużenia władz samorządowych. Na koniec I kwartału 2004 roku na 2808 jednostek samorządu terytorialnego, zadłużonych było 2625, czyli ponad 93%, w tym zadłużone były wszystkie miasta na prawach powiatu i samorzady wojewódzkie. Dotychczas największą dynamikę wzrostu zadłużenia wykazywały miasta na prawach powiatu oraz gminy, które posiadają długofalową strategię inwestycyjną, jak również podmioty, których władze są pozytywnie nastawione do tej formy pozyskiwania środków pieniężnych. W III kwartałach 2004 roku w największym stopniu zadłużały się powiaty — wzrost o 31,4% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, województwa — 28,1%, a wśród gmin nastąpił wzrost zaledwie o 1,4% [Informacja o stanie..., 2004]. Nadal jednak wykorzystywanie instrumentów kredytowych uzależnione jest od wielkości jednostki samorządowej. Zróznicowanie pomiędzy dużymi i ma-

łymi jednostkami samorządowymi najwyraźniej widać w wykorzystaniu obligacji komunalnych — w roku 2000 emitowało je 12% miast na prawach powiatu, ale tylko 4% małych miast i mniej niż 1% gmin wiejskich [Swianiewicz, 2004, s. 170]. Tendencje te wynikają z prostej zależności: im bogatsza gmina, powiat czy województwo, tym większe możliwości wykorzystywania zwrotnych instrumentów finansowych w swojej działalności.

Z analizy obecnie obowiązujących przepisów prawnych wynika, że polskie jednostki samorządu terytorialnego powinny kształtować poziom swojego zadłużenia w odniesieniu do wartości osiągniętych dochodów. Podstawowym wskaźnikiem wykorzystywanym przy ocenie możliwości zaciągania zobowiązań jest wskaźnik zadłużenia. Przedstawia on wartość zobowiązań pożyczkowych oraz udzielonych poręczeń i gwarancji do wartości osiągniętych dochodów.

Rys. 2.

Struktura wskaźnika zadłużenia według wartości



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wierzyciele, w tym przede wszystkim banki, preferują, aby w okresie finansowania wartość wskaźnika zadłużenia była jak najniższa, z reguły od 10 do 50%. W sytuacji, gdy wskaźnik osiąga wartość powyżej 60%, banki z reguły nie angażują się w finansowanie takiego podmiotu.

4. Dług komunalny w krajach Unii Europejskiej

Wartość i tendencja zmian długu komunalnego w Polsce są odwzorowaniem ogólnej sytuacji w całym sektorze finansów publicznych, zwłaszcza w zakresie otrzymywanych dochodów i konieczności realizacji wydatków, głównie tych o charakterze inwestycyjnym. Odmienna, można nawet stwierdzić, że bardziej stabilna, jest sytuacja w zakresie kształtowania się długu komunalnego, który występuje w ostatnich latach w krajach Unii Europejskiej. W krajach „starej” piętnastki mamy do czynienia z systematycznym spadkiem udziału długu lokalnego do PKB oraz względnie stabilną sytuacją w zakresie udziału lokalnego długu publicznego w państwowym długu publicznym.

Tabela 1.

Wartość i udział długu lokalnego do PKB i w państwowym długu publicznym krajów Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lokalny dług publiczny w mld EUR	460	457	477	478	488	493
Lokalny dług publiczny do PKB w %	6,3	6,0	5,9	5,6	5,5	5,4
Udział lokalnego długu publicznego w państwowym długu publicznym w %	8,9	8,7	8,7	8,7	8,7	8,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [*Local Finance...*, 2003].

W krajach Unii Europejskiej występuje dość silne zróżnicowanie w poziomie długu komunalnego. Najbardziej zadłużona jest Holandia, która w roku 2000 osiągnęła wartość udziału lokalnego długu publicznego do PKB na poziomie 10,7%. Z kolei najniższą wartością długu komunalnego do PKB mogła się wykazać Grecja — 0,5% PKB. Jednak w obliczu ostatnich doniesień o fałszowaniu danych makroekonomicznych przez ten kraj w ramach procesu akcesyjnego, za wzór należałoby wskazać raczej wyniki osiągane przez takie kraje jak: Irlandia, Portugalia i Luksemburg, które osiągnęły odpowiednio 1,6%, 2,1% i 2,2% do wartości PKB.

Analiza danych prezentujących wartość i udział lokalnego długu publicznego krajów UE w państwowym długu publicznym pozwala stwierdzić, że polski dług jednostek samorządu lokalnego stanowi zaledwie około 50% średniej wartości krajów Unii Europejskiej. Tak więc sytuacja polskich jednostek samorządowych na tle krajów UE kształtuje się bardzo korzystnie. W ostatnich latach wartość polskiego długu komunalnego do wartości PKB wynosiła około 1,5%. Jest to wartość osiągnięta przez takie kraje jak Irlandia i Luksemburg.

Tabela 2.

Udział lokalnego długu publicznego do PKB w krajach Unii Europejskiej w %

Kraj	1995	2000
Austria	4,6	2,6
Belgia	7,3	5,9
Dania	3,4	3,1
Finlandia	4,0	3,1
Francja	8,8	7,3
Niemcy	5,5	5,1
Grecja	0,4	0,5
Irlandia	1,2	1,6
Włochy	2,5	3,4
Luksemburg	3,0	2,2

Kraj	1995	2000
Holandia	17,1	10,7
Portugalia	1,0	2,1
Hiszpania	9,8	9,3
Szwecja	6,6	5,2
Wielka Brytania	6,9	5,6
Kraje UE	6,6	5,6

Źródło: Opracowanie na podstawie [*Local Finance...*, 2003].

W wielu krajach Unii Europejskiej podejmowane są działania mające ograniczyć i zahamować powiększanie wartości długu komunalnego [*Local Finance...*, 2003]. Włochy wprowadziły wewnętrzny pakt stabilizacyjny z udziałem na gminy i prowincje. Zgodnie z założeniami niniejszego paktu od 2003 roku prowincje muszą osiągnąć wartość bilansową budżetu z roku 2001 polepszoną o 7%. Natomiast zbilansowanie budżetów gmin powinno osiągać wartość z roku 2001 dla kolejnych lat. Działania te mają na celu zahamowanie postępującego zadłużania się jednostek samorządowych w tym kraju. Jednocześnie przewidziano sankcje dla władz lokalnych, które nie osiągną przyjętych celów. Z kolei w Hiszpanii ustawa budżetowa stabilizacyjna nakłada na lokalne samorzady obowiązek posiadania zbilansowanych budżetów oraz zerowego wzrostu długów zaległych. Dla lokalnych samorządów uzyskanie akceptacji dla pożyczek zależy od osiągnięcia tych celów. W Portugalii nałożone zostały pułapy na lokalny dług publiczny wraz z odpowiednimi sankcjami za ich nieprzestrzeganie. Natomiast samorzady lokalne w Szwecji zostały prawnie zobowiązane do zbilansowania swoich budżetów od 2000 roku, a fińskim jednostkom samorządowym wprowadzono ten obowiązek od roku 2002. Jednak w krajach tych nie występują sankcje prawne, finansowe i organizacyjne za nieprzestrzeganie tego obowiązku. Wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Estonia, Polska, Słowacja i Węgry), które weszły do UE w 2004 roku nie jest potrzebna zgoda na zaciąganie przez samorząd kredytów lub pożyczek. Na Słowacji takie pozwolenie jest wymagane od 2000 roku pod warunkiem, że kwota pożyczek przekracza 1,7 mln EUR. W niektórych krajach taka zgoda jest wymagana tylko w przypadku zaciągania zobowiązań w walutach obcych [*Zadłużenie...*, 2004, s. 11].

5. Przyczyny i źródła zadłużania się samorządów

Zobowiązania samorządów terytorialnych mogą mieć różnorodne przyczyny. Jedną z przyczyn wykorzystywania zewnętrznych (zwrotnych) źródeł finansowania jest krótkookresowy brak środków pieniężnych na realizację wydatków bieżących (wydatki nie znajdują pokrycia w posiadanych zasobach finansowych władz samorządowych). W takiej sytuacji samorzady wykorzystują najczęściej ofertę pozyskiwania środków pieniężnych od banków, które

prowadzą ich rachunek bieżący. Zadłużanie się władz lokalnych oparte na rachunku podstawowym jest stosunkowo łatwe, szybkie, ale może być to także stosunkowo droga forma pozyskiwania środków pieniężnych. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy samorząd ma trudności ze zbilansowaniem swojego budżetu i następuje przedłużanie się terminu zwrotu pożyczonych środków pieniężnych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na konieczność zagwarantowania środków stanowiących koszty obsługi długu komunalnego, które należy uwzględnić w budżecie. W sprawozdawczości polskich samorządów trudno jednoznacznie określić strukturę zadłużania się w podziale na wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne finansowane ze zwrotnych środków pieniężnych. Pewien obraz sytuacji mogą zilustrować dane przedstawiane przez sektor bankowy w odniesieniu do wartości należności od sektora samorządowego. Według danych NBP [*Ocena...*, 2004] udział należności banków komercyjnych od instytucji samorządowych na koniec 2003 roku wynosił 9958,2 tys. zł, z czego 96,9% to kredyty i pożyczki. W całości zadłużenia niemal 98% to kredyty o terminie spłaty powyżej 1 roku, przy czym 66% to należności na okres dłuższy niż 5 lat.

W większości krajów europejskich zadłużanie się jednostek samorządowych w celu sfinansowania wydatków bieżących jest jednak zabronione. Tak jest na przykład w Austrii, Danii, Francji, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Jednak ta zasada nie jest zawsze ściśle przestrzegana [Swianiewicz, 2003, s. 8]. Bardzo często w sytuacji, gdy pojawi się deficyt i trzeba go sfinansować, władze samorządowe wykorzystują dostępne rynkowe instrumenty finansowe. Jednak powstałe w ten sposób zobowiązania należy spłacić w ciągu roku. Podobne przepisy obowiązują w odniesieniu do prowadzenia działalności przez polskie władze samorządowe. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych kredyty, pożyczki i wyemitowane papiery wartościowe z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu JST podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Za pomocą pożyczek publicznych powinny być finansowane przede wszystkim wydatki kapitałowe (majątkowe), których efekty wykraczają poza bieżący rok budżetowy. Nie należy dopuszczać do finansowania pożyczkami bieżących wydatków budżetu, gdyż nie powodują one zwiększenia — w przeciwieństwie do wydatków kapitałowych — majątku JST, wręcz przeciwnie — spłata tych pożyczek zawsze jest obciążeniem dla przyszłych władz samorządowych [Dylewski, Filipiak, Szewczuk, 2004, s. 375]. Istotne jest więc zastanowienie się, czy występowanie bieżących trudności ze zbilansowaniem budżetu będzie miało swoje konsekwencje w przyszłości. W większości krajów, podobnie jak w Polsce, brakuje sankcji z tego tytułu. Jednym z wyjątków jest Szwajcaria, gdzie w sytuacji, gdy występuje deficyt i brak jest działań ze strony władz samorządowych istnieje możliwość podniesienia podatków lokalnych [*Informacja...*, 2004].

Odmierna sytuacja występuje, gdy jednostki samorządowe zaciągają zobowiązania w celu sfinansowania działalności inwestycyjnej. Uregulowania prawne obowiązujące w Polsce preferują tego typu zadłużanie się jednostek samorządowych. Jednak występują ograniczenia ogólne związane przede wszystkim z limitami zadłużenia i spłat zadłużenia w odniesieniu do wartości otrzymywanych dochodów. W krajach Unii Europejskiej spotykane są dwa rodzaje regulacji odnoszące się do finansowania pożyczkowego potrzeb inwestycyjnych:

- 1) oparte na kontroli zaciągania zobowiązań (np. indywidualne limity zadłużania, potrzebne zezwolenia itp.),
- 2) oparte na kontroli poziomu zadłużenia i kontroli równowagi budżetu bieżącego (który musi zawierać środki na obsługę wcześniejszego zadłużenia inwestycyjnego) [Swianiewicz, 2004, s. 140].

Jednak w większości krajów Unii Europejskiej, pomimo przyjętych uregulowań prawnych i norm bezpiecznego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zewnętrznego, zwrotnego finansowania działalności inwestycyjnej, występują sytuacje, które należy rozpatrywać indywidualnie zarówno w sektorze lokalnym, jak i całym sektorze finansów publicznych.

6. Zagrożenia i strategie zarządzania długiem komunalnym

Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządowych może doprowadzić do utraty płynności finansowej i trudności z bieżącym regulowaniem zobowiązań przez władze samorządowe. W dłuższej perspektywie wykorzystywanie zwrotnych źródeł finansowania wiąże się ze wzrostem ryzyka konieczności ponoszenia płatności w przyszłości, które z kolei jest obciążone wieloma czynnikami niepewności (np. niestabilność przepisów prawnych, zmiany w poziomie i strukturze dochodów [Patrzalek, 2004, s. 136], zmiany na rynku finansowym, dodatkowe zadania i obowiązki, które władze samorządowe będą musiały realizować w przyszłości itp.). Niepokojącym zjawiskiem dla najbardziej zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji dla całego sektora samorządowego i publicznego w Polsce, jest pojawienie się trudności ze spłatą dotychczas zaciągniętych zobowiązań. Z analizy danych statystycznych wynika bowiem, iż jednostki najbardziej zadłużone mogą mieć w najbliższej przyszłości trudności z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań lub też pojawi się problem tzw. rolowania zobowiązań, czyli zaciągania nowych zobowiązań, z których środków będą regulowane dotychczasowe. Kwota zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w roku 2003 była niemal dwukrotnie wyższa od sumy deficytów JST, czyli w znacznym stopniu została wykorzystana na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań [Sprawozdanie..., 2004]. Oznacza to, że w Polsce zaczyna narastać niekorzystne zjawisko rolowania długów, które powodować może istotne zagrożenie dla obecnego i przyszłego stanu finansów sektora samorządowego w Polsce. Sytuacja ta może doprowadzić z kolei do spadku zdolności kredytowej jednostek samorządowych i w konsekwencji wzrostu kosztów ob-

sługi dotychczasowych i nowych zobowiązań, głównie bankowych. Tym samym może nastąpić ograniczenie możliwości uzyskiwania nowych środków z kredytów i pożyczek, co utrudnia podejmowanie dalszych przedsięwzięć inwestycyjnych samorządów [*Informacja...*, 2003].

Kolejnym istotnym zagrożeniem są także zobowiązania jednostek, w których jednostka samorządowa jest założycielem, udziałowcem lub pełni funkcję nadzorczą. Kwestia ta dotyczy przede wszystkim spółek komunalnych, których gospodarka finansowa pozostaje poza kontrolą i regulacjami w zakresie kształtowania się i zarządzania finansami publicznymi w ujęciu lokalnym. Podstawy prawne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego stwarzają możliwość dość swobodnego kształtowania poziomu zadłużenia tych podmiotów. Wynika to z uprawnień JST do zakładania i prowadzenia działalności przez inne jednostki organizacyjne, których założycielami i bardzo często stuprocentowymi właścicielami są władze samorządowe. Podmioty te, funkcjonujące w formie zakładów komunalnych, spółek z o.o. lub spółek handlowych, mogą zaciągać zobowiązania, których wartość nie będzie miała odzwierciedlenia w wartości długu komunalnego jednostki samorządowej, która je utworzyła. Jednak w przypadku likwidacji, przekształcenia lub w innego typu sytuacjach związanych z kondycją finansowo-ekonomiczną tych podmiotów, obowiązek sfinansowania ich zobowiązań należy do jednostek samorządu terytorialnego jako organu właścicielskiego. Istotne jest także to, że bardzo często władze samorządowe nie przewidują trudności finansowych związanych z działalnością tych jednostek, a już praktycznie niespotykane jest uwzględnianie tego aspektu w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego.

Największym problemem w tym zakresie są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ). Wśród tych podmiotów mamy do czynienia z bardzo szybkim tempem wzrostu zobowiązań. W roku 2001 zadłużenie SPZOZ wynosiło 2,3 mld zł, a na koniec I kwartału 2004 roku wzrosło do 4,4 mld zł, a więc blisko o 100% [*Mażewski, 2005, s. 15*]. Uwzględniając zadłużenie utworzonych lub nadzorowanych przez JST samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wskaźnik zadłużenia samorządów wzrósłby z poziomu 21,8 do 26,8% w stosunku do zrealizowanych dochodów. Największy wzrost odnotowano by w województwach samorządowych — wzrost z 14,1 do 56,2% i w samorządach powiatowych odpowiednio z 11 do 27,9%. Obciążenie długiem budżetów gmin zwiększyłoby się nieznacznie z 18,4% do 18,8%, ale liczba jednostek samorządowych, w których przekroczona zostałaby granica 60% wskaźnika zadłużenia, zwiększyłaby się w istotnym zakresie [*Sprawozdanie...*, 2004]. Podobnym przykładem jest działalność komunalnych zakładów gospodarki mieszkaniowej funkcjonujących w formie zakładów budżetowych. W Gdańsku na koniec roku 2002 zobowiązania tych podmiotów wynosiły 119,3 mln zł i stanowiły 13,1% dochodów budżetu miasta w tym roku [*Mażewski, 2005, s. 15*].

Ponadto analiza stanu i struktury zadłużenia samorządów terytorialnych w krajach Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, że w wyniku dostosowywania kompetencji i zadań polskich jednostek do wzorców krajów UE można się będzie spodziewać dalszego wzrostu wydatków na cele publiczne z budżetów władz samorządowych, ponieważ lokalne wydatki publiczne w 10 państwach, które wstąpiły do UE 1 maja 2004 roku wynosiły w 2001 roku 40,3 mld EUR, co oznacza, że na statystycznego mieszkańca przypadało 540 EUR. Kwota ta stanowi 10% PKB i ponad 20,5% łącznych wydatków władz centralnych. Dla porównania lokalne wydatki publiczne 15 państw będących już w strukturach UE wynosiły 978 mld EUR, co oznaczało 2,4 tys. EUR na jednego mieszkańca zjednoczonej Europy. Wydatki te stanowiły jednocześnie 11,2% PKB i 24% łącznych wydatków przeznaczonych na cele publiczne [*Zadłużenie...*, 2004, s. 10].

7. Podsumowanie

Konieczność racjonalizacji wydatków sektora publicznego w Polsce, poszukiwanie efektywnych metod, sposobów i form ograniczania wydatków także wśród jednostek samorządowych oraz dążenie do ograniczenia deficytu budżetowego stwarza podstawy do poszukiwania przez władze samorządowe efektywnego zarządzania lokalnym długiem publicznym. Brak możliwości pełnego finansowania zadań z otrzymywanych dochodów powoduje, że znaczna grupa samorządów wykazuje zadłużenie, które generuje wartość długu komunalnego. Jednak dług komunalny polskich samorządów na tle zadłużenia budżetu państwa oraz w porównaniu z krajami Unii Europejskiej pozostaje na bezpiecznym poziomie. Tak więc ustalenie granicy zadłużania się samorządów jest zatem swoistego rodzaju działalnością prewencyjną, bardzo często ograniczającą działalność inwestycyjną i prorozwojową polskich samorządów. Największym zagrożeniem są jednak zobowiązania podmiotów, za które odpowiadają władze samorządowe. Z drugiej strony należałoby zobligować władze tych jednostek, w których występuje wysoki poziom zadłużenia, do konieczności opracowywania programów sanacyjnych i naprawczych. Możliwe do wykorzystania są tu przedsięwzięcia publiczno-prywatne, leasing, jak również emisja obligacji przychodowych jako alternatywne formy zewnętrznego finansowania działalności samorządów.

Bibliografia

- Dylewski M., Filipiak B., Szewczuk A., 2004, *Finanse publiczne — instrumenty, struktury, procesy*, US Szczecin.
- Informacja o stanie zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych za III kw. 2004 roku*, 2004, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Informacja o stanie zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych za lata 1999–2003*, 2004, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

- Informacja o wynikach kontroli zadłużania jednostek samorządu terytorialnego*, 2003, Departament Administracji Publicznej NIK, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, NIK, kwiecień.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2002, *Finanse samorządu terytorialnego*, AE Kraków.
- Local Finance in the European Union*, 2003, Dexia, Paris.
- Mazurek L., *Zarządzanie długiem*, 2005, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 1.
- Ocena sytuacji finansowo-ekonomicznej sektora bankowego za 2003 rok*, 2004, NBP, Warszawa.
- Patrzalek L., 2004, *Finanse samorządu terytorialnego*, AE Wrocław.
- Samorząd terytorialny a banki*, 2002, Borodo A. (red.), Dom Organizatora, Toruń.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, 2004, Regionalna Izba Obrachunkowa, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne — teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2003, *Zadłużenie samorządów — podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne” nr 5.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 26.09.1998 r.*, 2003, DzU nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- Zadłużenie samorządów będzie coraz większe*, 2004, „Bank Spółdzielczy” nr 11.

A b s t r a c t **Communal Debt of Polish Selfgovernments Against the Background of the EU Countries**



The object of the paper was presentation of the premises and trends of changes in the communal debt in Poland as assessed against the background of the relative values generated by the selfgovernments in the European Union countries. Basic quantities and indicators illustrating the situation of the Polish and the EU selfgovernments were presented. The comparison permits to ascertain that the condition, structure and size of the communal debt of the Polish selfgovernment units are kept on a good level and practically do not exert any adverse influence on the magnitude of the state's public debt. The mean level of the communal debt's share in the whole value of the public debt amounts in the European Union to 8.6% and in Poland to 4.1%. Over the last few years, however, many EU countries were introducing restrictive regulations, together with sanctions for tolerating budgetary deficits in operational activities, which is expected to lead to reduction in the debt value in those countries. Whereas in Poland opposite trends are showing up.