



## Monika Tetla

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Finansów i Ubezpieczeń  
Katedra Rachunkowości Międzynarodowej  
monika.tetla@edu.uekat.pl

# ROLA KREDYTÓW BANKOWYCH JAKO ZWROTNYCH ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**Streszczenie:** Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania finansowe w postaci kredytów bankowych, pożyczek lub emitować obligacje komunalne z przeznaczeniem na finansowanie zadań niemających pokrycia w posiadanych zasobach finansowych. Wybór odpowiedniego źródła finansowania zależy od wielu czynników i zawsze powinien być poprzedzony dokładną analizą ekonomiczną.

Celem artykułu jest określenie roli, jaką spełnia najczęściej wykorzystywane wśród JST źródło finansowania zwrotnego, jakim jest kredyt bankowy. W opracowaniu dokonano również charakterystyki ryzyka związanego z kredytowaniem JST. Artykuł ma charakter rozważań teoretycznych popartych badaniami literaturowymi. Zawarto w nim również niewielkie badanie empiryczne dotyczące zadłużenia JST z tytułu kredytów bankowych w latach 2012-2014.

**Słowa kluczowe:** kredyty, źródła finansowania, jednostki samorządu terytorialnego.

## Wprowadzenie

Działalność jednostek samorządu terytorialnego (JST) polega przede wszystkim na wykonywaniu zadań publicznych, które są finansowane przez państwo i inne podmioty ze środków o charakterze publicznym.

Samorządom powierza się realizację coraz większej ilości zadań publicznych. Realizacja nowych zadań wymaga dodatkowych, bądź zwiększenia istniejących nakładów finansowych ze źródeł budżetu państwa. Często tak się jednak nie dzieje i JST muszą wygospodarować środki w ramach posiadanych zasobów zaplanowanych w rocznych planach finansowych.

Brak adekwatności pomiędzy wielkością środków finansowych znajdujących się do dyspozycji w budżetach gmin a kapitałochłonnością powierzonych tym jednostkom zadań jest jedną z przyczyn konieczności poszukiwania przez nie dodatkowych źródeł finansowania zewnętrznego [Zioło, 2011, s. 283].

Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z ustawą o finansach publicznych [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.] posiadają osobowość prawną i mają prawo do zaciągania zobowiązań. Z przepisu tego korzysta obecnie większość samorządów. Najczęściej jednostki samorządowe sięgają po kredyty bankowe, a środki uzyskane z tego źródła przeznaczają na finansowanie zadań inwestycyjnych, które wymagają najczęściej zaangażowania znacznych zasobów finansowych bądź też pokrycia występującego w ciągu roku deficytu budżetowego.

Z uwagi na fakt zaangażowania znacznych zasobów finansowych korzystanie z tej formy finansowania obarczone jest znacznym ryzykiem. Celem niniejszego opracowania jest określenie roli, jaką spełniają kredyty bankowe jako najczęściej wybierane zwrotne źródła finansowania zadań jednostek samorządowych. W opracowaniu dokonano również charakterystyki ryzyka związanego z kredytowaniem JST.

Artykuł ma charakter rozważań teoretycznych popartych badaniami literaturowymi. Zawarto w nim również badanie empiryczne dotyczące zadłużenia JST z tytułu kredytów bankowych w latach 2012-2014.

## **1. Charakterystyka kredytu jako zewnętrznego źródła finansowania wydatków Jednostek Samorządu Terytorialnego**

Jednostki samorządu terytorialnego realizując powierzone im zadania dysponują ograniczonymi środkami finansowymi. Niezbędne jest w związku z tym korzystanie z możliwości, jakie dają im odpowiednie regulacje prawne (np. ustawa o finansach publicznych), w zakresie uzupełnienia swoich zasobów finansowych środkami pochodzącymi z pozyskanych obcych źródeł. Wśród jednostek samorządu terytorialnego największą popularnością cieszą się kredyty i pożyczki. Jako trzecie źródło wymienia się emisję dłużnych papierów wartościowych (obligacji komunalnych), które stają się coraz bardziej popularne, ale nadal wybierane rzadziej niż np. kredyty bankowe. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają z różnego rodzaju form kredytowania w celu finansowania lub dofinansowania realizowanych zadań inwestycyjnych, w mniejszym stopniu zaś z przeznaczeniem na realizację zadań o charakterze bieżącym. Zgodnie bowiem ze „złotą regułą” zrównoważonego budżetu, nie zaleca się władzy JST podejmować zo-

bowiązań na realizację zadań bieżących. Ten bowiem rodzaj wydatków powinien być finansowany w całości uzyskanymi dochodami budżetowymi.

Zadłużanie się w celu finansowania wydatków bieżących może prowadzić do fałszywego rozrostu lokalnego sektora publicznego. Może to powodować tzw. iluzję podatkową – popyt na lokalne usługi publiczne jest sztucznie zawyżony w wyniku finansowania przez kredyty i pożyczki, a nie przez podatki lokalne [Dafflon, 2002]. Przykładem takich problemów były przypadki JST we Włoszech, gdzie od 1978 r. dozwolone było zaciąganie kredytów i pożyczek na cele bieżące. W 1977 r. zadłużenie włoskich JST przekraczało 11% PKB, a ponad 50% zadłużenia samorządowego wynikało z niezrównoważenia wydatków bieżących, wskutek czego blisko 70% nowych kredytów przeznaczano na spłatę starych [Dafflon, 2002].

Badania przeprowadzone przez M. Wiewiórę wskazują, iż np. w krajach europejskich podstawowym celem zaciągania kredytów i pożyczek przez samorządy może być pozyskanie środków na realizację projektów inwestycyjnych. Finansowanie bieżących zadań jest w wielu krajach, np. w Belgii, Grecji, Holandii, we Włoszech czy w Irlandii, niedopuszczalne, natomiast w niektórych takie finansowanie jest dozwolone, jednak z reguły podlega mniejszym lub większym ograniczeniom. Z analizy zapisów prawnych regulujących ten problem w Polsce wynika, że jest możliwe zaciąganie kredytów i pożyczek zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. Sprzyja ku temu brak rozdzielenia budżetu inwestycyjnego od bieżącego [Główka, 2009, s. 84]. Coroczne sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetów JST potwierdza fakt, iż od wielu lat to właśnie kredyty bankowe są najczęściej wybieraną formą finansowania zewnętrznego, natomiast wśród jednostek to właśnie miasta na prawach powiatu posiadają największe zobowiązania JST z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych [Sprawozdanie Roczne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST, 2012-2014].

Jednym z podstawowych elementów potencjału finansowego jednostek jest zdolność kredytowa. Dzięki posiadaniu wysokiej zdolności kredytowej JST mogą taniej pozyskiwać środki dłużne (głównie kredyty) na realizację dodatkowych zadań. Ma to szczególne znaczenie w obliczu konieczności utrzymania płynności budżetu w warunkach niestabilności oraz rozbieżności sezonowej dochodów i wydatków gmin [Nargiełło, 2006, s. 100].

Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.] jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty, pożyczki oraz emitować papiery wartościowe z przeznaczeniem na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST,

- finansowanie planowanego deficytu JST,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- na finansowanie wydatków niemających pokrycia w planowanych dochodach jednostki.

Ustawodawca nałożył jednak na jednostki samorządowe pewne ograniczenia, np. limity wysokości długu i jego obsługi, które mają uchronić przed nadmiernym zadłużaniem się JST. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty, która wynika z uchwalonego budżetu.

Jednostkom samorządu terytorialnego (podobnie jak i innym podmiotom funkcjonującym w sferze społecznej i gospodarczej) towarzyszy ryzyko i niepewność [Knight, 1921]. F.H. Knight w swojej publikacji *Risk, Uncertainty and Profit* określił ryzyko, jako niepewność mierzalną [1921]. W.D. Rowe [1977] natomiast łączył ryzyko z możliwością urzeczywistnienia czegoś niepożądanego, negatywną konsekwencją pewnego zdarzenia.

Każde zaciągnięcie zobowiązań przez JST skutkuje pojawieniem się lub wzrostem niebezpieczeństwa nadmiernego zadłużania się oraz ryzykiem utraty płynności rozumianej jako brak zdolności płatniczej.

Ryzykiem oddziałującym wprost na stabilność finansów danej jednostki samorządowej jest ryzyko finansowe, które łączy się z podejmowaniem decyzji dotyczących struktury i sposobów finansowania zadań JST [Kosek-Wojnar, 2005; Filipiak, 2011, s. 227]. Ponieważ często w samorządach terytorialnych brakuje środków finansowych na pokrycie w całości lub nawet częściowo potrzeb finansowych związanych z realizowanymi zadaniami, dlatego też jednostki samorządowe sięgają po obce źródła finansowania.

Ryzyko finansowe związane jest zatem z zadłużeniem JST, przy czym znaczenie ma nie tylko poziom i struktura zadłużenia danej jednostki, ale także odpowiednie rozplanowanie spłat kredytów czy pożyczek z właściwym uwzględnieniem kosztów obsługi długu [Kata, 2012, s. 130].

Za każdym razem w momencie podejmowania decyzji o wyborze właściwego źródła finansowania deficytu budżetowego i inwestycji należy: ocenić sytuację finansową samorządu terytorialnego, uwzględnić czynniki zewnętrzne, na które nie mają one wpływu, i wewnętrzne, na podstawie których funkcjonują, oraz ocenić zalety i wady poszczególnych instrumentów finansowania.

Ryzyko finansowe oddziałuje na sytuację finansową JST oraz jej zdolność do wywiązywania się z zobowiązań [Kata, 2012, s. 57].

## 2. Czynniki wpływające na wybór zewnętrznych źródeł finansowania wydatków jednostek samorządu terytorialnego

Wybór odpowiedniego instrumentu zwrotnego nie jest łatwy. Można wskazać na wiele różnorodnych czynników odgrywających decydującą rolę przy wyborze przez JST właściwego źródła finansowania zadań. W literaturze można znaleźć podział na kryteria ogólne i dodatkowe.

Kryteriami wyboru zwrotnego źródła finansowania przez JST mającego charakter ogólny są:

- minimalizacja kosztów pozyskiwania instrumentów równoważących budżet,
- zachowanie bieżącej płynności finansowej oraz koordynacja bieżących i przyszłych dochodów JST z ich przyszłymi zobowiązaniami [Patrzałek, 2010, s. 210-213].

Za dodatkowe kryteria uważa się natomiast czynniki bezpośrednio związane z kapitałem, takie jak: dostępność, szybkość pozyskania, wysokość, okres zwrotu, forma zabezpieczenia, koszt pozyskania, a także elastyczność, ryzyko związane z danym źródłem finansowania, oraz efekt promocyjny.

Na uwagę zasługują również takie czynniki, jak: cechy instrumentu zwrotnego, rodzaj ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego oraz uzasadnienie celowości podjętej decyzji o zadłużeniu się JST; efektywność i skuteczność wybranego instrumentu zwrotnego finansowania [Jastrzębska, 2009a, s. 45-46].

Kluczowym czynnikiem decydującym o prawidłowym dopasowaniu źródła finansowania do przedmiotu finansowania jest właściwa identyfikacja warunków wewnętrznych (po stronie JST) i zewnętrznych (po stronie źródła finansowania) oraz wzajemne ich dopasowanie z uwzględnieniem kryterium najwyższego w danych warunkach stopnia adekwatności [Zioło, 2011, s. 292].

Czynniki zewnętrzne biorące udział w finansowaniu kapitałem obcym koncentrują się głównie na takich parametrach, jak: wysokość stóp procentowych LIBOR, FIBOR, WIBOR, rentowność bonów skarbowych, tempo reagowania rynku finansowego na sytuację polityczną i gospodarczą, powierzenie nowych zadań JST bez zapewnienia środków na ich realizację, czynniki dotyczące przepisów prawa regulujących kwestie finansów samorządu terytorialnego.

Czynniki wewnętrzne natomiast dotyczą głównie zmian kierownictwa poddyktowanego czteroletnią kadencyjnością, co jest zbyt krótkim okresem w stosunku do długości podejmowanych inwestycji. Czynnikiem o charakterze wewnętrznym jest również uchwalanie przez władze samorządowe określonych rodzajów ulg podatkowych, które mogą przyczynić się do ograniczenia dochodów, a to z kolei może doprowadzić do zwiększenia dostępu do źródła finansowania zwrotnego. Kolejnym czynnikiem są pomyłki związane z wyborem źródła finansowania wcześniejszych zadań inwestycyjnych.

Zarówno wymienione czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne trudno jest przewidzieć, a ich istnienie w głównej mierze uzależnione jest od kierunku inwestowania oraz wydatkowania środków finansowych.

O szansach i ostatecznym wyborze obcego źródła finansowania decydują czynniki prawne, ekonomiczne i formalno-organizacyjne (tabela 1).

**Tabela 1.** Determinanty wyboru źródła finansowania zewnętrznego, obcego wydatków inwestycyjnych JST

Rodzaj czynnika	Komponenty
<b>Czynniki prawne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limity zadłużenia obowiązujące dla jednostek sektora finansów publicznych (ustawa o finansach publicznych).</li> <li>• Wpływ na limity zadłużenia (instrument zwrotny ujęty w katalogu tytułów dłużnych uwzględniających w limicie zadłużenia) lub z niego wyłączony.</li> <li>• Tryb wyboru instytucji finansującej (z zastosowaniem lub wyłączeniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych).</li> <li>• Podlegające regulacji prawnej parametry instrumentu zwrotnego (kapitalizacja odsetek, dyskonto, wartość nominalna zobowiązań)</li> </ul>
<b>Czynniki ekonomiczne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koszt finansowy (bezpośredni i pośredni) związany z danymi instrumentami.</li> <li>• Okres finansowania.</li> <li>• Formy wypłaty i spłaty zobowiązania.</li> <li>• Konstrukcja i mechanizm działania zewnętrznego, obcego źródła finansowania.</li> <li>• Elastyczność instrumentu zwrotnego.</li> <li>• Dostępność instrumenty zwrotnego.</li> <li>• Wydajność instrumentu zwrotnego.</li> <li>• Zastępowalność źródła finansowania.</li> </ul>
<b>Czynniki formalno-organizacyjne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedura pozyskania danego zewnętrznego, obcego źródła finansowania.</li> <li>• Rodzaj dokumentów wymaganych w związku z pozyskaniem danego instrumentu zwrotnego.</li> <li>• Poziom wiedzy i doświadczenia decydentów wymagany w związku z pozyskaniem i wykorzystaniem danego źródła finansowania.</li> <li>• Potrzeba wyodrębnienia osoby/komórki w związku z pozyskiwaniem i obsługą instrumentu zwrotnego</li> </ul>

Źródło: [Ziolo, 2011, s. 295].

Decyzja o skorzystaniu z określonego zewnętrznego źródła finansowania powinna być zawsze poparta wnikliwą analizą ekonomiczną. Parametry świadczące o dostępności np. kredytu bankowego określone są przez zdolność kredytową, ocenę wiarygodności kredytowej, oraz określone wymogi proceduralne. Głównym kryterium, który decyduje o wyborze źródła finansowania zewnętrznego zadań realizowanych przez jednostki samorządowe jest koszt całkowity pozyskania źródła finansowania.

### 3. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego z tytułu kredytów bankowych w latach 2012-2014

Zadłużenie JST określane jest przez wysokość zaciąganych kredytów bankowych, pożyczek, emisji papierów wartościowych, oraz wymagalne zobowiązania, i przyjęte depozyty. Wysokość zobowiązań JST w Polsce w latach 2012-2014 przedstawia tabela 2.

**Tabela 2.** Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2014

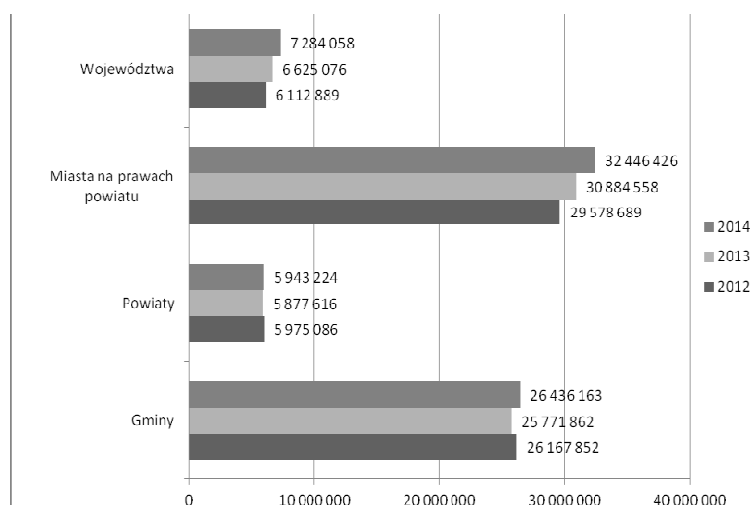
Wyszczególnienie	2012	2013	2014
	w tys. zł		
Zobowiązania JST według tytułów dłużnych, w tym:			
papierów wartościowych	67 834 515	69 159 112	72 109 871
w tym długoterminowe	4 881 260	5 259 399	4 267 830
kredyty bankowe i pożyczki	4 881 260	5 259 399	4 267 830
w tym długoterminowe	62 716 461	63 504 469	67 628 939
pozostałe zobowiązania	62 210 207	63 199 897	67 282 125
w tym długoterminowe	236 794	395 244	213 102
w tym długoterminowe	169 437	133 131	117 929

Źródło: Na podstawie [Sprawozdania Roczne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST za lata 2012-2014].

W roku 2013 zarówno papiery wartościowe, kredyty i pożyczki, jak i pozostałe zobowiązania zanotowały wzrost w porównaniu z rokiem 2012. Natomiast w roku 2014 tylko zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek wzrosły o 6,5%, pozostałe tytuły dłużne były niższe niż w 2013 r.

W 2014 r., w stosunku do roku 2013 najwyższy przyrost zadłużenia według poszczególnych tytułów dłużnych nastąpił w samorządach województw. Zanotowano bowiem wzrost zadłużenia o 658 982 tys. zł, tj. o 9,9%, w porównaniu z rokiem 2013, natomiast w pozostałych jednostkach odpowiednio: w gminach – wzrost o 2,6% (664 301 tys. zł), w powiatach – wzrost o 1,1% (65 608 tys. zł), w miastach na prawach powiatu – wzrost o 5,1% (1 561 868 tys. zł).

Zobowiązania w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2012-2014 przedstawia rysunek 1.

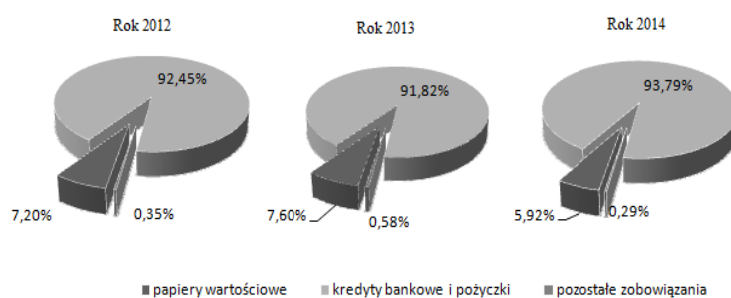


**Rys. 1.** Zobowiązania poszczególnych JST w latach 2012-2014

Źródło: Na podstawie [Sprawozdania roczne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST za lata 2012-2014].

Jak wynika z powyższego rysunku realna wartość zobowiązań zaciągniętych w latach 2012-2014 w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego rośnie w stałym tempie. Za utrzymującą się tendencją wzrostową w ogólnej strukturze zobowiązań odpowiadają tytuły dłużne miast na prawach powiatu oraz zobowiązania gmin, gdzie mamy do czynienia z najwyższą wartością i największą dynamiką.

W 2014 r. łączne zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych wzrosły o 4,3% w stosunku do 2013 r. Poddając analizie strukturę zadłużenia JST przedstawioną na rysunku 2, można stwierdzić, że zdecydowanie w tej kategorii dominują kredyty i pożyczki. Najmniej popularnymi formami zadłużenia są pozostałe zobowiązania w postaci depozytów czy wymagalnych zobowiązań.



**Rys. 2.** Struktura zadłużenia JST w latach 2012-2014 według tytułów dłużnych

Źródło: Na podstawie [Sprawozdania roczne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST za lata 2012-2014].



W strukturze zobowiązań ogółem JST w latach 2012-2014 najniższy średni poziom zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek odnotowały powiaty, których zadłużenie z tego tytułu nie przekraczało 9%. Najwyższy poziom zadłużenia występował w miastach na prawach powiatu, gdzie w 2012 r. wynosił 43,6% (w kolejnych latach odpowiednio 44,66% i 45%). Na koniec 2014 r. udział zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek powiatów, miast na prawach powiatu oraz województw kształtował się na poziomie około 93,79%. Drugim co do znaczenia źródłem pozyskiwania zewnętrznych zwrotnych zasobów finansowych jest emisja obligacji. Na tę formę pozyskiwania kapitału najczęściej decydowały się województwa. Wartość przyjętych depozytów i wymaganych zobowiązań w porównaniu z wyżej wymienionymi instrumentami, była pomijalnie niska.

#### **4. Ograniczenia w zaciąganiu kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego**

Ciężar realizacji wielu zadań publicznych zostaje w skuteczny sposób przelicany przez państwo na jednostki samorządu terytorialnego. Ponieważ w ślad za tymi zadaniami nie idą określone środki publiczne jednostki samorządu terytorialnego chcąc je realizować zmuszone było do oszczędności, poprawy egzekucji należności lub do dodatkowego zadłużania się (wzrostu poziomu zobowiązań). Działania te doprowadziły do wzrostu długu poszczególnych JST.

Powszechnie uważa się, że jednostki samorządu terytorialnego należą do najbardziej wiarygodnych i ekonomicznie bezpiecznych klientów banków [Nargiełło, 2006, s. 103].

Jednostki samorządowe decydując się na odpowiednie źródło pozyskania środków finansowych (kapitału) powinny przestrzegać ograniczeń wynikających bezpośrednio z ustawy o finansach publicznych. Obowiązująca od 2014 r. regulacja prawna wynikająca wprost z art. 243 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.] będąca ograniczeniem o charakterze ilościowym, wiąże się z obliczeniem matematycznego wzoru – Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia dla każdej jednostki JST odrębnie. Konstrukcję Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia przedstawia poniższy wzór [Marchewka-Bartkowiak, 2012, s. 2]:

$$\underbrace{\left(\frac{R+O}{D}\right)_n}_A \leq \frac{1}{3} * \underbrace{\left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} + Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} + Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)}_B$$

A – lewa strona wzoru określa obsługę długu jednostki.

B – prawa strona wskaźnika wyznacza limit obsługi długu jednostki.

Gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,

O – planowane na rok, budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowych,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n – 1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n – 2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n – 3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Ten indywidualny limit zadłużenia dotyczy maksymalnej wysokości środków, jakie JST będzie mogła w danym roku przeznaczyć na obsługę zadłużenia, tj. na raty kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych, odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych i spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji [Kotlińska, 2014, s. 52]

W literaturze można znaleźć wiele pozytywnych zalet obowiązywania Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia (IWZ). Przede wszystkim jego główną zaletą jest elastyczność, która przejawia się w uwzględnianiu zróżnicowanego potencjału dochodowego samorządów [Romowicz, 2014, s. 229]. Na podstawie IWZ organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym łączna wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi w stosunku do dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z relacji jej dochodów bieżących, do dochodów ogółem budżetu z ostatnich 3 lat.

Na uwagę zasługują również ograniczenia, które istniały przed wprowadzeniem IWZ.

Do roku 2013 do płatności związanych z obsługą długu nie zaliczało się spłat rat kapitałowych od kredytów lub pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, zaciąganych lub emitowanych w celu pokrycia utraty płynności finansowej budżetu (zobowiązań krótkoterminowych) oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji samorządowym osobom prawnym wykonującym zadania JST, z wykorzystaniem bezzwrotnych środków zagranicznych [Kotlińska, 2014, s. 51-52]. Ustanowiono dodatkowo nową regułę, tj. wymóg zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrycia niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami [Korolewska i Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 5].

Do roku 2013 obowiązywał w Polsce jednolity system ograniczania zadłużenia wszystkich JST i związków komunalnych. Ustawa o finansach publicznych w art. 169 i 170 mówiła wówczas o dwóch ograniczeniach o charakterze ilościowym:

- 15 % limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych,
- 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.].

Reguły te zostały zastąpione od 2014 r. Indywidualnym Wskaźnikiem Zadłużenia.

## **Podsumowanie**

Jednostki samorządu terytorialnego jako jednostki użyteczności publicznej mają za zadanie zaspokajać potrzeby społeczności lokalnej. Z tego też względu organy władzy samorządowej mają za zadanie prowadzić w sposób racjonalny politykę finansową. Jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość skorzystania z dowolnych źródeł finansowania zadań publicznych. Z przedstawionych w niniejszym artykule analizy literatury przedmiotu, jak również analizy zadłużenia za okres 2012-2014 wynika, że jednostki samorządowe najczęściej sięgają po kredyty bankowe jako obce źródła finansowania.

Czynią tak z wielu powodów, mianowicie kredytem bankowym pokrywane są wydatki związane z działalnością inwestycyjną, coraz rzadziej bieżącą, zazwyczaj w długim okresie czasu, związaną z wykorzystaniem środków unijnych. W tej sytuacji środki pochodzące z kredytu bankowego wykorzystywane są najczęściej jako wkład własny.

Bez wykorzystania kredytu bankowego wiele jednostek samorządowych nie stać byłoby na wniesienie wkładu własnego do realizacji zadania. Niemniej jednak nadal jest zbyt długa droga do uzyskania kredytu bankowego na dogodnych warunkach.

## Literatura

- Dafflon B. (2002), *The Theory of Subnational Balanced Budget and Debt Control* [w:] B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt, Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.
- Filipiak B. (2011), *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Główka G. (2009), *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym*, SGH, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2009), *Wybór instrumentu zwrotnego finansowania w celu realizacji inwestycji samorządowych* [w:] B. Filipiak (red.) *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*. Finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość, Zeszyty Naukowe, nr 471, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kata R. (2012), *Ryzyko finansowe w działalności jednostek samorządu terytorialnego – metody, oceny*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*”, nr 96.
- Knight F.H. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, University of Boston Press, Boston.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K. (2011), *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*, BAS Biuro Analiz Sejmowego, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M. (2005), *Problem wypłacalności jednostek samorządu terytorialnego – ryzyko bankructwa?* [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyt Naukowy, nr 401, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kotlińska J. (2014), *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „*Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*”, nr 7.
- Marchewka-Bartkowiak (2012), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Analizy BAS Biuro Analiz Sejmowych, nr 21, Warszawa.
- Nargiełło J. (2006), *Zdolność kredytowa, jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, nr 3125.
- Patrzalek L. (2010), *Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego* [w:] L. Patrzalek (red.), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.

Romowicz B. (2014), *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 40, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Rowe W.D. (1977), *An Anatomy and Risk*, R.E Krieger Publishing Company, New York.

Sprawozdania Roczne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST za lata 2012-2014, Departament Budżetu Państwa, Warszawa.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240.

Zioło M. (2011), *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, PTE, Kraków.

### **THE ROLE OF BANK LOANS AS A SOURCE OF FEEDBACK – FINANCING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS**

**Summary:** Public finance sector units may incur liabilities in the form of bank loans, loans or issue municipal bonds for the financing of tasks which are not intended to be coverage from existing financial resources. Choosing the right sources of financing depends on many factors and should always be preceded by a thorough economic analysis.

The aim of this article is to define the role played by the most commonly used among local government financing source feedback, which is a bank loan. The study also made the characteristics of the risks associated with lending to local governments. Article is a theoretical evidence – based literature. It includes also a small empirical study on local government debt under loans in the 2012-2014 years.

**Keywords:** loans, sources of financing, local self-government units.