

Wstęp

Od 1999 r. można zaobserwować stały wzrost poziomu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego ogółem, jak i według ich poszczególnych kategorii, tj. gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych. Rosną również koszty obsługi tego długu, powstaje też problem, jaki poziom zadłużenia JST można uznać za bezpieczny. Do tego pozyskiwanie przez JST środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, z uwagi na konieczność posiadania przez nie wkładu własnego na realizację przedsięwzięć finansowanych środkami unijnymi, wymusza korzystanie przez te jednostki z instrumentów zwrotnego finansowania. Sytuacja taka stwarza konieczność koncepcyjnego podejścia JST do problemu rosnącego zadłużenia, utrzymania płynności finansowej i zarządzania powstałym długiem. Należy więc poszukiwać rozwiązań w sferze bezpiecznego poziomu zadłużenia JST w skali mikro, tj. utrzymania płynności finansowej (i tym samym wypłacalności) zadłużających się JST, oraz w skali makro, gdyż dług JST stanowi część państwowego długu publicznego, a jego poziom jest istotny z punktu widzenia spełnienia przez Polskę fiskalnych kryteriów konwergencji, służących utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych w krajach UE. Ponadto w celu utrzymania dobrej kondycji finansowej JST pożądane jest dążenie do minimalizacji kosztów obsługi długu i tym samym zmniejszania kosztu pozyskania środków na finansowanie zadań JST. Nie bez znaczenia są również działania, które należy podejmować w celu zmniejszenia ryzyka obsługi długu.

Głównym celem monografii jest kompleksowe zbadanie problematyki zarządzania długiem JST poprzez określenie istoty, celów, instrumentów i uwarunkowań zarządzania długiem. Innym celem jest wskazanie obszarów decyzyjnych w zakresie oceny zdolności JST do zaciągania i obsługi długu, jak również kształtowania poziomu długu i wypłat na jego obsłu-

gę, biorąc pod uwagę wybór instrumentów zaciągania długu w kontekście minimalizacji kosztów i ryzyka obsługi długu oraz utrzymania płynności finansowej i dobrej kondycji finansowej.

Zarządzanie długiem JST sprzyja jej rozwojowi i lepszemu zaspokajaniu potrzeb społeczności samorządowych, jak również utrzymaniu dobrej kondycji finansowej, pod warunkiem że jednostka samorządu terytorialnego:

- 1) określa cele i instrumenty zarządzania długiem,
- 2) określa przyczyny, uwarunkowania i skutki zaciągania długu,
- 3) dokonuje świadomego wyboru instrumentów zwrotnego finansowania, kierując się wcześniej określonymi kryteriami,
- 4) planuje i monitoruje poziom długu i kosztów jego obsługi,
- 5) dąży do minimalizacji kosztów i ryzyka obsługi długu,
- 6) ocenia swoją kondycję finansową i określa czynniki wpływające na zmiany jej poziomu,
- 7) ma specjalną jednostkę organizacyjną, która opracowuje i realizuje strategię zarządzania długiem, jak również korzysta z profesjonalnej pomocy doradców finansowych.

W pierwszej kolejności wskazano na przyczyny, skutki i uwarunkowania (prawne, ekonomiczne, polityczne i organizacyjne) zaciągania długu przez JST. Scharakteryzowano również instrumenty zwrotnego finansowania, w tym równoważenia budżetu JST (kredyty, pożyczki, obligacje i bony komunalne). Następnie wyjaśniono istotę zdolności JST do zaciągania i obsługi długu (kondycji finansowej/zdolności kredytowej), wskazano na czynniki ją kształtujące i metody jej oceny. Przeprowadzono analizy porównawcze instrumentów zwrotnego finansowania (instrumentów równoważenia budżetu JST), jak również wyboru metody emisji obligacji komunalnych. W tych analizach uwzględniono rolę banku w zarządzaniu finansami JST, w tym w zarządzaniu długiem JST, poruszono także problem kosztów i ryzyka obsługi długu oraz utrzymania płynności finansowej. Na koniec przeprowadzono analizy wyniku i długu sektora samorządowego w krajach UE oraz zmian poziomu i struktury zobowiązań JST ogółem i według poszczególnych ich kategorii w Polsce w latach 1999–2007. Analizie poddano również zmiany zachodzące na rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1997–2007, ze wskazaniem czynników pozytywnie i negatywnie wpływających na rozwój tego rynku.

Książka ma za zadanie przybliżenie czytelnikom (samorządowcom, studentom i pracownikom naukowo-dydaktycznym wydziałów ekonomicznych, prawa i administracji, jak i innym zainteresowanym) problematyki zarządzania długiem JST. Proponowany zakres merytoryczny monografii można uznać za nowatorski, gdyż w ostatnich latach nie ukazała się żadna publikacja w całości poświęcona problematyce zarządzania długiem JST (na rynku wydawniczym dominują publikacje poświęcone np. finansom samorządu terytorialnego, obligacjom komunalnym czy też usługom banków dla jednostek samorządu terytorialnego).