

## **Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy**

### **1. Wstęp**

Problematyka długu samorządowego jest bardzo często rozważana i analizowana, co wynika z kilku powodów. Najczęściej przyjmuje się, że zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest następstwem zaciągania zobowiązań długoterminowych w formie kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (obligacji), które to tytuły dłużne dominują w strukturze zobowiązań w przeciwieństwie do zobowiązań wymagalnych i przyjętych depozytów [Miemiec, Sawicka i Miemiec, 2013, s. 158]. Inaczej traktuje się także dług samorządowy jako skutek deficytu budżetowego i braku środków na jego pokrycie. Ponadto, we współczesnym państwie kładzie się nacisk na poprawę jakości i dostępności świadczonych usług publicznych także na poziomie lokalnym, stąd wiele jednostek samorządu terytorialnego dążąc do tego celu w ramach prowadzonej strategii rozwoju zadłuża się, aby podjąć przedsięwzięcia inwestycyjne.

Nowe rozwiązanie prawne, które weszło w życie 1 stycznia 2014 roku wprowadziło zindywidualizowany wskaźnik zadłużenia, który jest obliczany dla każdej JST przy uwzględnieniu jej potencjału finansowego, jest przyczyną wiele kontrowersji. Uznaje się, że przyrost długu samorządowego w latach 2009-2013 był próbą ucieczki przed wejściem w życie nowych zasad ustalania limitu, które w praktyce miały być niekorzystane dla wielu JST. Pojawiło się też zjawisko poprawiania wskaźnika. Co więcej, zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014-2020. Dylemat sprowadza się do tego, czy nowe zasady limitacji długu będą przyczyniać się do rozwoju gmin, powiatów i województw, czy też będą barierą, zwłaszcza w sytuacji pozyskiwania środków unijnych. Jeżeli przyjąć pogląd, że nowe limity długu powinny uwzględniać potrzeby rozwojowe JST to jaka powinna być ich konstrukcja?

Na tym tle celem artykułu jest wskazanie problemów związanych z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2013 przy uwzględnieniu różnych stanowisk.

## **2. Bezpieczeństwo finansów samorządowych**

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego uległa pogorszeniu po 2007 roku, co stało się przedmiotem wielu analiz, które zwracały uwagę na kwestię bezpieczeństwa finansów samorządowych. Trzeba podkreślić, że wiązało się to z faktem, że rozpoczęła się perspektywa finansowa w latach 2007-2013, a ważnym źródłem finansowania zadań JST, w tym inwestycji, stały się środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Wymóg posiadania wkładu własnego przy braku środków pochodzących z nadwyżki operacyjnej oznaczał dla wielu JST pozyskanie pieniędzy na ten cel za pomocą zaciągniętych zobowiązań. Pojawiło się zatem niebezpieczeństwo, że korzystnemu skądinąd zjawisku absorpcji środków unijnych przez władze samorządowe towarzyszyć może inne, tym razem negatywne zjawisko zadłużania się ponad miarę jednostek samorządowych. Niebezpieczeństwo to okazało się całkiem realne, gdyż w latach 2008-2013 dług samorządowy wzrósł 2,5 razy. O ile w 2008 roku wynosił 25 mld zł, o tyle w 2013 roku już 65,2 mld zł. Dla ograniczenia tego zjawiska podjęto szereg działań, które wzmocniły kontrolę nad finansami samorządowymi, w tym m. in. wprowadzono zasadę co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia. [ustawa o finansach publicznych, 2009] Rozwiązania te są różnie oceniane.

### **2.1. Złota reguła równoważenia bieżącego budżetu samorządowego**

Złota reguła, nazywana także regułą wydatkową, obowiązuje od 2011 roku, na mocy art. 242 [ustawa o finansach publicznych 2009], zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 są to środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). Co więcej, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wymóg zrównoważenia budżetu w części operacyjnej dotyczy zarówno etapu planowania budżetu JST, jak i etapu jego wykonania budżetu [Leksykon

budżetowy]. Jednakże w przypadku wykonania budżetu warunek jego zrównoważenia w części bieżącej jest złagodzony. Ustawodawca dopuścił możliwość wyższych wykonanych wydatków od wykonanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wymienione powyżej wolne środki w sytuacji, gdy różnica będzie odpowiadać kwocie związanej z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej lub państw EFTA i środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Praktycznie reguła ta oznacza zakaz finansowania wydatków majątkowych (kapitałowych) dochodami bieżącymi, a wynik budżetu dodatni (nadwyżka operacyjna) lub ujemny (deficyt operacyjny) stanowi jedną z najważniejszych kategorii służących do oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Nadwyżka operacyjna daje możliwość realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych (majątkowych) lub umożliwia spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Pomijając tutaj mankamenty kluczowego dla bezpieczeństwa finansowego rozwiązania i problemów związanych ze sposobem liczenia nadwyżki operacyjnej (np. brak definicji nadwyżki z lat ubiegłych), warto podkreślić, że regulacja ta sankcjonuje istniejące w praktyce rozgraniczenie budżetu na część bieżącą (administracyjną, operacyjną) i część majątkową (inwestycyjną, budżet kapitałowy) [*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy* 2014 s. 641], a także może wpływać na decyzje władz samorządowych co do bardziej oszczędnej polityki w zakresie wydatków bieżących. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że złota reguła budżetowa ma drugorzędne znaczenie. Dostrzec można nielogiczność, bowiem ustawodawca w art. 212 cytowanej ustawy o finansach publicznych nie uwzględnił kwoty planowanego deficytu ani nadwyżki operacyjnej w katalogu elementów zawartych w uchwale budżetowej [Siwek 2016, s. 17].

Dla dalszych rozważań istotne jest także podkreślenie faktu, że z roku na rok rośnie wielkość nadwyżki operacyjnej i liczba jednostek, które zamknęły budżet nadwyżka operacyjną (tab. 1).

Tabela 1. Nadwyżka operacyjna w JST w latach 2014-2016

| Wyszczególnienie                    | Ogółem   | Gmina   | M. St. Warszawa | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
|-------------------------------------|----------|---------|-----------------|---------------------------|---------|-------------------------|
| <b>2014</b>                         |          |         |                 |                           |         |                         |
| <b>Nadwyżka operacyjna w mln zł</b> | 16 431,9 | 8 158,4 | 1 188,5         | 3 986,2                   | 1 504,9 | 1 593,9                 |
| <b>Liczba JST</b>                   | 2 754    | 2 366   | 1               | 64                        | 308     | 15                      |
| <b>2015</b>                         |          |         |                 |                           |         |                         |

|                                     |          |          |         |         |         |         |
|-------------------------------------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Nadwyżka operacyjna w mln zł</b> | 18 395,5 | 8 769,8  | 1 514,8 | 4 334,6 | 1 652,0 | 2 034,3 |
| <b>Liczba JST</b>                   | 2 762    | 2 368    | 1       | 65      | 312     | 16      |
| <b>2016</b>                         |          |          |         |         |         |         |
| <b>Nadwyżka operacyjna w mln zł</b> | 20 533,6 | 10 388,4 | 1 324,5 | 4 870,3 | 2 064,4 | 1906,0  |
| <b>Liczba JST</b>                   | 2 792    | 2 399    | 1       | 65      | 311     | 16      |

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2017, s. 267, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl), data wejścia: 10.08.2017 r.

W 2014 roku liczba JST ogółem, które osiągnęły deficyt operacyjny wynosiła 55, w 2015 roku 46, a w 2016 roku było to już tylko 16 jednostek. Na początku 2016 roku analitycy Fitch (chyba to nie wystarczy) prognozowali, że w latach 2016-2017 JST osiągną nadwyżkę operacyjną na poziomie 11-12 % dochodów operacyjnych, czyli około 22 mld zł, ponieważ samorządy będą kontynuować działania mające na celu racjonalizację wydatków bieżących. Zadłużenie będzie pozostawać na względnie stabilnym poziomie [*Fitch: w latach 2016-17 JST osiągną nadwyżkę na poziomie 11-12 proc. dochodów 2016*]. Wykonanie budżetów JST za 2016 rok zdają się potwierdzać te prognozy. W ocenie Krajowej Rady RIO przy utrzymaniu poziomu nadwyżki operacyjnej z wykonania w 2016 roku w zdecydowanej większości JST (niezależnie od odnotowanej w nich relacji kwoty długu do dochodów budżetowych), możliwe byłoby sfinansowanie w perspektywie nie przekraczającej 10 najbliższych lat budżetowych spłaty całego zadłużenia (2 550 JST, tj. 94,2% ogółu zadłużonych). Natomiast w przypadku 63 JST, w których relacja długu do dochodów w 2016 r. przekraczała 60%, aż 33 jednostki byłaby w stanie spłacić całe swoje zadłużenie w ciągu 15 lat [*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych...*, 2017, s. 268].

## 2.2. Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Na dług JST składają się zobowiązania z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych; zaciągniętych kredytów i pożyczek; przyjętych depozytów i zobowiązań wymagalnych<sup>1</sup>. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 89) jednostki

<sup>1</sup> Szczegółową klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym samorządowego zawiera Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. U. 2011 nr 298 poz. 1767.

samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1. pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
2. finansowanie planowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
3. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek;
4. wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej [ustawa o finansach publicznych 2009].

Ustawodawca określił także dalsze warunki związane z zaciąganiem zobowiązań przez JST z pominięciem zadłużania na sfinansowanie występującego deficytu przejściowego. Ograniczenia te dotyczą: zakazu kumulowania kosztów obsługi długu (koszty te muszą być ponoszone przynajmniej raz do roku); ustalenia górnej granicy dyskonta od emitowanych przez JST papierów wartościowych (dyskonto nie może przekroczyć 5% wartości nominalnej); zakazu kapitalizacji odsetek.

Nie sposób nie zauważyć, że intencją ustawodawcy jest ograniczanie długu samorządowego, ale równocześnie jednym z najpoważniejszych problemów związanych z zarządzaniem długiem jest właśnie ustalenie limitu tego długu. Dalsze działania ustawodawcy sprowadziły się do odejścia od sztywnego (zunifikowanego) sposobu definiowania dopuszczalnych norm zadłużenia i wprowadzenia rozwiązania, które wyznacza zdolność do absorpcji długu w sposób indywidualny, tzn. dostosowany do możliwości każdej jednostki samorządu terytorialnego [Bem, Daszyńska-Zygadło i Szkica 2015, s. 12]. Stąd ustawowe limity ilościowe (sztywne) związane z poziomem długu samorządowego obowiązywały wszystkie typy JST do końca 2013 r. Wyróżniało się limit pierwszy (tzw. reguła kosztów obsługi), który nie mógł przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego (art. 169). Natomiast limit drugi (tzw. reguła długu) nie mógł przekraczać 60% wykonywanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym (art. 170). W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie mogła przekroczyć 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów [ustawa o finansach publicznych 2005]. Limity te były przedmiotem krytyki zarówno ze strony środowiska samorządowego, jak i naukowego, a uwagi te były zgłaszane podczas spotkań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Wiązało się to z tym, że limity te nie ujmowały sytuacji gospodarczej, co mogło grozić wyższym

zadłużeniem jednostek niż wynikające z faktycznych możliwości spłaty długu, pomimo realizacji ustawowych granic zadłużenia. Zwracano też uwagę na niską elastyczność dotychczasowych rozwiązań, czy też nieuwzględnienie specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego różniących się np. położeniem, powierzchnią, zasobami na ich obszarze, atrakcyjnością inwestycyjną itp.[Ładysz, 2013]. Jednakże główny zarzut dotyczył nieuwzględnienia potencjału finansowego, zwłaszcza tkwiącego w dochodach własnych poszczególnych JST. Podkreślało się też fakt, że istnienie zadłużenia nie przekraczającego wymienionych limitów nie było tożsame z brakiem trudności w terminowej spłacie długu [Gonet 2008, s. 11-15].

Od 1 stycznia 2014 roku zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia, który ma charakter parametryczny i został zapisany cytowanej powyżej ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Zgodnie z art. 243 ust. 1 jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi (spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek; wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych; potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji), do dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu [ustawa o finansach publicznych 2009]. Przy czym przy obliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie uwzględnia się kwot/długu zaciągniętego na realizację programów, projektów lub zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz pomocy państwa EFTA w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji. Na uwagę zasługuje także fakt, że kwota długu JST, w tym relacja, o której mowa w art. 243, a także sposób finansowania długu są elementami wieloletniej prognozy finansowej, przy czym prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na jaki zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania [*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy* 2014 s. 647]. Z racji tego, że indywidualny wskaźnik zadłużenia jest częścią składową wieloletnich prognoz finansowych oraz samej konstrukcji wskaźnika pojawił się problem czy rzeczywiście wszedł on w życie z początkiem 2014 roku. Zwraca na to uwagę M. Tyniewicz [2013, s. 147-149], ponieważ wejście w życie wskaźnika od 2014

roku nie oznacza, że nie znalazł on zastosowania od 2011 roku. To właśnie od 2011 roku organy JST uczestniczące w dwóch etapach procedury budżetowej – przygotowania projektu budżetu i jego uchwalania, powinny były mieć na uwadze dyspozycje art. 243 [ustawa o finansach publicznych, 2009].

Nie kwestionując potrzeby ustanowienia prawnych barier dotyczących poziomu zadłużenia JST warto wskazać, że indywidualny wskaźnik zadłużenia jest niedopracowany, na co wskazuje się w literaturze przedmiotu. Wskaźnik wpływa bezpośrednio na możliwość zaciągania nowego długu przez JST poprzez uzależnienie poziomu długu od wypracowanej nadwyżki operacyjnej w ostatnich trzech latach. Co więcej, poziom wskaźnik jest korzystniejszy dla tych JST, które osiągają większe dochody ze sprzedaży majątku. Wśród wad konstrukcji wskaźnika wymienia się także [Kornberger-Sokołowska 2015, s. 40]:

1. przyjęty sposób kalkulacji nadwyżki operacyjnej;
2. oparcie wyliczeń na danych historycznych, które nie odzwierciedlają aktualnej sytuacji finansowej JST;
3. braku uwzględnienia zmiennej koniunktury gospodarczej (w skali makro i mikro);
4. wymuszanie przesuwania wydatków związanych z obsługą zadłużenia na następne lata, co powoduje wzrost kosztów zadłużenia i kumulację tych wydatków w przyszłych latach;
5. niemożliwość użycia wolnych środków na spłatę rat;
6. prawdopodobieństwo „poprawiania” wskaźnika poprzez sprzedaż majątku.

Jednakże najczęściej niepokoju wzbudzały opinie dotyczące chociażby uniemożliwienia zadłużania się tym samorządom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, czy też brak możliwości spłat zaciągniętych zobowiązań z uwagi na ujemną wartość tego wskaźnika. Jeszcze przed wejściem w życie wskaźnika powstały propozycje jego modyfikacji zaprezentowane przez Biuro Analiz Sejmowych [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski 2012], czy Związek Miast Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów we współpracy z Związkiem Banków Polskich [Tartanus-Oryszczak 2014]. Także po 2014 roku pojawiały się kolejne propozycje zmian legislacyjnych, zwłaszcza że JST same podjęły działania mające na celu zachowanie relacji z art. 243 [ustawa o finansach publicznych, 2009], polegające m. in. na restrukturyzacji długu [Kornberger-Sokołowska 2015, s. 41-42]. Sama konstrukcja wskaźnika przyczynia się do podejmowania negatywnych działań w celu jego ominięcia. Na możliwości manipulacji

zwracał uwagę A. Babczuk w kontekście stosowania niestandardowych instrumentów finansowych [Cyrankiewicz 2014], bowiem poza limitowaniem pozostają długi spłacane wydatkami (*forfaiting*), bądź zobowiązania niezaliczane do długu (*leasing zwrotny*). Poza tym, można podnieść poziom dopuszczalnych spłat długu określonych indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia za pomocą leasingu zwrotnego, *sell-buy back* czy krzyżowe *sell-buy back*. Do często stosowanych instrumentów obejścia wskaźnika zalicza się także finansowanie kapitałowe, płatności ratalne czy subrogację.

Po prawie trzech latach od wejścia w życie wskaźnika jego wady są wciąż analizowane. Przy nadmiernym zadłużeniu budowę wskaźnika można określić jako „sztywną”. Wynika to z braku ustawowego mechanizmu odblokowującego możliwość wyższych spłat niż wynikających z wyliczonego wzoru. R. P. Krawczyk [2016, s. 10-11] wymienia także inne czynniki wskazujące na niedopracowanie przepisów związanych z limitowaniem zadłużenia, tj.: brak możliwości redukcji zadłużenia pomimo posiadanych własnych środków oraz dokonania jego restrukturyzacji poprzez zastosowanie przychodów zwrotnych; brak wrażliwości wskaźnika na jednorazowe znaczne zmiany dochodów; różnice w sformułowaniu dochodów majątkowych (ustawa o finansach publicznych a wieloletnia prognoza finansowa).

Obecnie trwają prace zasygnalizowane przez Ministerstwo Finansów mające na celu wyeliminowanie tych braków jakościowych i uniknięcia obchodzenia limitów zadłużenia. Powstał projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym JST miałyby wyliczać wskaźnik według nowych zasad. W jego wyliczaniu uwzględniane będą wszystkie formy zadłużenia, w tym oparte na wspomnianych powyżej niestandardowych instrumentach finansowych. Ze wskaźnika znikną też dochody ze sprzedaży majątku, a także możliwa będzie restrukturyzacja zadłużenia, czyli chociażby wcześniejsza spłata zadłużenia ze środków nie będących nadwyżką operacyjną [Gniadkowski 2017].

W kontekście rozważań o limitacji zadłużenia istotne jest także to, że dług podsektora samorządowego stanowi część państwowego długu publicznego. Stąd jak słusznie zauważają A. Bem, K. Daszyńska-Zygadło i T. Szkica [2015, s. 19], JST mogą utracić swobodę zadłużania się w granicach wyznaczonych regulacjami zawartymi w ustawie o finansach publicznych, co wynika z uruchomienia procedur ostrożnościowo-sanacyjnych.

### **3. Zadłużenie JST w latach 2014-2016 – wybrane aspekty**

Udział długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym w latach 2014-2016 kształtował się średnio na poziomie 7,8%.

Tabela 2. Udział długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym w latach 2014-2017 w mln zł i jako %% (po konsolidacji)

| Wyszczególnienie                                               | 2014      | 2015      | 2016      | 2017*     |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>1. Państwowy dług publiczny</b>                             | 826 772,2 | 877 282,4 | 965 198,1 | 977 216,4 |
| <b>tym:</b>                                                    | 100%      | 100%      | 100%      | 100%      |
| <b>1.1. Zadłużenie podsektora rządowego</b>                    | 754 992,7 | 805 108,7 | 895 558,2 | 909 714,7 |
|                                                                | 91,3%     | 91,8%     | 92,8%     | 93,1%     |
| <b>1.2. Zadłużenie podsektora samorządowego w tym:</b>         | 71 660,6  | 72 072,9  | 69 560,8  | 67 429,5  |
|                                                                | 8,7%      | 8,2%      | 7,2%      | 6,9%      |
| <b>1.2.1. Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki</b> | 68 264,5  | 68 352,1  | 65 843,1  | 63 607,3  |
|                                                                | 8,3%      | 7,8%      | 6,8%      | 6,5%      |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych za poszczególne lata*. Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów. \*Dane za dwa kwartały.

Dane zawarte w tabeli 2 wskazują na to, że w długu JST i ich związków, który stanowi około 95% w długu sektora samorządowego zmniejsza się, a największy spadek o 3,7% odnotowano w 2016 roku.

Tabela 3. Wybrane dane dotyczące wykonania budżetów JST w latach 2014-2016 w mln zł

| Wyszczególnienie                                                                                                               | Ogółem    | Gminy    | Miasta na prawach powiatu | Powiaty  | Województwa samorządowe |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|---------------------------|----------|-------------------------|
| <b>2014</b>                                                                                                                    |           |          |                           |          |                         |
| <b>I. Dochody ogółem</b>                                                                                                       | 194 337,2 | 84 549,0 | 68 259,8                  | 23 782,8 | 17 745,6                |
| <b>II. Zadłużenie w tym:</b>                                                                                                   | 72 109,9  | 26 436,2 | 32 446,4                  | 5 943,2  | 7 284,1                 |
| <b>Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych</b> | 9 222,8   | 2 327,7  | 5 999,1                   | 177,6    | 718,4                   |

| 2015                                                                                                                           |           |           |          |          |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| <b>I. Dochody ogółem</b>                                                                                                       | 199 018,9 | 87 667,2  | 70 560,1 | 23 681,5 | 17 110,1 |
| <b>II. Zadłużenie w tym:</b>                                                                                                   | 71 634,7  | 25 428,7  | 33 210,3 | 5 841,2  | 7 154,5  |
| <b>Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych</b> | 6 842,9   | 1 797,5   | 4 250,5  | 177,7    | 617,2    |
| 2016                                                                                                                           |           |           |          |          |          |
| <b>I. Dochody ogółem</b>                                                                                                       | 213 668,9 | 101 794,8 | 74 420,1 | 23 948,4 | 13 505,6 |
| <b>II. Zadłużenie w tym:</b>                                                                                                   | 69 019,9  | 23 863,5  | 32 821,7 | 5 565,8  | 6 768,9  |
| <b>Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych</b> | 4 227,2   | 1 326,5   | 2 100,6  | 158,2    | 641,9    |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata*, Rada Ministrów, Warszawa.

Zadłużenie wszystkich JST w relacji do wykonanych dochodów ogółem w 2014 roku wynosiło 37,1%, w 2015 roku 36%, a w 2016 roku 32,2%. Dane te potwierdzają, że wielkość zadłużenia JST spada. W analizowanym okresie zmniejsza się także zadłużenie na programy unijne. Świadczą o tym dwa wskaźniki: udział zadłużenia JST bez zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w wykonanych dochodach ogółem oraz udział zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w zadłużeniu ogółem. Wskaźnik pierwszy wynosił w 2014 roku 32,4%, w 2015 roku 32,6%, a w 2016 roku 30,2%. Natomiast wskaźnik zadłużenie na programy i projekty unijne w 2014 roku stanowiło 12,8% zadłużenia ogółem, w 2015 roku 9,5%, a w 2016 roku 6,1%.

Tabela 4. Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia obowiązujący przy ustalaniu budżetów w latach 2014-2017

| Wyszczególnienie | Gminy |      |      |      | Miasta na prawach powiatu |      |      |      | Powiaty |      |      |      | Województwa samorządowe |      |      |      |
|------------------|-------|------|------|------|---------------------------|------|------|------|---------|------|------|------|-------------------------|------|------|------|
|                  | 2014  | 2015 | 2016 | 2017 | 2014                      | 2015 | 2016 | 2017 | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2014                    | 2015 | 2016 | 2017 |

|                          |          |          |          |          |    |    |    |    |         |         |         |         |    |    |    |    |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----|----|----|----|---------|---------|---------|---------|----|----|----|----|
| <b>Poniżej<br/>0,0%</b>  | 3        | 3        | 4        | 7        | -  | -  | -  | -  | 6       | 8       | 4       | 1       | -  | -  | -  | -  |
| <b>0,0%-<br/>3,0%</b>    | 89       | 38       | 37       | 46       | 3  | 2  | 2  | 2  | 36      | 29      | 26      | 15      | -  | -  | -  | -  |
| <b>3,0%-<br/>6,0%</b>    | 61<br>0  | 45<br>9  | 37<br>0  | 39<br>5  | 17 | 19 | 13 | 11 | 15<br>2 | 16<br>1 | 14<br>1 | 13<br>7 | -  | 1  | 1  | 1  |
| <b>6,0%-<br/>9,0%</b>    | 86<br>2  | 90<br>1  | 88<br>6  | 87<br>4  | 27 | 24 | 26 | 29 | 97      | 96      | 11<br>2 | 10<br>5 | 4  | 6  | 7  | 3  |
| <b>9,0%-<br/>12,0%</b>   | 51<br>2  | 60<br>5  | 66<br>0  | 63<br>5  | 11 | 15 | 15 | 12 | 17      | 15      | 24      | 44      | 9  | 6  | 4  | 7  |
| <b>12,0%-<br/>15,0%</b>  | 20<br>5  | 26<br>0  | 28<br>5  | 28<br>1  | 6  | 5  | 8  | 8  | 5       | 4       | 7       | 11      | 3  | 3  | 3  | 4  |
| <b>Powyżej<br/>15,0%</b> | 13<br>2  | 14<br>7  | 17<br>0  | 17<br>4  | 2  | 1  | 2  | 4  | 1       | 1       | -       | 1       | -  | -  | 1  | 1  |
| <b>Liczba<br/>JST</b>    | 24<br>13 | 24<br>13 | 24<br>12 | 24<br>12 | 66 | 66 | 66 | 66 | 31<br>4 | 31<br>4 | 31<br>4 | 31<br>4 | 16 | 16 | 16 | 16 |

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2015, s. 255. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2016, s. 279. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2017, s. 268.

Od 2014 roku zmieniała się liczba JST w analizowanych przedziałach, w których mogły one planować poziom spłaty zadłużenia. W przypadku gmin największa liczba tego typu JST może planować poziom spłaty zadłużenia w przedziale 9-12% planowanych dochodów, dla miast na prawach powiatu i powiatów przedział ten wynosi 6-9%, a dla województw 9-12%.

#### 4. Podsumowanie

Poziom zadłużenia JST wynika zarówno z istniejących limitów jak i indywidualnych możliwości finansowych danej jednostki. Odejście od ilościowych limitów zadłużenia i przejście do indywidualnego wskaźnika zadłużenia należy ocenić pozytywnie, pomimo wad w jego konstrukcji i krytyki opierającej się na uznaniu jego „sztywności” (braku elastyczności). Z jednej strony pojawiają się obawy o to, że wskaźnik jest rozwiązaniem jedynie dla aktywnych JST, z racji faktu, że wielkość zadłużenia jest uzależniona od wysokości nadwyżki operacyjnej. Natomiast z drugiej strony liczne JST są już tak zadłużone, że formuła wskaźnika uniemożliwi pozyskiwanie środków unijnych. Doświadczenia z obecną perspektywą finansową Unii Europejskiej 2014-2020 i fakt, że środki pochodzące z budżetu unijnego wpłyną znacząco na kształt budżetów samorządowych M. Dylewski [2015, s. 26], potwierdza obawy i zagrożenia, które mogą zmniejszać finansowanie rozwoju JST tymi środkami.

Wśród zagrożeń tych wymieniona została obecna konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Wprowadzenie reguł fiskalnych dla JST miało na celu ograniczanie i monitorowanie niebezpiecznego zjawiska przyrostu długu samorządowego. Według prognoz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dług samorządowy ma spadać i wynosić 77,1 mld zł w 2017 roku, 76,4 mld zł w 2018 roku i 73,1 mld zł w 2019 roku [*Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2016 roku*, s. 268]. Tutaj rodzi się pytanie czy przy takim stanie prawnym wskaźnik ogranicza możliwości zadłużania się przez samorządy czy też JST podejmują działania mające na celu omijanie wskaźnika i dalej czy te działania nie stanowią zagrożenia dla ich rozwoju? Potwierdzeniem faktu, że problem (skala zjawiska) jest znacząca może być stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych: „Widoczny od kilku lat wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego to istotny problem. Jednak znacznie większym problemem pozostaje obecnie coraz bardziej realna utrata możliwości monitorowania poziomu tego zadłużenia. Wynika to z zauważalnej od pewnego już czasu alokacji długu poza obszar dotychczas znanych instrumentów dłużnych, poprzez tworzenie nowych konstrukcji kreujących zobowiązania o cechach kredytu lub pożyczki, które nie mieszczą się w sferze rozliczeń przychodowo–rochodowych. Może to mieć wpływ na równowagę i bezpieczeństwo finansowe samorządu terytorialnego”, [*Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, 2016, s. 68]. Do głównych nieprawidłowości i naruszeń prawa wynikających z zastosowania niestandardowych instrumentów finansowych należą: zaciąganie zobowiązań z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań wieloletnich; niezabezpieczenie interesu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie warunków zaciąganych zobowiązań dłużnych; naruszenie zasad dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny; nierzetelne wykazywanie danych w sprawozdawczości budżetowej i dotyczącej długu; nierzetelne i nierealistyczne wykazywanie danych w wieloletniej prognozie finansowej; sporządzenie nierzetelnych dokumentów w związku z zaciąganiem zobowiązań dłużnymi (np. operatów szacunkowych); nieterminowe regulowanie zobowiązań oraz działanie w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych wprowadzających ograniczenia w zakresie zaciągania długu i jego spłaty [*Niestandardowe instrumenty finansowania...*, s. 38]. Uwidocznieniem tego problemu jest także niebezpieczne zjawisko zadłużania się samorządów w parabankach, które

według szacunków Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2016 roku wyniosło 164,2 mln zł i dotyczyło 38 JST. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli presja na wykorzystywanie tego typu zadłużenia może ulec zwiększeniu w przypadku chęci dalszego wykorzystania środków Unii Europejskiej [NIK o zadłużaniu samorządów w tzw. parabankach, 2016]. Sposób ten jest nie tylko kosztowny, ale także przyczynia się do ukrywania długu, ponieważ operacje te nie zawsze były przedstawiane w ewidencji księgowej i sprawozdawczości JST, pomimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki [Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, 2016, s. 6].

Zagrożenie dla płynności finansowej lub uchwalenia budżetu może także wyniknąć z realizacji programu „Rodzina 500+”. Program ten spowodował nadzwyczajny i poniekąd sztuczny wzrostu dochodów JST, co stworzyło przejściowe i również sztuczne możliwości zwiększenia maksymalnego poziomu wydatków związanych z obsługą zadłużenia (polepszenie relacji zadłużenia i jego obsługi do dochodów bieżących i dochodów ogółem) [Program „Rodzina 500+ znaczenie wpłynie na finanse JST, 2017].

Problematyka zadłużania się JST jest bardzo rozbudowana i wymaga szerszych analiz uwzględniających różne aspekty zaczynając od sytuacji makroekonomicznej kraju poprzez sytuację finansową JST, w tym systemu zasilania finansowego, a kończąc na planach rozwojowych (inwestycyjnych).

## Literatura

Bem A., Daszyńska-Żygadło K., Szkica T. [2015], *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwość absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.

Cyrankiewicz M. [2014], *Pułapka indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, <http://prawo.rp.pl/artukul/1114479.html>, dostęp: 25.08.2017.

Dylewski M. [2015], *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne”, nr 1.

Fitch: w latach 2016-17 JST osiągną nadwyżkę na poziomie 11-12 proc. dochodów

[2016], <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Fitch-w-latach-2016-17-JST-osiagnanadwyzke-na-poziomie-11-12-proc-dochodow-3475208.html>, dostęp: 25.08.2017.

Gniadkowski A. [2017], *Projekt Ministerstwa Finansów: koniec obchodzenia limitów zadłużenia*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/projekt-ministerstwa-finansow-koniec-obchodzenia-limitow-zadluzenia/>, dostęp: 27.08.2017.

Gonet W. [2008], *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 11.

Kornberger-Sokołowska E. [2015], *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.

Krawczyk R. P. [2016], *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 12.

*Leksykon budżetowy*, hasło: nadwyżka operacyjna, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D5E0A6C5F69F133C1257A61042B090&litera=N>, dostęp: 26.08.2017.

Ładysz I. [2013], *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, <http://www.ptc.pl/kongres/referaty/Ladysz%20Iwona/%C5%81adysz%20Iwona%20-%20ZAD%20-%20JEDNOSTEK%20SAMORZ%20TERYTORYALNEGO%20W%20POLSCE.pdf>, dostęp: 24.08.2017.

Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M. [2012], *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” nr 21 (88).

Miemieć W., Sawicka K., Miemieć M. [2013], *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa.

*Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego* [2016], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź, [https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr\\_rio\\_20160122\\_niestandard\\_instr\\_finans\\_potrz\\_jst.pdf](https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf), dostęp: 01.08.2017.

*NIK o zadłużaniu samorządów w tzw. parabankach* [2016], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zadluzaniu-samorzadow-w-tzw-parabankach.html>, dostęp: 01.09.2017.

*Program „Rodzina 500+ znaczenie wpłynie na finanse JST* [2017], INC Rating, <http://incrating.pl/program-rodzina-500-znacznie-wplynie-finanse-jst/>, dostęp: 10.09.2017.

Siwek K. [2016], *Zasada zrównoważonego budżetu bieżącego a efektywność wykorzystania wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.

*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2014 roku* [2015], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.

*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2015 roku* [2016], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.

*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2016 roku* [2017], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [2015], Rada Ministrów, Warszawa.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [2016], Rada Ministrów, Warszawa.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [2017], Rada Ministrów, Warszawa.

Tartanus-Oryszczak M. [2014], *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.

Tyniewicki M. [2013], *Obowiązywanie i przestrzeganie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych (wybrane problemy)* [w:] *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, red. D. Szafrński, „Dobre Państwo-Sprawne Rządzenie”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy* [2014], red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104 z późn. zm.

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

*Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Informacja o wynikach kontroli* [2016], Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa.

*Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV Kw/2014* [2015], Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

*Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV Kw/2015* [2016], Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

*Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV Kw/2016* [2017], Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

*Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II Kw/2017* [2017], Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.