

Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska

DŁUG JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE UREGULOWAŃ PRAWNYCH

Streszczenie: Celem pracy było przedstawienie roli i znaczenia kategorii długu w procesie realizacji zadań samorządowych oraz porównanie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego na tle rozwiązań prawnych przedstawionych w dwóch ustawach o finansach publicznych – z roku 2005 oraz 2009. Omawiając je, w szczególności skupiono się na wymaganiach stawianych władzom samorządowym w konstruowaniu budżetu oraz zaletach i wadach każdego z rozwiązań.

Słowa kluczowe: dług samorządowy, dług publiczny, deficyt

1. Wstęp

Tworzenie ram i struktury samorządu terytorialnego w Polsce zdeterminowane zostało występowaniem w polskim systemie prawnym zasad istniejących w demokratycznych państwach, do których zaliczane są m.in. decentralizacja i pomocniczość. Wymiar administracyjny pierwszej z wymienionych wiąże się z przekazaniem samorządowi terytorialnemu określonych zadań i kompetencji. Jej aspekt finansowy oznacza ustanowienie źródeł dochodów służących realizacji zadań, które zostały przekazane zgodnie z administracyjnymi konsekwencjami decentralizacji. Dochody te nazywamy własnymi. W celu ich uzupełnienia stworzony został system wyrównawczy w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych, służący finansowaniu niektórych zadań, wyrównywaniu kosztów ich realizacji lub kompensowaniu nierównomiernego rozmieszczenia źródeł dochodów własnych¹. Dochody zgromadzone z tych źródeł nie zawsze wystarczają do zrównoważenia wysokości wydatków, wskutek czego pojawia się konieczność korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania realizacji rozmaitych przedsięwzięć. Władze samorządowe posługują się nimi, korzystając ze swobody w sposobie wykonywania zadań, co nazywane jest ustrojowym wymiarem decentralizacji. Autonomia władz nie jest zupełna; podlega różnym ograniczeniom. W przypadku bilansowania budżetu za pomocą źródeł zwrotnych

¹ A. Sekuła, *Subwencjonowanie jednostek samorządu gminnego w województwie pomorskim w latach 2004–2006*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego regionalnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe, nr 500, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 398.

mają one na celu zabezpieczenie możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłej realizacji zadań publicznych przez samorządy terytorialne.

Celem pracy jest opis ograniczeń, sposobów ich konstrukcji, zmian, jakie zaszły w ustawodawstwie w tym zakresie oraz analiza wpływu tych zmian na plany budżetowe i sposób zarządzania długiem przez samorządy terytorialne w przyszłości. Wnioski sformułowano głównie na podstawie analizy podstawowych aktów prawnych regulujących kwestie zadłużenia, tj. ustaw o finansach publicznych z roku 2005² i 2009³.

2. Rola długu w finansowaniu zadań samorządowych

Dług jest konsekwencją niezrównoważenia budżetu w skali roku. W sytuacji gdy wydatki są większe niż dochody, czyli powstaje deficyt, władze samorządowe zmuszone są poszukiwać dodatkowych źródeł finansowania potrzebnych, by budżet zbilansować. Występowanie deficytu, a w jego następstwie długu, jest zjawiskiem powszechnym zarówno na poziomie budżetów krajowych, jak i samorządowych. Zakłada się, że liczba zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce będzie rosła. Tendencja ta zauważalna jest już teraz, co obrazuje tabela 1. O ile w 2000 r. ponad 9% samorządów nie było zadłużonych, to obecnie zobowiązań długoterminowych nie ma niecałe 6%. Wszystkie miasta na prawach powiatu i województwa oraz prawie wszystkie powiaty ziemskie muszą w swoich budżetach uwzględnić kwoty przekazywane na spłatę długów. Tylko nieliczne gminy (ich liczba waha się w ostatnich latach od 120 do ok. 160, co stanowi ok. 5–6% wszystkich gmin) nie mają długoterminowych zobowiązań.

Tabela 1. Niezadłużone jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000–2009

Rodzaj jednostek	Całkowita liczba jednostek	Liczba* oraz procent niezadłużonych jednostek samorządu terytorialnego									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy	2413	206 8,5%	184 7,6%	189 7,8%	170 7,0%	173 7,2%	133 5,5%	131 5,4%	120 5,0%	137 5,7%	156 6,5%
Miasta na prawach powiatu	65	1 1,5%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Powiaty	314	47 15%	8 2,5%	18 5,7%	14 4,5%	19 6,1%	16 5,1%	12 3,8%	9 2,9%	16 5,1%	8 2,5%
Województwa	16	1 6,3%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Łącznie	2808	255 9,1%	192 6,8%	207 7,4%	184 6,6%	192 6,8%	149 5,3%	143 5,1%	129 4,6%	153 5,4%	164 5,8%

* Lata 2000–2001 na koniec III kwartału, 2002–2009 na koniec I półrocza.

Źródło: Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl (dostęp: 10.04.2010).

² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Jest wiele przesłanek wskazujących, że tendencja ukazana w tabeli 1 utrzyma się w najbliższych latach. Jedne wiążą się z niższymi wpływami, inne z brakiem możliwości obniżenia wydatków. Od strony dochodowej wpływ przede wszystkim będzie miało obserwowane w ostatnich latach spowolnienie gospodarcze oraz istnienie ulg powodujących obniżenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu centralnego, a w konsekwencji również do budżetów samorządowych. Nie towarzyszyło im proporcjonalne zmniejszenie wydatków, co było m.in. wynikiem:

- braku możliwości obniżenia tzw. wydatków sztywnych,
- dodatkowych kosztów przerwania realizacji inwestycji już rozpoczętych, w wyniku czego samorzady decydowały się na dokończenie przedsięwzięć nawet jeśli towarzyszył temu wzrost zadłużenia,
- istnienia, w porównaniu do innych europejskich krajów, luki infrastrukturalnej, która sprzyja zwiększaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie ich redukcji,
- konieczności posiadania środków stanowiących tzw. wkład własny w przypadku realizacji projektów współfinansowanych z unijnych środków.

Środki, które pokrywają deficyt budżetowy w przeważającej większości są zwrotne. Można założyć, że realizacja zadań samorządowych w dalszym ciągu wymagać będzie korzystania z tych źródeł. Uogólniając, należy stwierdzić, że istnieje wiele przyczyn, z powodu których samorzady realizując zadania, opierają się na źródłach zwrotnych. „Jedną z nich jest niewystarczający poziom środków finansowych z bezzwrotnych źródeł finansowania w stosunku do potrzeb, wynikających z zakresu zadań nałożonych na samorząd terytorialny”⁴. Limitowane źródła dochodów i limitowane możliwości pozyskania z nich środków na wykonywanie zadań to podstawowy powód korzystania z dodatkowych środków przeznaczanych na rozwój terytorium. Najczęściej proces powstawania długu jest wynikiem podjęcia decyzji o realizacji zadań przyczyniających się do rozwoju obszaru, których koszty przekraczają możliwości finansowe wynikające ze zgromadzonych dochodów ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych transferowanych z budżetu centralnego. Aby je wykonać, konieczne staje się korzystanie ze źródeł zwrotnych. Twierdzenie to wymaga wyjaśnienia dwóch kwestii: po pierwsze, dlaczego powinno się łączyć zadłużanie samorządów z przedsięwzięciami rozwojowymi, czyli *de facto* inwestycyjnymi? Oraz po drugie – dlaczego finansowanie tych przedsięwzięć z bieżących dochodów często przynosi mniej korzyści niż ze środków zwrotnych?

Zaciąganie zobowiązań na projekty inwestycyjne wiąże się z poszerzeniem wachlarza świadczonych przez podmioty samorządowe dóbr i usług, co pozytywnie wpływa na ich pozycję konkurencyjną i sprzyja budowie przewagi konkurencyjnej, gdyż zwiększa dostępne środki kapitałowe, a zatem poszerza możliwości realizacyjne inwestycji. Rozłożenie spłaty tych zobowiązań w czasie uznaje się za sprawie-

⁴ A. Szewczuk, *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, *Zeszyty Naukowe*, nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 457.

dliwe społecznie, gdyż splata zobowiązań współwystępuje z okresem korzystania z niej. W sytuacji niezamożnych wspólnot i chęci realizacji inwestycji wyłącznie z własnych środków mogłoby okazać się, ze względu na rozbieżności czasowe między nakładami a efektami, że jedno pokolenie finansuje przedsięwzięcie, a kolejne z niego korzysta. Wykorzystanie instrumentów dłużnych rozkłada skutki decyzji finansowych równomiernie między pokolenia, które odnoszą w ich wyniku korzyści. Reguła ta, nosząca nazwę „pay-as-you-use” (płać, jeśli korzystasz⁵), zakłada przeniesienie i ponoszenie częściowych przynajmniej kosztów inwestycji przez jej przyszłych beneficjentów.

Ta sama sprawiedliwość społeczna, pomijając kwestie związane z rosnącą obsługą zadłużenia w przyszłości, wymusza, by zadania bieżące pokrywane były ze środków bieżących. Przeznaczanie na nie środków zwrotnych oznacza np. opłacanie wynagrodzenia urzędników przez mieszkańców, którzy z ich usług nie korzystali⁶.

Zwrotne środki finansowe wyrównują założony deficyt. Podstawowym celem ich wykorzystania jest zwiększenie zakresu i elastyczności źródeł finansowania służących do wytwarzania dóbr publicznych i społecznych⁷. Cel ten powinien być pochodną wcześniej podjętych decyzji co do kształtu polityki inwestycyjnej zawartej w wieloletnim programie inwestycyjnym, dlatego terminy wykorzystania kolejnych transz powinny być zbieżne z harmonogramem realizacji zadań inwestycyjnych, uwzględniać wielkość wpływów i wydatków budżetowych oraz zapewniać stabilność finansową jednostki samorządowej, co jest treścią polityki zarządzania długiem. Jeśli podstawowym celem nie jest likwidacja zadłużenia, lecz „[...] zapewnienie takich źródeł pokrycia deficytu budżetowego i w takim zakresie, który wyznacza wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu, stanowiących sumę deficytu oraz przypadających w danym roku zobowiązań finansowych”⁸. Finansowanie obiektów infrastruktury technicznej lub społecznej wyłącznie z bieżących dochodów wiąże się z zawężeniem liczby prowadzonych inwestycji, wydłużeniem czasu realizacji, co przekłada się na wzrost kosztów wykonania, a nierzadko z dość restrykcyjną lokalną polityką podatkową, oznaczającą pogorszenie jakości życia i warunków prowadzenia działalności gospodarczej na danym obszarze.

Odpowiadając na postawione wcześniej pytania, trzeba podkreślić, że finansowanie inwestycji środkami zwrotnymi jest zgodne z ideą międzypokoleniowej sprawiedliwości. Posiłkowanie się wyłącznie dochodami bieżącymi przeczy tej kon-

⁵ B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 160.

⁶ A. Babczuk, *Dług samorządowy w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe, nr 1023, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2004, s. 37.

⁷ A. Szewczuk, *Dług lokalny szansą...*, dz. cyt., s. 458.

⁸ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, W. Husejko, *Zarządzanie długiem publicznym w sektorze samorządowym w warunkach kryzysu światowego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie...*, dz. cyt., s. 138.

cepcji, wydłuża czas realizacji przedsięwzięcia i zamrożenia w nim zainwestowanego kapitału. Z tego powodu rosną łączne nakłady inwestycyjne oraz przesunięte w czasie zostają korzyści pojawiające się wraz z zakończeniem inwestycji, co często oznacza osłabienie pozycji konkurencyjnej lokalnej wspólnoty.

Z drugiej strony, obok wielu zalet, zadłużanie jednostek samorządu terytorialnego ma także wady. Główną jest konieczność zwrotu nie tylko nominalnych wartości zaciągniętych pożyczek czy kredytów, ale i przymus regulowania kosztów obsługi i udostępnienia kapitału. Jednostki samorządowe, podobnie jak inne podmioty rynku kapitałowego, muszą regulować wydatki wynikające z możliwości wykorzystania kapitału, którego w danej chwili nie posiadają. Dostęp ten, ze względu na to, że finanse samorządowe należą do kategorii finansów publicznych, nie prywatnych, podlega różnym ograniczeniom i obwarowaniom, które mają na celu redukcję ryzyka niewypłacalności samorządowych jednostek. Dlatego też wiele kwestii związanych z długiem uregulowanych zostało prawnie. Jak podkreśla M. Poniatowicz, w większości krajów europejskich zauważyć można ustawową ingerencję w swobodę zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego długu⁹. Poszczególne państwa stosują własne rozwiązania, a do najczęściej stosowanych form ograniczeń zwrotnych wpływów zaliczyć można¹⁰:

- limity w stosunku do dochodów lub wydatków,
- limity wysokości kredytów krótkoterminowych,
- limity długu w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych,
- obostrzenia w zakresie celu wydatkowania uzyskanych w ten sposób środków,
- nakaz zaciągania zobowiązań wyłącznie w walucie krajowej,
- ustalenie górnej granicy kwoty rocznej obsługi długu w stosunku do określonych wielkości budżetowych.

Ingerencja władz centralnych w zadłużenie samorządów terytorialnych ma sens w sytuacjach, gdy kwoty wydatkowane z budżetu na jego obsługę są tak wysokie, że nie zapewniają ciągłości realizacji zadań i zaspokajania podstawowych potrzeb zbiorowych wspólnoty lokalnej czy regionalnej¹¹. Oczywiście sam fakt korzystania ze źródeł zwrotnych, które w konsekwencji przyczyniają się do powstania długu, nie budzi zastrzeżeń. Jak już wspomniano, obserwuje się go w wielu krajach na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym. Możliwość podejmowania decyzji co do istnienia długu, wyboru jego formy oraz kształtowania wysokości zapewniona jest chociażby w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, stanowiącej iż w określo-

⁹ M. Poniatowicz, *Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce – analiza porównawcza na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Zeszyty Naukowe, nr 401, Szczecin 2005, s. 571.

¹⁰ G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 104.

¹¹ K. Owsiak, *Kontrowersje według zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie...*, dz. cyt., s. 328.

nych granicach społeczności lokalne powinny mieć prawo korzystania z instrumentów krajowego rynku kapitałowego¹².

Jest niemal pewne, że z powodów przedstawionych wyżej, wypełnianie zadań przez samorząd terytorialny na dotychczasowym poziomie wiązać się będzie z koniecznością zarządzania finansami w sposób uwzględniający istnienie długu. Jest to o tyle istotne, że uregulowania prawne dotyczące tego zagadnienia ulegają w ostatnich czasach modyfikacjom, co wymusza w niektórych przypadkach konieczność zweryfikowania dotychczasowego podejścia do zarządzania długiem. Poniżej przedstawione zostaną ograniczenia, które zostały sformułowane w obowiązującym dotąd akcie prawnym (ustawie o finansach publicznych) oraz zmiany powstałe w wyniku uchwalenia nowej ustawy i ich konsekwencje dla budżetu i poziomu długu samorządowego.

3. Dotychczasowe uwarunkowania i możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Kategoria długu ma zastosowanie zarówno w stosunku do sektora samorządowego, jak i publicznego, którego jest on częścią. Dług publiczny liczony jest według wartości nominalnej, która nie uwzględnia kosztów obsługi oraz udostępnienia kapitału, tzn. oprocentowania i odsetek. Oblicza się go, eliminując transfery wewnątrz sektora publicznego, zwane zobowiązaniami wzajemnymi jednostek sektora finansów publicznych¹³. Analogicznie, tzn. według wartości nominalnej, liczony jest dług samorządowy. Wysokość rat przypadających do spłaty w danym roku ujęta jest w rozchodach, a koszty obsługi w wydatkach budżetowych. Wartość nominalna obejmuje kwoty wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych pożyczek, kredytów oraz innych zobowiązań. Ustawa przewidywała trzy sytuacje, w których można z nich skorzystać: spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz finansowanie deficytu – zaplanowanego lub przejściowego, czyli występującego w trakcie roku budżetowego, przy czym w ostatnim przypadku wszystkie zobowiązania należało uregulować przed jego końcem¹⁴.

Obostrzenia, oprócz celu przeznaczenia środków, dotyczyły także niektórych formalnych aspektów zobowiązań. Zgodnie z nimi koszty obsługi musiały być ponoszone przynajmniej raz w roku, a dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie mogło przekroczyć 5%. Niedopuszczalna była także kapitalizacja odsetek, a wartość nominalna należnych w dniu zapłaty zobowiązań, co do zasady, powinna być ustalona w polskiej walucie w dniu zawarcia transakcji¹⁵.

¹² *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107), art. 9 pkt 8.

¹³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r..., dz. cyt., art. 68.

¹⁴ Tamże, art. 82.

¹⁵ Tamże, art. 85.

Poza wymienionymi ograniczeniami, ustawa precyzowała limity zobowiązań w stosunku do różnych kategorii budżetowych oraz stanu zadłużenia sektora publicznego. Obstrżenia te przedstawiały się w następujący sposób: jeżeli wielkość państwowego długu publicznego wraz z przewidywanymi wypłatami z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonymi przez podmioty sektora finansów publicznych w stosunku do produktu krajowego brutto przekroczyła 50%, ale nie osiągnęła 55%, to wtedy planowany deficyt w skali państwa do dochodów budżetu państwa nie mógł przekroczyć poziomu z roku bieżącego i był jednocześnie górną granicą dla zobowiązań jednostek terytorialnych.

W przypadku, gdy wspomniana zależność była wyższa niż 55%, lecz niższa niż 60%, górna granica deficytu do dochodu dla samorządów terytorialnych została obniżona poprzez pomnożenie przez współczynnik R liczony wg następującego wzoru:

$$R = \left(0,6 - \frac{PDP}{PKB} \right) \div 0,05, \quad (1)$$

gdzie: R – współczynnik korygujący,

PDP – kwota państwowego długu publicznego,

PKB – wartość produktu krajowego brutto.

Jak widać z przedstawionego wzoru, dla relacji blisko dolnej granicy, np. 56%, współczynnik zmniejszający wynosił 80%, co powodowało ograniczenie górnej granicy deficytu w stosunku do dochodu o 20%. W sytuacji odwrotnej, gdy relacja była blisko górnej granicy, np. 59%, współczynnik korygujący przyjmował wartość 20%, w efekcie ograniczając górną granicę o 80%.

Ponadto przekroczenie progu 55% skutkowało ograniczeniami w zakresie poziomu długu do spłaty w roku budżetowym. Został on obniżony z 15 do 12%, o ile obciążenia nie były wyłącznie wynikiem wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W sytuacji, gdy relacja długu publicznego do PKB osiągnęła lub przekroczyła 60%, jednostki sektora finansów publicznych, a zatem także jednostki samorządowe, po upływie tygodnia od ogłoszenia nie mogły udzielać nowych poręczeń ani gwarancji. Zakaz ten dotyczył także następnego roku budżetowego, w którym to roku wydatki nie mogły przekroczyć dochodów.

Restrykcje związane z przekroczeniem progu 50, 55 i 60% nie były stosowane, poza paroma wyjątkami, do kwot deficytu pochodzących z nadwyżki z lat poprzednich, z emisji obligacji, z kredytów i pożyczek zaciągniętych na środki wynikające z umów dotyczących funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

Dążąc do utrzymania długu w bezpiecznych granicach, wprowadzone zostały także inne ograniczenia. Regulacje dotyczące poziomów zobowiązań określały, że całkowita wysokość długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku nie może przekroczyć 60% zrealizowanych, a na koniec kwartału 60% planowanych dochodów, przy czym wysokość kwot do spłaty w danym roku, obejmujących:

- raty kredytów, pożyczek i odsetki od nich,
- potencjalne kwoty wynikające z poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- przypadający wykup papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z odsetkami i dyskontem

nie może być większa od 15% założonych dochodów. Pułapy te nie obowiązywały przy zaciąganiu pożyczek i kredytów związanych z realizacją zadań i projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności oraz emitowanych w tym celu papierów wartościowych. Ponadto limit 15-procentowy nie był ograniczeniem w przypadku udzielania samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji z wykorzystaniem środków pochodzących z tych funduszy¹⁶.

Przedstawiona konstrukcja obliczania wysokości długu umożliwiała jednostkom samorządowym, których wysokość zobowiązań była bliska ustalonych limitów korzystanie ze środków unijnych. Ich przeważająca większość jest refinansowana, czyli zwracana po skończeniu realizacji zadania. Tylko nieliczne samorządy stać na to, by sfinansować przedsięwzięcia środkami własnymi. Większość posiłkuje się kredytami lub emituje obligacje. Ujęcie tych zobowiązań przy wyliczaniu poziomu długu zamknęłoby jednostkom samorządowym drogę do środków unijnych. Należy zaznaczyć, że to rozwiązanie, pomimo krytyki pod adresem całego systemu obustrzeń, spotkało się z dużą przychylnością środowisk samorządowych.

Ogólnie, opisane ograniczenia można połączyć w 3 grupy dotyczące poziomu¹⁷:

- deficytu budżetu jednostek samorządu terytorialnego,
- zaciąganego długu przez jednostki samorządowe,
- obsługi długu.

Przyczyny wprowadzenia limitów wynikały z sytuacji finansowej konkretnej jednostki lub stanu całego sektora finansów publicznych. Stąd też nazywamy je mikro- lub makroekonomicznymi, przy czym pojęcie pierwsze zawiera limity odnoszące się do sytuacji finansowej jednostki, a drugie – do sytuacji finansowej państwa¹⁸. Obydwa wzbudzały kontrowersje. Nie każdy samorząd, który nie przekraczał założonych poziomów był w dobrej kondycji finansowej oraz nie każdy, który zbliżał się do przedstawionych poziomów powinien – z punktu widzenia możliwości spłaty w przyszłości – skupiać działania przede wszystkim na zmniejszaniu poziomu zadłużenia. Mikroekonomiczne ograniczenia nie uwzględniały potencjału finansowego poszczególnych jednostek, który przekłada się na możliwości (lub ich brak) spłaty

¹⁶ Tamże, art. 15, 79, 169–170.

¹⁷ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 98–107.

¹⁸ S. Kańduła, J. Kotlińska, *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe, nr 3 (1203), Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2008, s. 497.

zaciągniętych zobowiązań. Były ujednoczone dla wszystkich samorządów. Rozwiązania ustawowe nie wymuszały konieczności prowadzenia analizy zdolności kredytowej, która informuje o możliwościach spłaty rat kredytowych i wykonywana jest standardowo przez instytucje pożyczkowe przed podjęciem decyzji o jego udzieleniu. Zadłużenie poniżej przedstawionych progów nie zawsze było gwarantem bezproblemowej spłaty, a bliskie lub równe ich poziomowi nie oznaczało automatycznie rosnących trudności z terminowym wypełnianiem zobowiązań czy grożącą utratą płynności, natomiast stanowiło często, zwłaszcza w miastach na prawach powiatu, gminach miejskich oraz województwach samorządowych, barierę rozwoju¹⁹. Z kolei krytyka obostrzeń makroekonomicznych miała związek z równym rozłożeniem odpowiedzialności za dług publiczny między sektor rządowy a samorządowy, choć ten pierwszy ma zdecydowany, przekraczający 90%, udział w globalnej wielkości państwowego długu publicznego, co z drugiej strony oznacza także, że dyscyplinowanie budżetów samorządowych miałyby niewielki wpływ na jego zmniejszenie.

Oprócz wspomnianych ograniczeń ilościowych ustawa formułowała jeszcze takie, które miały charakter jakościowy. Przed emisją obligacji oraz uzyskaniem kredytu lub pożyczki należało powiadomić o tym fakcie regionalną izbę obrachunkową (RIO), a jej opinię o możliwościach spłaty zobowiązań bądź wykupie papierów wartościowych przekazać zainteresowanym podmiotom, tzn. kredyto- i pożyczkodawcom oraz nabywcom papierów wartościowych. Stanowisko RIO miało jedynie charakter informacyjny²⁰, dla żadnego z podmiotów nie było wiążące.

4. Zmiany w ograniczeniach w zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego

Krytyka funkcjonującej dotychczas ustawy stała się jedną z przesłanek rozpoczęcia prac nad nowym aktem prawnym. Modyfikacje, które tam wprowadzono, dotyczyły również limitów określających możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego²¹. Zastosowane teraz rozwiązanie nie określa górnego progu, a jedynie reguły wyliczenia go. Po drugie, większego znaczenia nabrała kategoria wydatków, zwłaszcza bieżących. Krok wyjściowy do obliczenia zdolności do spłaty zadłużenia pozostał niezmienny – uwzględnia sumę rat kredytów, pożyczek, kwot wykupu obligacji wraz z odsetkami przypadającymi do realizacji w danym roku w stosunku do dochodu. O ile w poprzednim rozwiązaniu nie mogła przekroczyć 15%, o tyle obecnie musi być mniejsza od różnicy między dochodami bieżącymi (powiększonymi o dochody ze sprzedaży majątku) a wydatkami bieżącymi. Dla zmniejszenia wpływu sytuacji nietypowych czy jednorazowych do obliczeń należy wziąć wartość uśrednioną z ostatnich – przed rokiem budżetowym – 3 lat, przy czym z ostatniego roku

¹⁹ K. Owsiak, *Kontrowersje...*, dz. cyt., s. 329–330.

²⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r..., dz. cyt., art. 83 ust. 3.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r..., dz. cyt., art. 243.

do trzeciego kwartału włącznie. Dochody oraz wydatki bieżące charakteryzują się tym, że są bardziej sztywne, a zatem stałe. Cechuje je, z jednej strony, duże prawdopodobieństwo uzyskania, a z drugiej – konieczność realizacji. Możliwości ich znaczącej zmiany w krótkim okresie są niewielkie, stąd też w przyjętych rozwiązaniach zakłada się, że tylko nadwyżka tych środków, ewentualnie inne kategorie, jak np. dochody majątkowe mogą wpływać na zdolność jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań w danym roku. Odwrotna sytuacja, a więc przewaga bieżących wydatków nad dochodami, rzadko umożliwia spłatę długu, gdyż, co już sygnalizowano, są to wielkości dość sztywne. Z ekonomicznego punktu widzenia prowadzi najczęściej do zaciągania kolejnych zobowiązań, które w coraz mniejszym stopniu przeznaczane są na rozwój, a w większym na obsługę długu. Ponadto często wiąże się ze złym zarządzaniem, gdyż do zbilansowania budżetu wykorzystywane są dochody majątkowe, co prowadzi do pogorszenia stanu majątku samorządowego. Stąd też w omawianych rozwiązaniach większy nacisk położony został na wynik operacyjny. Konieczność równoważenia budżetu bieżącego oznacza, że zaciąganie długu zostało zarezerwowane dla przedsięwzięć inwestycyjnych, ale należy zaznaczyć, że sam wymóg zrównoważenia nie został sformułowany w sposób bezwzględny, gdyż pula dochodów bieżących powiększona może być o nadwyżkę budżetową z wcześniejszych lat oraz o wolne środki.

Nowe uregulowania w dalszym ciągu zawierają pułapy blokujące nieograniczone zadłużanie się samorządów terytorialnych. Różnica polega na uwzględnieniu specyfiki, a zwłaszcza potencjału finansowego, który jest inny dla różnych samorządów. Przedstawione rozwiązania wyszły naprzeciw postulatam mówiącym o konieczności zmiany zasad zadłużania w taki sposób, by w miejsce określania maksymalnej granicy stosować regułę wyznaczania wielkości środków, które jednostki przestrzenne mogą przeznaczyć na obsługę długu²². Zgodnie z nią nie ma odgórnie wyznaczonej wielkości zadłużenia, która może kształtowana być przez każdą jednostkę samodzielnie, jest natomiast określona, indywidualnie wyliczona, granica spłaty zobowiązań zależna od wysokości nadwyżek budżetowych. Daje to szansę na realizację kosztownych inwestycji, które w obecnych warunkach będą spłacane dłużej, aby w mniejszym stopniu obciążyć budżet, o ile jednostka samorządowa ma wystarczający potencjał, by w rocznej obsłudze długu sprostać ratom kredytowym. Ogranicza zaś zdolności inwestycyjne jednostek słabych finansowo.

Przedstawione rozwiązania, pomimo powszechnej w środowiskach samorządowych i naukowych przychylności, mają także słabe strony, choć są one innego typu niż we wcześniejszym rozwiązaniu. Przede wszystkim na ocenę bieżących możliwości spłaty wpływ mają dane historyczne, w skrajnym przypadku pochodzące sprzed trzech lat. Spowolnienie gospodarcze obserwowane w ostatnich miesiącach dowiodło, że prognozy z dwóch czy trzech lat wstecz nie zawsze świadczą o ak-

²² M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 114.

tualnych możliwościach i potencjale finansowym jednostki, pomimo pozytywnych matematycznych wyliczeń. Nie wydaje się, by poważną wadą nowego rozwiązania było uwzględnianie dochodów ze sprzedaży majątku, które wprawdzie mają charakter nieregularny, incydentalny²³, a ich zaistnienie w budżecie będzie miało wpływ na ocenę zdolności do obsługi długu przez następne lata, gdyż po pierwsze brana pod uwagę jest wartość uśredniona z trzyletniego okresu, a po drugie, z punktu widzenia budżetu, są to wielkości o niewielkim udziale w strukturze dochodów, choć w wypowiedziach na ten temat spotkać można opinie przeciwne²⁴.

Należy jednak podkreślić, że opisane rozwiązania nie zaczęły obowiązywać automatycznie w dniu wejścia w życie ustawy, czyli 1 stycznia 2010 r. Dla wyliczania maksymalnych rocznych kwot przeznaczanych na obsługę długu wprowadzono okres przejściowy kończący się w grudniu 2013 r. Zgodnie z istniejącymi rozwiązaniami, sposób wyliczania górnych granic zacznie obowiązywać od 2014 r. Wtedy to finanse jednostek samorządu terytorialnego muszą być w takim stanie, by spełnić wymogi nowej ustawy.

5. Podsumowanie

Zmiana zasad wyznaczania górnych granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego miała na celu likwidację finansowych barier w stosunku do prężnych samorządów, cechujących się dużym potencjałem rozwojowym. Z drugiej strony, jej zadaniem było zdyscyplinowanie zwłaszcza tych jednostek, które zaciągniętych zobowiązań nie przeznaczały na rozwój. Pomimo 4-letniego okresu przejściowego we wprowadzeniu w życie rozwiązań oceniających możliwości obsługi długu, niektóre z uregulowań służących do ich wyznaczania zaczęły obowiązywać w dniu wejścia w życie ustawy. Dotyczy to relacji między wydatkami i dochodami bieżącymi. Wstępne dane wskazują, że zrównanie wydatków z dochodami bieżącymi, poprzedzające wyliczenie zdolności do obsługi długu w niektórych przypadkach było problematyczne. Trudno jednoznacznie wyrokować jak jednostki samorządowe będą przygotowane do spełnienia nowych wytycznych oraz jakie ewentualnie zastosować postępowanie, gdyby w niektórych sytuacjach nie było to możliwe. Pojawiają się głosy, że skupienie uwagi na ograniczaniu wydatków inwestycyjnych może być działaniem niewystarczającym i nowe regulacje, w sytuacji niemożności realizacji przydzielonych zadań, doprowadzą do zmian w podziale administracyjnym kraju²⁵.

²³ A. Sekuła, *Kształtowanie się dochodów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2008*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Prace Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010 [w druku].

²⁴ J. Skowider, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w nowych uregulowaniach prawnych*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie...*, dz. cyt., s. 414.

²⁵ J. Skowider, *Limity...*, dz. cyt., s. 416.

Literatura

1. Babczuk A., *Dług samorządowy w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe, nr 1023, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2004.
2. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107).
3. Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Husejko W., *Zarządzanie długiem publicznym w sektorze samorządowym w warunkach kryzysu światowego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe, nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
4. Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
5. Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
6. Kańduła S., Kotlińska J., *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe, nr 3 (1203), Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2008.
7. Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
8. Kozuń-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
9. Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.
10. Owsiak K., *Kontrowersje według zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe, nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
11. Poniatowicz M., *Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce – analiza porównawcza na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Zeszyty Naukowe, nr 401, Szczecin 2005.
12. Sekuła A., *Kształtowanie się dochodów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2008*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010 [w druku].
13. Sekuła A., *Subwencjonowanie jednostek samorządu gminnego w województwie pomorskim w latach 2004–2006*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego regionalnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe, nr 500, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
14. Skowider J., *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w nowych uregulowaniach prawnych*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe, nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
15. Szewczuk A., *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe, nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
16. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

DEBT OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT ENTITIES ON THE BASIS OF POLISH LAW

Summary: The aim of the study is the presentation of the role and significance of debt in the process of realizing local government tasks and achieving their objectives and comparing possibilities of running up a debt, which are shown in two Acts on public finances – from the year 2005 and 2009. Particular emphasis is placed on the demands for local authorities, which pass the local budget and on the merits and demerits of each option.