

| *Katarzyna Owsiak*

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

## Streszczenie

Wprowadzony w 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi narzędzie zapewniania bezpieczeństwa finansowego JST, a także uwzględnia indywidualne zdolności każdej JST do regulowania zobowiązań. Jego konstrukcja jest jednak krytykowana, a Ministerstwo Finansów zapowiada jego modyfikację. Celem artykułu jest wskazanie problemów związanych z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2013 r. Poruszono zagadnienia dotyczące reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego, skuteczności funkcjonujących rozwiązań prawnych w zakresie ograniczania zadłużenia oraz absorpcji środków unijnych.

**Słowa kluczowe:** dług jednostki samorządu terytorialnego, reguły fiskalne, indywidualny wskaźnik zadłużenia, niestandardowe instrumenty finansowe.

**Klasyfikacja JEL:** H63, H68, H74.

## 1. Wprowadzenie

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, inaczej niż zobowiązania wymagalne i przyjęte depozyty (Miemiec, Sawicka i Miemiec 2013, s. 158). Dług samorządowy traktuje się także 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, dlatego wiele jednostek samorządu terytorialnego, dążąc do tego celu w ramach prowadzonej strategii rozwoju zadłuża się, aby podjąć przedsięwzięcia inwestycyjne. Stąd w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że dług sektora samorządowego ma inne cechy – jego charakter jest prorozwojowy. Kwestię tę porusza M. Poniatowicz. Pisze o tzw. dobrych i złych długach, odwołując się do koncepcji fiskalnego federalizmu, zgodnie z którą zły dług to zadłużenie na cele bieżące, a dobry – na cele inwestycyjne (Poniatowicz 2011a, s. 489–491). Co ważniejsze, powstaje pytanie, dlaczego należy się zadłużać na przedsięwzięcia inwestycyjne. Wśród argumentów wymienić trzeba m.in.: niewystarczający poziom dochodów własnych, zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej, kosztochłonność inwestycji infrastrukturalnych czy dostęp do środków pomocowych Unii Europejskiej (Poniatowicz 2011b).

Nowe rozwiązanie prawne, obowiązujące od 1 stycznia 2014 r., wprowadziło zindywidualizowany wskaźnik zadłużenia, który jest obliczany dla każdej JST z uwzględnieniem jej potencjału finansowego. Jest ono przyczyną wielu 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 niekorzystne dla wielu JST. Pojawiło się też zjawisko poprawiania wskaźnika. Co więcej, zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Rodzi się wątpliwość, czy nowe zasady limitacji długu będą przyczyniać się do rozwoju gmin, powiatów i województw, czy też będą barierą, zwłaszcza w sytuacji pozytywnego skłaniania środków unijnych. Jeżeli przyjąć pogląd, że nowe limity długu powinny uwzględniać potrzeby rozwojowe JST, należy odpowiedzieć na pytanie, jaka powinna być ich konstrukcja.

Celem artykułu jest wskazanie problemów związanych z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2013 r. przy uwzględnieniu różnych stanowisk.

## **2. Bezpieczeństwo finansów samorządowych**

### **2.1. Uwagi ogólne**

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego pogorszyła się po 2007 r., co stało się przedmiotem wielu analiz, które zwracały uwagę na kwestię

bezpieczeństwa finansów samorządowych. Trzeba podkreślić, że wiązało się to z tym, że rozpoczęła się perspektywa finansowa 2007–2013, a ważnym źródłem finansowania zdań 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 pieniądza na ten cel za pomocą zaciągniętych zobowiązań. Pojawiło się zatem niebezpieczeństwo, że korzystnemu skądinąd zjawisku absorpcji środków unijnych towarzyszyć może inne, 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 r. wynosił 25 mld zł, o tyle w 2013 r. już 65,2 mld zł. Aby ograniczyć to zjawisko, podjęto szereg działań, które wzmocniły kontrolę nad finansami samorządowymi, m.in. wprowadzono zasadę co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...). Rozwiązania te są różnie oceniane.

## 2.2. Złota reguła równoważenia bieżącego budżetu samorządowego

Złota reguła, nazywana także regułą wydatkową, obowiązuje od 2011 r., na mocy art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., 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 (*Leksykon budżetowy* 2017). W przypadku wykonania budżetu warunek jego zrównoważenia w części bieżącej jest jednak 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 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...* 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, ponieważ 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, że z roku na rok rośnie wielkość nadwyżki operacyjnej i liczba jednostek, które zamknęły budżet nadwyżką operacyjną (tabela 1).

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

Wyszczególnienie	Ogółem	Gmina	Miasto Stołeczne Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
2014 r.						
Nadwyżka operacyjna w mln zł	16 431,9	8 158,4	1 188,5	3 986,2	1 504,9	1 593,9
Liczba JST	2754	2366	1	64	308	15
2015 r.						
Nadwyżka operacyjna w mln zł	18 395,5	8 769,8	1 514,8	4 334,6	1 652,0	2 034,3
Liczba JST	2762	2368	1	65	312	16
2016 r.						
Nadwyżka operacyjna w mln zł	20 533,6	10 388,4	1 324,5	4 870,3	2 064,4	1906,0
Liczba JST	2792	2399	1	65	311	16

Źródło: (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 267).

W 2014 r. liczba JST ogółem, które osiągnęły deficyt operacyjny, wynosiła 55, w 2015 r. 46, a w 2016 r. było to już tylko 16 jednostek. Na początku 2016 r. analitycy Fitch prognozowali, że w latach 2016–2017 JST osiągną nadwyżkę operacyjną na poziomie 11–12% dochodów operacyjnych, czyli ok. 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...* 2016). Wykonanie budżetów JST za 2016 r. zdaje się potwierdzać te prognozy. W ocenie Krajowej Rady RIO przy utrzymaniu poziomu nadwyżki operacyjnej z wykonania w 2016 r. w zdecydowanej większości JST (niezależnie od odnotowanej w nich relacji kwoty długu do dochodów budżetowych) możliwe byłoby sfinansowanie w perspektywie nieprzekraczającej 10 najbliższych lat budżetowych spłaty całego zadłużenia (2550 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 byłyby w stanie spłacić całe swoje zadłużenie w ciągu 15 lat (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 268).

### 2.3. 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 samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...):

- 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.

Ustawodawca określił także dalsze warunki związane z zaciąganiem zobowiązań przez JST z pominięciem zadłużania na sfinansowanie występującego deficytu przejściowego. Ograniczenia 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

---

<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.

(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-Żygadło i Skica 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 z dnia 30 czerwca 2005 r. ...). Limity te były przedmiotem krytyki ze strony środowiska zarówno samorządowego, jak i naukowego, a uwagi były zgłaszane podczas spotkań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Wiązało się to z tym, że limity te nie uwzględniały 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). Główny zarzut dotyczył jednak nieuwzględnienia potencjału finansowego, zwłaszcza tkwiącego w dochodach własnych poszczególnych JST. Podkreślano też, że istnienie zadłużenia nieprzekraczającego wymienionych limitów nie było tożsame z brakiem trudności w terminowej spłacie długu (Gonet 2008, s. 11–15).

Od 1 stycznia 2014 r. zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia, który ma charakter parametryczny i został zapisany w 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 stosunek wartości 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...). Przy obliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie uwzględnia się 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...* 2014, s. 647). Ponieważ 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 r. Zwraca na to uwagę M. Tyniewicki (2013, s. 147–149), ponieważ wejście w życie wskaźnika od 2014 r. nie oznacza, że nie znalazł on zastosowania od 2011 r. To właśnie od 2011 r. organy JST uczestniczące w dwóch etapach procedury budżetowej – przygotowania projektu budżetu i jego uchwalania, powinny były mieć na uwadze dyspozycje art. 243 (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...).

Nie kwestionując potrzeby ustanowienia prawnych barier dotyczących poziomu zadłużenia JST, warto zauważyć, że indywidualny wskaźnik zadłużenia, na co wskazuje się w literaturze przedmiotu, jest niedopracowany. Wskaźnik wpływa bezpośrednio na możliwość zaciągania nowego długu przez JST przez uzależnienie poziomu długu od wypracowanej nadwyżki operacyjnej w ostatnich trzech latach. Co więcej, poziom wskaźnika jest korzystniejszy dla tych JST, które osiągnęły wyższe 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) nieuwzględnianie 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) brak możliwości użycia wolnych środków na spłatę rat,
- 6) prawdopodobieństwo „poprawiania” wskaźnika przez sprzedaż majątku.

Najwięcej niepokoju wzbudzały jednak 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 zanim wprowadzono wskaźnik, powstały propozycje jego modyfikacji zaprezentowane przez Biuro Analiz Sejmowych (Marchewka-Bartkowiak i Wiśniewski 2012), Związek Miast Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów we współpracy ze Związkiem Banków Polskich (Tartanus-Oryszczak 2014). Po 2014 r. pojawiały się kolejne propozycje zmian legislacyjnych, zwłaszcza że JST same podjęły działania mające na celu zachowanie relacji z art. 243 (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...), 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), ponieważ 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 i płatności ratalne. L. Budner-Iwanicka (2017, s. 40–41) wskazuje, że najpopularniejszymi niestandardowymi instrumentami pozyskiwania środków przez JST są sprzedaż zwrotna nieruchomości (oparta na łącznym wykorzystaniu umowy sprzedaży, dzierżawy i przyrzeczenia odkupu nieruchomości) oraz subrogacja.

Po prawie trzech latach od wprowadzenia 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 przez zastosowanie przychodów zwrotnych, brak wrażliwości wskaźnika na jednorazowe znaczne zmiany dochodów, różnice w ujęciu dochodów majątkowych (ustawa o finansach publicznych a wieloletnia prognoza finansowa).

Obecnie trwają prace zapoczątkowane przez Ministerstwo Finansów mające na celu wyeliminowanie tych braków jakościowych i uniknięcie 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 dochody ze sprzedaży majątku, a także możliwa będzie restrukturyzacja zadłużenia, czyli chociażby wcześniejsza spłata zadłużenia ze środków niebędących nadwyżką operacyjną (Gniadkowski 2017). Niemniej jednak nie są znane szczegółowe rozwiązania. Warto zauważyć, że podkreślając rolę finansowania zwrotnego jako sposobu finansowania zadań i przedsięwzięć, M. Dylewski (2017, s. 10–12) proponuje metodologiczne korekty indywidualnego wskaźnika zadłużenia oparte na dwóch wariantach. Pierwszy polega na kwotowym określeniu możliwości obsługi zadłużenia eliminującej zniekształcenia wynikające z wahań kwot dochodów ogółem, drugi oparty jest na relacji – wskaźnik pokrycia obsługi długu.

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-Żygadło i T. Skica (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%.

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

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

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

<sup>a</sup> Dane za dwa kwartały.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Zadłużenie Sektora...* 2015–2017).

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
2014 r.					
I. Dochody ogółem	194 337,2	84 549,0	68 259,8	23 782,8	17 745,6
II. Zadłużenie, w tym:	72 109,9	26 436,2	32 446,4	5943,2	7284,1
Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na reali- zację programów i projektów finanso- wanych z udziałem środków unijnych	9222,8	2327,7	5999,1	177,6	718,4
2015 r.					
I. Dochody ogółem	199 018,9	87 667,2	70 560,1	23 681,5	17 110,1
II. Zadłużenie, w tym:	71 634,7	25 428,7	33 210,3	5841,2	7154,5
Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na reali- zację programów i projektów finanso- wanych z udziałem środków unijnych	6842,9	1797,5	4250,5	177,7	617,2
2016 r.					
I. Dochody ogółem	213 668,9	101 794,8	74 420,1	23 948,4	13 505,6
II. Zadłużenie, w tym:	69 019,9	23 863,5	32 821,7	5565,8	6768,9
Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na reali- zację programów i projektów finanso- wanych z udziałem środków unijnych	4227,2	1326,5	2100,6	158,2	641,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Sprawozdanie z wykonania budżetu... 2015–2017*).

Zadłużenie wszystkich JST w relacji do wykonanych dochodów ogółem w 2014 r. wynosiło 37,1%, w 2015 r. 36%, a w 2016 r. 32,2%. Dane te potwierdzają, że wielkość zadłużenia JST spada. W analizowanym okresie zmniejsza się także

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			
	Poniżej 0%	3	3	4	7	–	–	–	–	6	8	4	1	–	–
0–3%	89	38	37	46	3	2	2	2	36	29	26	15	–	–	–
3–6%	610	459	370	395	17	19	13	11	152	161	141	137	–	1	1
6–9%	862	901	886	874	27	24	26	29	97	96	112	105	4	6	7
9–12%	512	605	660	635	11	15	15	12	17	15	24	44	9	6	4
12–15%	205	260	285	281	6	5	8	8	5	4	7	11	3	3	3
Powyżej 15%	132	147	170	174	2	1	2	4	1	1	–	1	–	–	1
Liczba JST	2413	2413	2412	2412	66	66	66	66	314	314	314	314	16	16	16

Źródło: (Sprawozdanie z działalności... 2015, s. 255; Sprawozdanie z działalności... 2016, s. 279; Sprawozdanie z działalności... 2017, s. 268).

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 r. 32,4%, w 2015 r. 32,6%, a w 2016 r. 30,2%. Natomiast zadłużenie na programy i projekty unijne w 2014 r. stanowiło 12,8% zadłużenia ogółem, w 2015 r. 9,5%, a w 2016 r. 6,1%.

Od 2014 r. zmieniała się liczba JST, które mogły planować poziom spłaty zadłużenia w analizowanych przedziałach. 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 konstrukcji i krytyki jego „sztywności” (braku elastyczności). Z jednej strony pojawiają się obawy, że wskaźnik jest rozwiązaniem jedynie dla aktywnych JST z racji tego, 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. Obecna perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2014–2020 oznacza, że środki unijne będą podstawową determinantą wpływającą na kształt budżetów samorządowych i poziom zasobów finansowych. Mając to na uwadze, M. Dylewski (2015, s. 26) wskazuje na kilka elementów mogących mieć charakter ograniczeń i zagrożeń zmniejszających finansowanie rozwoju JST. Wśród zagrożeń tych wymieniona została 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 r., 76,4 mld zł w 2018 r. i 73,1 mld zł w 2019 r. (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 268). Powstaje pytanie, czy przy takim stanie prawnym wskaźnik ogranicza możliwości zadłużania się przez samorzady, czy też JST podejmują działania mające na celu omijanie wskaźnika i dalej, czy te działania nie stanowią zagrożenia dla ich rozwoju. Potwierdzeniem faktu, że skala zjawiska jest znacząca, może być stanowisko Krajowej Rady Regio-

nalnych 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-rozchodowych. Może to mieć wpływ na równowagę i bezpieczeństwo finansowe samorządu terytorialnego” (*Niestandardowe instrumenty...* 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...* 2016, s. 38). Przejawem tego problemu jest także niebezpieczne zjawisko zadłużania się samorządów w parbankach, które według szacunków Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2016 r. wyniosło 164,2 mln zł i dotyczyło 38 JST. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, presja na stosowanie tego typu zadłużenia może się zwiększyć, gdy JST będą chciały nadal wykorzystywać środki Unii Europejskiej (*NIK o zadłużaniu...* 2016). Sposób ten nie tylko jest kosztowny, ale także przyczynia się do ukrywania długu, ponieważ operacje te nie zawsze przedstawiane są w ewidencji księgowej i sprawozdawczości JST, mimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki (*Wpływ operacji finansowych...* 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 wzrost 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+”...* 2017). Na fakt ten zwraca także uwagę Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, według której dotacje przekazane z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+” pozostaną bez wpływu na relację z art. 242 (Ustawa

z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...), gdyż wydatki bieżące ponoszone na wypłatę świadczenia, jak również wydatki bieżące na jego obsługę finansowane były z dotacji celowej zaliczanej do dochodów bieżących. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu przyrost dochodów ogółem z tego tytułu w 2016 r. wpłynął na relację wynikającą z art. 243. Efektem jest obniżenie indywidualnych wskaźników zadłużenia przy niezmienionej średniej z prawej strony wzoru, co jest przewidywane również w kolejnych latach (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 271–272).

Problematyka zadłużania się JST jest bardzo szeroka i wymaga analiz uwzględniających różne aspekty, zaczynając od sytuacji makroekonomicznej kraju, przez sytuację finansową JST, w tym systemu zasilania finansowego, a kończąc na planach rozwojowych (inwestycyjnych). Jeżeli przyjąć, że JST będą dążyły do poszukiwania nowych form finansowania zadań, do których zalicza się finansowanie hybrydowe (partnerstwo publiczno-prywatne), sekurytyzację, outsourcing, poręczenia i gwarancje, restrukturyzację zadłużenia czy instrumenty ograniczające koszty transakcji finansowych (metody ustalania kosztu obsługi zadłużenia, transakcje zabezpieczające z zastosowaniem instrumentów pochodnych, ubezpieczenia) (Filipiak 2008), to rodzi się obawa o spełnianie reguł fiskalnych przez JST. W literaturze przedmiotu dużą uwagę poświęca się również problematyce finansowania zwrotnego. M. Jastrzębska (2017, s. 32–34) eksponuje podstawowe kryteria wyboru instrumentów finansowania zwrotnego, zaliczając do nich uzasadnienie wyboru, efektywność oraz skuteczność tych instrumentów.

## Literatura

- Bem A., Daszyńska-Zygadło K., Skica T. (2015), *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwość absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Budner-Iwanicka L. (2017), *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Cyrankiewicz M. (2014), *Pułapka indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, <http://prawo.rp.pl/artukul/1114479.html> (data dostępu: 25.08.2017).
- Dylewski M. (2015), *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne”, nr 1.
- Dylewski M. (2017), *Finansowanie zwrotne w JST – dylematy i ograniczenia*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Filipiak B. (2008), *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa.
- 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> (data dostępu: 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/> (data dostępu: 27.08.2017).
- Gonet W. (2008), *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Jastrzębska M. (2017), *Uwarunkowania wyboru instrumentów finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 10.
- 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* (2017), hasło: nadwyżka operacyjna, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D5E0A6C5F69F133C1257A61042B090&litera=N> (data dostępu: 26.08.2017).
- Ładysz I. (2013), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Ladysz%20Iwona/%C5%81adysz%20Iwona%20-%20ZAD%C5%81U%C5%BBENIE%20JEDNOSTEK%20SAMORZ%C4%84DU%20TERYTORIALNEGO%20W%20POLSCE.pdf> (data dostępu: 24.08.2017).
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M. (2012), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS”, nr 21(88).
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec 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) (data dostępu: 1.08.2017).
- NIK o zadłużaniu samorządów w tzw. parabankach* (2016), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zadluzaniu-samorzadow-w-tzw-parabankach.html> (data dostępu: 1.09.2017).
- Poniatowicz M. (2011a), *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego* (w:) *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szofno-Koguc, A. Pomorska, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Poniatowicz M. (2011b), *Kryzys zadłużenia sektora samorządowego w Polsce – czy jest realny?*, Prezentacja przygotowana na Samorządowe Forum Kapitału i Finansów, Warszawa, [http://www.samorzadoweforum.pl/2011/Prezentacje/IXSFKiF/Marzanna\\_Poniatowicz.pdf](http://www.samorzadoweforum.pl/2011/Prezentacje/IXSFKiF/Marzanna_Poniatowicz.pdf) (data dostępu: 31.01.2018).
- Program „Rodzina 500+” znacznie wpłynie na finanse JST* (2017), INC Rating, <http://incrating.pl/program-rodzina-500-znacznie-wplynie-finanse-jst/> (data dostępu: 10.09.2017).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.
- 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 r.* (2015), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r.* (2016), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.* (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. Szafranski, 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. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 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.



## **The State of and Perspectives on Local Government Unit Debt in Poland**

(Abstract)

The individual debt ratio for local government units was introduced in 2014 as an instrument of financial security of local government units and also takes into account the individual capacity of each local government unit to settle its liabilities. Nevertheless, its construction has come in for criticism, and the Ministry of Finance has announced modifications. This article identifies problems related to the indebtedness of local government units in Poland after 2013. The issues to be discussed include fiscal rules regarding local governments, the effectiveness of functioning legal solutions in the scope of debt reduction and the absorption of EU funds.

**Keywords:** local government debt, fiscal rules, individual debt ratio (local government debt indicator), non-standard financial instruments.