

Małgorzata Dworakowska

Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w zmieniającym się otoczeniu gospodarczym

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 137-148

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Małgorzata Dworakowska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
e-mail: mdwora@sgh.waw.pl

Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w zmieniającym się otoczeniu gospodarczym

Kody JEL: H12, H63, H72

Słowa kluczowe: limity zadłużenia, jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, finanse samorządowe

Streszczenie. Otoczenie gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego nieustannie się zmienia i wymaga odpowiedniego reagowania na nowe wyzwania. Limity zadłużenia, które obowiązują w jednostkach samorządu terytorialnego, są ściśle określone przepisami prawa. Do końca 2013 r. obowiązywał limit zadłużenia identyczny dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Sytuacja uległa zmianie wraz z wprowadzeniem od początku 2014 r. indywidualnych wskaźników zadłużenia. Wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest następstwem wyznaczenia im nowych zadań oraz poszerzenia zakresu dotychczas realizowanych bez zapewnienia na ten cel niezbędnych środków finansowych. Dług komunalny to istotny instrument poprawy zdolności absorpcyjnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych Unii Europejskiej, które pozwoliły złagodzić szereg niekorzystnych następstw wywołanych przez dekonstrukcję gospodarczą np. spadek dochodów własnych.

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i sytuacji finansowej tych podmiotów w zakresie deficytu budżetowego i długu komunalnego w latach 2007–2015 w kontekście najważniejszych zmian w otoczeniu gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na wieloaspektowy obszar badawczy zastosowano różne metody badawcze, aby osiągnąć wyznaczony cel. W procedurze badawczej użyto metod badań niereaktywnych, wykorzystano metodę analizy dokumentów urzędowych i metodę historyczno-porównawczą.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego to ważny podmiot sektora publicznego. Ich funkcjonowanie wymaga reagowania na szereg bodźców płynących z otoczenia gospodarczego, które zwłaszcza w ostatnich latach zmienia się dynamicznie. Otoczenie gospodarcze należy rozumieć jako przestrzeń, w której działają jednostki samorządu terytorialnego i mają na nią wpływ między innymi czynniki ekonomiczne, prawne i polityczne. Wszystko to, co występuje w przestrzeni gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje na jej sytuację finansową i kształtuje warunki działania gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw oraz wymusza szybkie odpowiadanie na nowe wyzwania.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego wymaga gospodarowania środkami finansowymi i ich podziału na różne, często konkurencyjne wobec siebie zadania publiczne. Różnorodność i wielość realizowanych przez samorząd zadań publicznych, w tym tych o charakterze inwestycyjnym, niejednokrotnie pochłania większe nakłady niż te pochodzące z dochodów budżetowych jednostki terytorialnej. Wtedy alternatywą jest pozyskiwanie pieniędzy z przychodów budżetowych zwrotnych, do których zalicza się pożyczki i kredyty otrzymane przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz środki ze sprzedaży wyemitowanych przez nią papierów wartościowych. Korzystanie z tych instrumentów wymaga uwzględnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego konieczności spłaty w przyszłości zaciągniętego zobowiązania wraz z odsetkami, a w przypadku wykupu wyemitowanych papierów wartościowych również z dyskontem. Zaciąganie zobowiązań dłużnych wpływa na sytuację budżetową jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności na obecność deficytu budżetowego i stanowiącego jego konsekwencję długi komunalnego. W przepisach powszechnie obowiązującego prawa zawarte są limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i każda z nich musi ich przestrzegać. Limity zadłużenia oddziałują więc na możliwości finansowania lub współfinansowania zadań publicznych ze źródeł zwrotnych oraz kształtują możliwości ubiegania się o środki finansowe o charakterze dłużnym.

1. Limity zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego

Działalności jednostek samorządu terytorialnego towarzyszy problematyka ich zadłużania się, będąca następstwem zwiększających się deficytów budżetowych. Zaciąganie zobowiązań dłużnych powinno być uzasadnione potrzebami finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy powszechnie obowiązującego prawa, wśród których kluczowe znaczenie ma ustawa o finansach publicznych. Należy przypomnieć, iż rozwiązania prawne dotyczące analizowanego zagadnienia w ostatnich latach uległy zmianie. Jeszcze do końca 2013 r. obowiązywał limit zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego określony

w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. (Ustawa – Przepisy wprowadzające, 2009, art. 85). Zgodnie z tamtymi regulacjami łączna kwota przypadających w danym roku:

- spłat rat kredytów i pożyczek łącznie z odsetkami,
- wykupów wyemitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji

nie mogła przekroczyć 15% planowanych na ten rok dochodów jednostki samorządu terytorialnego, a jeżeli państwowy dług publiczny przekroczyłby 55% PKB, to analizowana relacja nie mogłaby być wyższa niż 12%. W myśl ówczesnych rozwiązań prawnych łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego wyliczona na koniec roku nie mogła przekroczyć 60% jej wykonanych dochodów ogółem w ciągu tego roku, a w trakcie roku łączna kwota długu na koniec kwartału nie mogła przekraczać 60% planowanych w danym roku dochodów. Tych ograniczeń nie stosowano m.in. do wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami z budżetu Unii Europejskiej (UE) oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Taki kształt rozwiązań prawnych, pozostający w mocy do 31.12.2013 r., oznaczał identyczny dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego dopuszczalny limit zadłużenia. Określone liczbowo progi („15%/12%”, „60%”) były jednakowe dla każdej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym nie uwzględniały w szczególności sytuacji budżetowej jednostki terytorialnej i jej aktywności inwestycyjnej, wielkości jednostki terytorialnej i jej położenia, liczby mieszkańców i rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego były zadowolone z takiego kształtu rozwiązań prawnych w tej materii.

Zmiany regulacji prawnych spowodowały, że od 01.01.2014 r. obowiązują indywidualne wskaźniki zadłużenia (IWZ) obliczane przy użyciu ściśle określonego wzoru i odrębnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego (Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 243, ust. 1). Zgodnie z obecnie obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi, łączna kwota przypadających w danym roku:

- spłat rat kredytów i pożyczek łącznie z odsetkami,
- wykupów wyemitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z wyliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących jednostki samorządu terytorialnego powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu tej jednostki terytorialnej. Taka konstrukcja wskaźnika powoduje przenoszenie wpływu stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego z danego roku na kolejne lata, ponieważ sposób wyliczeń opisany w IWZ wymaga uwzględnienia danych z trzech ostatnich lat.

Jest to szczególnie kłopotliwe w warunkach zmian w koniunkturze gospodarczej, a jej cykliczność jest elementem gospodarki. Budowa IWZ wskazuje, iż jest on oparty głównie na wielkości wypracowanej przez samorząd nadwyżki operacyjnej, czyli dodatniej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Cel, jakim jest wypełnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego wymagań nałożonych w IWZ, nie zawsze jest osiągalny. Wątpliwości budzą konsekwencje sytuacji, w której samorząd nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej w wysokości niezbędnej do spełnienia wymogów tego restrykcyjnego wskaźnika. Wówczas jedynym rozwiązaniem staje się pozyskanie wpływów z tytułu sprzedaży majątku jednostki samorządu terytorialnego, ale jego wyprzedawanie jest niekorzystne, zwłaszcza gdy analizuje się to w długiej perspektywie czasu. Sprzedaż majątku jednostki samorządu terytorialnego nie powinna być instrumentem „poprawiania” IWZ, tylko służyć gromadzeniu środków na realizację samorządowych przedsięwzięć inwestycyjnych, które są potrzebne dla rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych.

Podobnie jak w przypadku rozwiązań prawnych pozostających w mocy do 31.12.2013 r., wskazane zostały przez ustawodawcę w obecnie obowiązujących przepisach wyjątki dotyczące ujmowania w IWZ (Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 243, ust. 1, 3 i 3a). Ograniczeń wynikających ze wskaźnika nie stosuje się więc w szczególności do:

- finansowania występującego w ciągu roku deficytu przejściowego;
- spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, odpowiednio: zaciągniętych bądź emitowanych w związku z umową zawartą na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa należące do EFTA, wraz z należnymi odsetkami (kredyty i pożyczki) lub wraz z należnymi odsetkami i dyskontem (papiery wartościowe), w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu przedsięwzięcia i otrzymaniu refundacji z tych środków (termin 90 dni nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy);
- wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio: emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację przedsięwzięcia finansowanego w co najmniej 60% ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa EFTA, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami.

Zaznaczyć należy, że konstrukcja IWZ ustalona przepisami prawa była znana już od 2009 r., a wtedy obowiązywały jeszcze limity określone ustawą o finansach publicznych z 2005 r. Jednostki samorządu terytorialnego dostały więc czas na dostosowanie się do nowych wymagań nałożonych na nie przepisami prawa. Ze względu na obawy o spełnienie wymogów IWZ w pierwszym roku jego obowiązywania niektóre jednostki samorządu terytorialnego już w latach 2011–2013 rozpoczęły ograniczanie wydatków budżetowych, a inne podjęły odwrotne działania, ponieważ zwiększały zadłużenie w myśl limitów ustalonych do końca 2013 r.

Nowe rozwiązania prawne opisane w IWZ okazały się dla części jednostek samorządu terytorialnego korzystniejsze pod względem dopuszczalnych do zaciągnięcia zobowiązań niż uregulowania w tym zakresie obowiązujące przez 2014 r., ale nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego „skorzystały” na tej zmianie prawa i musiały ograniczyć swoje zobowiązania, aby spełniać wymogi wskaźnika. Ze względu na ujmowanie w obliczeniach do IWZ danych z ostatnich trzech lat jeszcze większego znaczenia nabrało systematyczne analizowanie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego i zarządzanie jej finansami, uwzględniające także wpływ zmieniającego się otoczenia gospodarczego.

2. Dług komunalny w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Dług komunalny jest częścią państwowego długu publicznego i w związku z tym dla finansów samorządowych istotne znaczenie ma kształt szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Została ona szczegółowo określona w akcie wykonawczym do ustawy. W myśl tych regulacji rozszerzono zakres kategorii kredytów i pożyczek, co wpłynęło m.in. na możliwości zaciągania kolejnych długów. W wyniku przyjętych rozwiązań prawnych (Rozporządzenie, 2011) do kredytów i pożyczek zalicza się również: umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Przypomnieć trzeba, że ta zmiana regulacji prawnych miała miejsce tuż przed początkiem kolejnego roku budżetowego, czyli 2012 r., co stanowiło element zaskoczenia i już na wstępie wymagało dostosowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego do nowej sytuacji w zakresie regulacji prawnych.

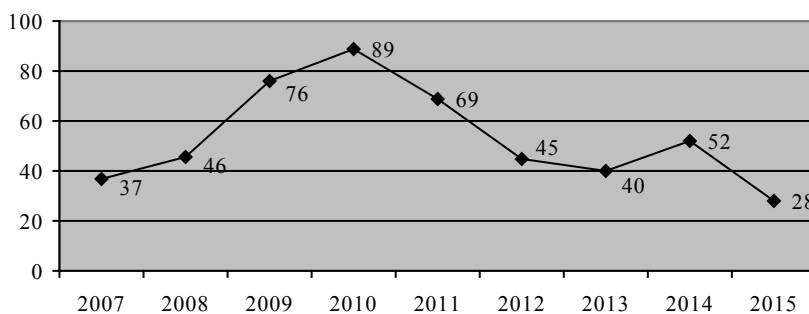
Tabela 1. Struktura zobowiązań ogółu jednostek samorządu terytorialnego według kategorii tytułów dłużnych w latach 2007–2015 (w %)

Wyszczególnienie	Rok								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zobowiązania ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
papiery wartościowe	15,7	9,8	12,9	8,0	7,6	7,2	7,6	5,9	5,8
kredyty i pożyczki	83,6	89,6	86,7	91,5	92,0	92,5	91,8	93,8	94,0
przyjęte depozyty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
zobowiązania wymagalne	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,6	0,3	0,2

Uwaga: w niektórych latach liczby nie sumują się ze względu na zaokrąglenia.

Źródło: opracowanie własne na podst. *Sprawozdania Rady Ministrów...*

Poszerzenie kategorii kredytów i pożyczek wzbudzało liczne kontrowersje, gdyż są to najistotniejsze i najpopularniejsze formy finansowania dłużnego stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego (tabela 1). W strukturze zobowiązań ogółu jednostek samorządu terytorialnego stanowiły one od około 84% w 2007 r. do 94% w 2015 r. i z roku na rok widoczna była zwykle tendencja rosnąca. Zdecydowanie niższym zainteresowaniem cieszyło się pozyskiwanie środków finansowych z wykorzystaniem emisji papierów wartościowych, ponieważ ich odsetek w strukturze zobowiązań wahał się od prawie 6% w 2015 r. do niemal 16% w 2007 r. Spadającemu udziałowi papierów wartościowych w strukturze zobowiązań ogółem towarzyszył zwiększający się udział kredytów i pożyczek w tej strukturze. W zestawieniu z papierami wartościowymi, kredytami i pożyczkami znacznie mniejsze znaczenie w strukturze zobowiązań ogółem odgrywały zobowiązania wymagalne. Najmniejszą wartość wśród zobowiązań ogółem miały przyjęte depozyty, które w każdym roku opiewały na sumę niższą niż 1 mln zł.



Rysunek 1. Udział jednostek samorządu terytorialnego z deficytem budżetowym wśród ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2015 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podst. *Sprawozdania Rady Ministrów...*

Przyczyną występowania długu komunalnego i towarzyszących mu kosztów obsługi są powiększające się deficyty budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. Wśród ogółu jednostek samorządu terytorialnego te z deficytem budżetowym na koniec roku stanowiły (rysunek 1) od 28% w 2015 r. do 89% w 2010 r. Rosnący systematycznie w latach 2007–2010 odsetek jednostek samorządu terytorialnego z deficytem budżetowym wśród ogółu jednostek samorządu terytorialnego był związany głównie z zaangażowaniem jednostek terytorialnych w realizację przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych ze środków unijnych i z konsekwencjami wystąpienia kryzysu ekonomicznego.

Tabela 2. Wynik budżetów ogółu jednostek samorządu terytorialnego (w mln zł) i liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką operacyjną oraz z deficytem operacyjnym w latach 2007–2014

Wyszczególnienie	Rok							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wynik ogółem, z tego:	2 258	-2 602	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-380	-2 417
wynik bieżący	17 719	17 739	11 960	9 284	10 994	11 626	14 337	16 318
wynik majątkowy	-15 461	-20 341	-24 946	-24 253	-21 279	-14 671	-14 717	-18 735
Liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką operacyjną	2 715	2 721	2 585	2 336	2 627	2 707	2 770	2 754
Liczba jednostek samorządu terytorialnego z deficytem operacyjnym	93	87	223	473	182	102	39	55

Uwaga: w niektórych latach liczby nie sumują się ze względu na zaokrąglenia.

Źródło: opracowanie własne na podst. *Nadwyżka operacyjna...*

Zaznaczyć należy, że nie każdej jednostki samorządu terytorialnego dotyczy zagadnienie deficytu budżetowego. W tabeli 2 przedstawiona została wielkość wyniku budżetów ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2014 (w momencie pisania artykułu dane za 2015 r. nie były jeszcze dostępne) wraz z podziałem na wynik bieżący i majątkowy. Dodatni wynik ogółem zaobserwowano tylko w 2007 r. Pozostałe obserwacje wskazywały na ujemny wynik ogółem, a największy deficyt był w 2010 r. Wynik bieżący był zawsze dodatni, a wynik majątkowy – ujemny. Dzięki zestawieniu nadwyżki operacyjnej z ujemnym wynikiem ogółem można zauważyć, jak znaczny deficyt w części majątkowej związanej z realizacją inwestycji miały jednostki samorządu terytorialnego. Wśród jednostek samorządu terytorialnego największe grono tych z nadwyżką operacyjną było w 2013 r. (2770). Szczególnie dobrze widoczne w ostatnich latach działania jednostek samorządu terytorialnego nakierowane na wypracowanie nadwyżki operacyjnej wynikają przede wszystkim z dążenia tych podmiotów do spełniania wymagań nałożonych limitami zadłużenia.

3. Najważniejsze zmiany w otoczeniu gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie limitów zadłużenia

Otoczenie gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego ulega nieustannym zmianom i te podmioty muszą umieć odpowiednio reagować na nowe wyzwania. W kontekście limitów zadłużenia i możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę na szereg czynników z ich otoczenia gospodarczego, które w ostatnich latach szczególnie wyraźnie wpływały na funkcjonowanie jednostek terytorialnych. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego artykułu analizie zostaną poddane trzy czynniki, które w przekonaniu autorki są najistotniejsze.

Pierwszym są obserwowane w ostatnich latach działania państwa zmierzające do powiększania katalogu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie gminy, gdyż wyróżnia je domniemanie kompetencji. Daje to możliwość decydowania przez jednostki terytorialne o coraz większym zakresie zadań, ale wymaga również dysponowania przez te podmioty środkami finansowymi, które są niezbędne do pokrycia wydatków potrzebnych na wykonanie całokształtu zadań. Problemem dla gospodarki finansowej jednostek terytorialnych jest wyznaczanie im nowych zadań i poszerzanie zakresu dotychczas realizowanych bez zapewnienia na ten cel niezbędnych środków finansowych. Taka sytuacja w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego wywołuje niedobory środków finansowych szacowane na około 8 mld zł rocznie w skali wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (Poniatowicz, 2014, s. 39). Wówczas konieczne staje się dokonywanie wyboru między obniżeniem standardu wykonania zadań, szczególnie tych kosztownych i złożonych, a dofinansowaniem z innych źródeł zadań wyliczonych na zbyt niskim poziomie, czyli kosztem innych wydatków (Dworakowska, 2016, s. 372–377). Tendencje w zakresie poszerzania katalogu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego cały czas utrzymują się w działaniach państwa, czego przykładem jest obsługa nowego programu „Rodzina 500 plus”, którego realizacją zajmują się jednostki samorządu terytorialnego, głównie gminy, wykonując liczne obowiązki związane z tym systemem świadczeń wychowawczych. Zaznaczyć trzeba, że już w styczniu 2016 r. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego samorządowcy wskazali w szczególności na to, że wysokość przewidzianych środków na obsługę tego zadania jest niewystarczająca w porównaniu ze skalą przedsięwzięcia, gdyż będzie ono niejednokrotnie wymagało zatrudnienia oraz przeszkolenia nowych pracowników, przygotowania pomieszczeń, w których będą pracować itp. (Gniadkowski, 2016). Realizacja coraz większego katalogu zadań przez jednostki samorządu terytorialnego jest determinowana nie tylko przez kwoty dochodów budżetowych i sumy koniecznych do poniesienia wydatków, ale również przez obowiązujące limity zadłużenia, które umożliwiają lub ograniczają korzystanie z dłużnych źródeł finansowania zadań, szczególnie tych o charakterze inwestycyjnym. Zwiększanie się długu jednostek samorządu terytorialnego jest w znacznym stopniu związane z realizowaniem przez nie inwestycji, na które nie ma pieniędzy z własnych środków budżetowych i wymagają finansowania o charakterze zwrotnym.

Drugim czynnikiem oddziałującym na poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest korzystanie przez te podmioty z bezzwrotnych środków finansowych z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności. Środki unijne są niezwykle ważnym źródłem współfinansowania przedsięwzięć jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie tych o charakterze inwestycyjnym, i przyczyniają się np. do poprawy stanu infrastruktury, ograniczenia dysproporcji rozwojowych jednostek terytorialnych, przyśpieszenia rozwoju lokalnego i regionalnego. Są przyznawane w myśl zasady dodatkowości, a refundacja wydatków następuje dopiero po zakończeniu przedsięwzięcia. Wymagany wkład własny beneficjenta, zwłaszcza przy dużych i kosztownych inwestycjach, może opiewać na wysokie kwoty, a to powoduje, że jego zgromadzenie jest dla jednostek samorządu terytorialnego ograniczeniem w staraniach o pozyskanie funduszy unijnych w systemie bezzwrotnym. Autorzy raportu przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wskazali, że prognozowany łączny wkład własny jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014–2020, który będzie niezbędny do uzyskania współfinansowania projektów ze środków unijnych, wyniesie aż 60,62 mld zł, a łączne środki UE przewidziane w tym czasie dla jednostek samorządu terytorialnego to 107,2 mld zł (Sierak, Bitner, Gałązka, Górniak, 2013, s. 9). Te dane już świadczą o skali zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego na środki finansowe. Wykonywanie przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych ze środków z budżetu UE często wiąże się z zaciąganiem zobowiązań dłużnych wymagających spłacenia w przyszłości i angażujących na ten cel znaczną część środków budżetowych. W związku z wprowadzeniem od 2014 r. rygorystycznych limitów zadłużenia może nastąpić ograniczenie absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego, a to miałoby niekorzystny wpływ na rozwój lokalny i regionalny.

Trzecim czynnikiem oddziałującym na poziom zadłużenia polskich jednostek samorządu terytorialnego jest wpływ kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki, szybko przeniósł się na inne kontynenty i dotarł też do państw UE, w tym Polski. Oddziaływał on na sektor bankowy, a jego skutki doprowadziły do trudności w funkcjonowaniu całego systemu finansowego. Część skutków kryzysu złagodziły instytucje europejskie i mechanizmy, czego przykładem mogą być fundusze strukturalne UE, które przyczyniły się do zwiększenia liczby inwestycji w nowych państwach członkowskich, a to przełożyło się na rozwój gospodarczy tych obszarów (Strauss-Kahn, 2010). W obliczu kryzysu ekonomicznego środki pomocowe UE odegrały ważną rolę i pozwoliły zachować w latach 2008–2010 wysokie zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w realizację inwestycji. Widoczny w ostatnich latach dynamiczny wzrost długu jednostek samorządu terytorialnego był częściowo związany z pojawieniem się kryzysu ekonomicznego i będącego jego konsekwencją ubytku dochodów własnych w wykonanych dochodach ogółem.

Podsumowanie

Naturalną konsekwencją wzrastających deficytów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego jest zwiększenie długu lokalnego i towarzyszących mu kosztów obsługi. Do końca 2013 r. obowiązywał limit zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wynikający z ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Był on identyczny dla każdej jednostki samorządu terytorialnego i nie uwzględniał jej specyfiki. Taki kształt rozwiązań prawnych budził wątpliwości. Zmiana nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. i wprowadzeniem od początku 2014 r. indywidualnych wskaźników zadłużenia, które odwołują się do danych historycznych z trzech ostatnich lat i bazują głównie na wysokości nadwyżki operacyjnej. W sytuacji, gdy nadwyżka operacyjna jest niewystarczająca do spełnienia wymagań IWZ, to jednostka samorządu terytorialnego decyduje się na sprzedaż majątku samorządowego. Jest to jedna z wad konstrukcji IWZ, gdyż wyprzedawanie majątku powinno odbywać się wyłącznie w celu gromadzenia środków na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Otoczenie gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego nieustannie się zmienia i wymaga odpowiedniego reagowania przez te podmioty na nowe wyzwania. Dług komunalny to ważna forma pozyskiwania środków zewnętrznych na finansowanie inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego, na które brakuje własnych środków budżetowych i wymagają finansowania o charakterze zwrotnym. Najpopularniejszą formą finansowania dłużnego są kredyty i pożyczki. Ich zaciąganie oraz emisja papierów wartościowych służą przede wszystkim finansowaniu samorządowych przedsięwzięć inwestycyjnych, gdyż jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do przestrzegania zasady zrównoważenia budżetu w części bieżącej.

Wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest następstwem wyznaczenia im nowych zadań oraz poszerzenia zakresu dotychczas realizowanych bez zapewnienia na ten cel niezbędnych środków finansowych. Dług komunalny to istotny instrument poprawy zdolności absorpcyjnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE, które pozwalają m.in. zmniejszać dysproporcje rozwojowe jednostek terytorialnych i przyśpieszać rozwój tych podmiotów. Ponadto środki unijne pozwoliły złagodzić szereg niekorzystnych następstw, które wywołała dekonjunktura gospodarcza, np. spadek dochodów własnych. Restrykcyjne limity zadłużenia obowiązujące jednostki samorządu terytorialnego mogą stać się przyczyną ograniczenia absorpcji środków unijnych ze względu na niemożność spełnienia wymagań IWZ, a to miałyby niekorzystny wpływ na rozwój lokalny i regionalny w Polsce.

Bibliografia

- Dworakowska, M. (2016). *Aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań publicznych*. W: J. Osiński (red.), *Kapitalizm a sprawiedliwość społeczna* (s. 371–382). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Gniadkowski, A. (2016). *Rodzina 500 + w Sejmie, akty wykonawcze gotowe – ważne oświadczenie samorządów*. Pobrane z: www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/rodzina-500-w-sejmie-akty-wykonawcze-gotowe-wazne-oswiadczenie-samorzadow/ (2016).
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007–2014*. Ministerstwo Finansów.
- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 28.12.2011 w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. DzU 2011, nr 298, poz. 1767.
- Sierak, J., Bitner, M., Gałązka, A., Górniak, R. (2013). *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2007–2015. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów.
- Strauss-Kahn, D. (2010). *After the Global Financial Crisis – The Road Ahead for Europe*. Pobrane z: www.imf.org/external/np/speeches/2010/032910.htm (2016).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. T.j. DzU 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. DzU 2009, nr 157, poz. 1241, z późn. zm.

DEBT LIMITS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE CHANGING ECONOMIC ENVIRONMENT

Keywords: debt limits, territorial self-government units, territorial self-government unit debt, self-government finances

Summary. The article aims at presenting the issue of debt limits on the part of territorial self-government units in Poland and the financial situation of these units in terms of budget deficit and municipal debt in the years 2007–2015 in the context of the most important changes in their economic surroundings. Due to the multi-aspect research area various research methods were made use of to achieve the set objective. The research procedure involved the method of non-reactive research as well as the method of analysing official documents and the historical and comparative method.

The economic environment surrounding territorial self-government units is constantly changing and requires appropriate response to the new challenges. Debt limits which are in force for territorial self-government units are strictly determined by law. By the end of 2013 the debt limit in force had been identical for each unit of territorial self-government. The situation changed with the introduction of individual debt indicators at the beginning of 2014. The increase in the

debt incurred by territorial self-government units results from them being assigned new tasks and widened the scope of the tasks performed so far without being provided funds necessary for such purposes. Municipal debt is an essential instrument for improvement in absorption capacity on the part of territorial self-government units in terms of the European Union assistance resources, which have enabled mitigation of a number of unfavourable consequences resulting from the economic downturn, for example a decrease in their own income.

Translated by Małgorzata Dworakowska

Cytowanie

Dworakowska, M. (2016). Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w zmieniającym się otoczeniu gospodarczym. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 137–148.