

Łukasz Satola

Nowe normy ostrożnościowe w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Problemy Zarządzania 10/4 (1), 77-91

2012

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.

Nowe normy ostrożnościowe w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Łukasz Satola

W artykule przedstawiono uregulowania dotyczące możliwości zadłużania się samorządów, wprowadzone w ramach nowej ustawy o finansach publicznych. Dokonano charakterystyki różnych rodzajów ograniczeń stosowanych w limitowaniu samorządowego długu w ujęciu teoretycznym, a także wskazano praktyczne przykłady rozwiązań wykorzystywane w państwach Unii Europejskiej. Opiszano konstrukcję nowego wskaźnika zadłużenia opartego na kategorii nadwyżki operacyjnej. Na tej podstawie przeprowadzono analizę zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskane wyniki wskazują, że zdolność kredytowa większości jednostek zostanie ograniczona w wyniku wdrożenia nowych zapisów ustawowych. Zastosowanie nowego wskaźnika długu sprawi, że zdolność kredytowa w dużo większym stopniu niż obecnie będzie zależeć od sytuacji finansowej poszczególnych samorządów.

1. Wstęp

Postępujące procesy globalizacji i finansyzacji światowej gospodarki powodują wydatne zwiększenie zarówno wartości globalnych przepływów finansowych, jak i tempa migracji kapitału. Zjawiska te z jednej strony korzystnie wpływają na rozwój międzynarodowej wymiany handlowej, premiując najbardziej konkurencyjne podmioty, równocześnie jednak, pozostając poza kontrolą, mogą nieść negatywne skutki, do których zaliczyć można m.in. tzw. narastanie bąbli spekulacyjnych na niektórych rodzajach aktywów (Sławiński 2006: 160–161). Podejmowane ryzyko, jako zjawisko immanentnie związane z funkcjonowaniem rynków finansowych, staje się dla jednych sposobem osiągnięcia zysku, a dla części oznacza prawdopodobieństwo poniesienia strat. Aby ograniczać ryzyko i woluntaryzm rynków finansowych, wprowadzane są przez władze publiczne pewne ograniczenia mające za zadanie uczynić dokonywane transakcje bardziej regulowanymi, a przez to również bardziej przewidywalnymi.

Wydarzenia związane z ostatnim kryzysem finansowym pokazały, jak szybko zaburzenia występujące w jednym segmencie rynku finansowego przenoszą się na pozostałe jego części. Ponadto problemy mające początk-

kowo wyłącznie wymiar finansowy, w miarę nasilania się kryzysu w coraz większym stopniu wpływały na sferę realną, powodując wymierne osłabienie tempa wzrostu gospodarczego na świecie (Konopczak, Sieradzki i Wiernicki 2010: 46). Odczuwane szeroko skutki kryzysu ekonomicznego skłoniły wielu ekonomistów do przyjrzenia się roli państwa w gospodarce, a szczególnie stosowanym regulacjom o charakterze nadzorczym oraz procedurom ostrożnościowym w systemie finansowym (por. Jakóbiak 2011: 5–6; Rosati 2009: 348).

W sektorze finansów publicznych, w tym na poziomie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, kryzys pojawił się nieco później i wypuklił głównie problem dynamicznie wzrastającego zadłużenia (Chojna-Duch 2011: 9). Rosnący dług publiczny przekłada się na wzrost kosztów jego obsługi, co w dłuższej perspektywie może doprowadzić do problemów finansowych budżetu państwa, a to z kolei może wywołać wtórne perturbacje na rynku finansowym. Aby do takiej sytuacji nie dopuścić, konieczne jest ograniczanie ryzyka, osiąganego głównie poprzez limitowanie zadłużenia podmiotów sektora finansów publicznych.

Celem artykułu jest ocena wpływu nowych norm ostrożnościowych zawartych w ustawie o finansach publicznych na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego.

2. Rodzaje ograniczeń stosowanych w limitowaniu długu jednostek samorządu terytorialnego

W większości państw europejskich jednostki samorządu terytorialnego, prowadząc gospodarkę finansową, mają możliwość zaciągania długu na rynkach finansowych. Zaciąganie zobowiązań finansowych ma umożliwić realizację zadań przekraczających bieżące możliwości ich sfinansowania z lokalnych budżetów, ale równocześnie bardzo istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego jednostek terytorialnych. Chodzi tu głównie o inwestycje w infrastrukturę komunalną zapewniającą korzystne warunki do lokalizowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, co wymaga jednak poniesienia znacznych nakładów finansowych ze strony podmiotów samorządowych.

Możliwość zaciągania zobowiązań przez samorządy nie oznacza jednak, że mogą one kredytować dowolne dziedziny swojej działalności. W zdecydowanej większości krajów dozwolone jest zaciąganie kredytów przeznaczonych na pokrycie niedoborów w części inwestycyjnej samorządowych budżetów (Wiewióra 2009: 13–14). Również w większości państw prawo zabrania natomiast finansowania z kredytu działalności bieżącej, co w praktyce oznacza, iż budżet bieżący powinien być zrównoważony lub zamykać się nadwyżką. Stosowanie takich regulacji ustawowych powoduje konieczność rozdzielenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego na dwie części: bieżącą i inwestycyjną. Możliwość wykazywania deficytu w działalności bieżącej oznaczałaby bowiem sytuację, w której samorząd na zaspokojenie

bieżących potrzeb wydawałby więcej aniżeli suma uzyskiwanych dochodów bieżących. Sytuacja taka prowadziłaby do powstania tzw. pętli zadłużenia, co mogłoby skutkować problemami z wypłacalnością (Dafflon 2002: 24).

Zaciąganie zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest w znacznym stopniu limitowane. Ograniczenia te mają charakter zarówno jakościowy, dotyczący celów i warunków zadłużania, jak i ilościowy, limitujący poziom długu i związane z nim koszty jego obsługi. Chodzi tu zarówno o rodzaje zobowiązań, jak i o wysokość długu. Najczęściej w literaturze ekonomicznej wymieniane są cztery rodzaje barier: organizacyjne, polityczne, prawne oraz ekonomiczne (por. Jastrzębska 2002: 27–30).

Barierę organizacyjną wynikają poniekąd z wewnętrznych cech samorządu. Ujawniają się one w postaci braku świadomości potrzeby zadłużania się wynikającej nie tyle z przyczyn ostrożnościowych, ile z braku wiedzy oraz niewystarczającej znajomości funkcjonowania mechanizmów rynku finansowego (por. Swianiewicz 2011b: 46). W ostatnim okresie w tym aspekcie nastąpiły duże zmiany i w zdecydowanej większości samorządów tego typu ograniczenia wydają się wyraźnie tracić na znaczeniu.

Ograniczenia polityczne są pochodną układu sił w organach stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, które mają wpływ na podejmowanie decyzji o zaciąganiu zobowiązań. Poglądy polityczne, a także niektóre przedsięwzięcia zmierzające do zdobycia bądź utrzymania władzy w kolejnej kadencji (np. zależność między cyklem inwestycyjnym a cyklem wyborczym w JST) przekładają się na podejmowanie decyzji o zadłużaniu samorządu. Tego rodzaju decyzje często nie są poparte racjonalną analizą ekonomiczną, lecz stanowią jedynie kalkulację w wymiarze politycznym.

Wśród prawnych barier zaciągania długu przez samorządy nie ma ujednoczonych zasad, a uregulowania w tym względzie są bardzo różnie określone w poszczególnych państwach. Spośród wykorzystywanych metod limitowania zadłużania jednostek samorządu terytorialnego wymienić należy: ilościowe ograniczenia poziomu długu, limitowanie dostępu do rynku kapitałowego, w tym także ograniczanie rodzaju instytucji, w których można się zadłużać, a ponadto społeczną kontrolę nad poziomem długu sprawowaną przez mieszkańców.

W Polsce prawne ograniczenia wysokości deficytu oraz długu JST zawarto w ustawie o finansach publicznych (Ustawa... 2005). Wśród wciąż obowiązujących ustawowych ograniczeń zadłużania się samorządów wymienia się (Kołaczkowski i Ratajczak 2010: 53–54):

1. Określenie dopuszczalnych źródeł pokrycia deficytu jako przychody z:
 - kredytów i pożyczek,
 - prywatyzacji składników majątku JST,
 - sprzedaży wyemitowanych przez JST papierów wartościowych,
 - nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych,
 - wolnych środków stanowiących nadwyżkę środków pieniężnych wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

2. Obowiązek uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie możliwości sfinansowania deficytu. Obowiązek taki dotyczy projektu uchwały budżetowej, samej uchwały budżetowej, a także projektu oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej JST.
3. Ograniczenie do wysokości 15% (12% w sytuacji, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekroczy 55%) planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST łącznej kwoty przypadających w danym roku:
 - spłat rat kredytów oraz pożyczek,
 - wykupów wyemitowanych przez JST papierów wartościowych,
 - potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.
4. Ograniczenie łącznej kwoty długu samorządu do poziomu 60% dochodów danej JST mierzonych na koniec każdego kwartału w wartościach planowanych, natomiast na koniec roku budżetowego w wartościach wykonanych.

Ostatnich dwóch wymienionych ograniczeń nie stosuje się do zobowiązań zaciągniętych w związku z umową z podmiotem dysponującym środkami niepodlegającymi zwrotowi, tzn. pochodzącymi z budżetu UE lub z bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Ekonomiczne ograniczenia zaciągania długu skoncentrowane są przede wszystkim wokół możliwości zadłużania się przez samorządy, a zatem ich zdolności kredytowej. W bezpośredni sposób powiązana jest ona z oceną aktualnej oraz prognozą przyszłej kondycji finansowej jednostek samorządowych. Warto pamiętać, iż podstawową kategorią dochodów gmin, powiatów i samorządowych województw, z których może następować spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań, są ich dochody własne, co przy ich relatywnie niskim udziale w dochodach ogólnych może w znaczącym stopniu limitować potencjał do zaciągania długu. Kolejną barierą w tej grupie jest ograniczona oferta instrumentów dłużnych dostępnych na rynku finansowym.

Inna klasyfikacja, biorąca tym razem pod uwagę przedmiot oddziaływania analizowanych ograniczeń, pozwala wyodrębnić limity dotyczące celów i rodzaju zadłużenia, wysokości samorządowego długu oraz kosztów jego obsługi. W zakresie celu zadłużania się pojawia się kwestia dopuszczalności zaciągania długu finansującego wydatki bieżące, a nie tylko inwestycyjne. Limitowanie rodzaju zadłużenia oznaczać może m.in. ograniczenia zadłużania się przez samorządy na rynkach zagranicznych. Wysokość samorządowego długu oraz koszty jego obsługi są najczęściej relatywizowane do wysokości dochodów budżetowych danej jednostki (por. Poniatowicz 2006: 125).

3. Zasady zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Problematyka zasad, na jakich mogą się zadłużać jednostki samorządu terytorialnego, znajduje odzwierciedlenie nie tylko w krajowym prawodawstwie, lecz także w uregulowaniach o zasięgu międzynarodowym, np. Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (EKST). Zgodnie z art. 9 EKST stwierdza się, że „dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem” (Europejska Karta... 1994). Z treści tego artykułu wynika ograniczenie celu zaciągania samorządowych zobowiązań wyłącznie do wydatków inwestycyjnych oraz limitowanie dostępu do instrumentów finansowych dostępnych na krajowym rynku kapitałowym.

Ze względu na relatywnie duże zróżnicowanie stosowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej ograniczeń dotyczących zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego zestawiono je w tabeli 1.

Zakres stosowanych ograniczeń	Przyjęte rozwiązania w państwach UE
Cel zadłużenia	Tylko na cele inwestycyjne: Austria, Belgia, Dania, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Słowacja, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy
	Zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne: Czechy, Węgry, Finlandia (konieczność równowagi w 3-letnim okresie planistycznym)
Zgoda na zaciągnięcie kredytu lub pożyczki	Wymagana: Austria, Cypr, Dania, Hiszpania, Irlandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowenia
	Niewymagana: Czechy, Estonia, Węgry
Górna roczna granica zadłużenia	35% rocznych dochodów – Litwa 40% rocznych dochodów przy zobowiązaniach długoterminowych i 20% rocznych dochodów – zobowiązania krótkoterminowe – Cypr 60% rocznych dochodów – Estonia 60% rocznych dochodów bieżących w poprzednim roku budżetowym – Słowacja
	Samorządy terytorialne muszą podporządkować się ustalonemu corocznie przez władze nadzorujące indywidualnemu górnemu pułapowi zadłużenia – Wielka Brytania Władza centralna ustala maksymalne pułapy zadłużenia odpowiadające maksymalnemu procentowi rocznych dochodów, wydatków budżetowych lub ogólnej wielkości inwestycji – Dania Zróżnicowana, zależnie od kraju związkowego – Austria

Cd. tabeli 1

Zakres stosowanych ograniczeń	Przyjęte rozwiązania w państwach UE
Górny limit rocznych kosztów obsługi zadłużenia	5% dochodów w poprzednim roku budżetowym – Słowenia 12,5% rocznych transferów finansowych w roku bieżącym lub 10% wydatków inwestycyjnych w poprzednim roku – Portugalia 20% rocznych dochodów – Estonia 25% dochodów w poprzednim roku budżetowym – Słowacja 25% dochodów operacyjnych – Hiszpania 70% dochodów bieżących – Węgry
Górne ograniczenie na nowo zaciągane kredyty i pożyczki	10% dochodów w poprzednim roku budżetowym – Słowenia 20% rocznych dochodów budżetowych – Litwa

Tab. 1. Ograniczenia stosowane w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej. Źródło: opracowanie na podstawie: M. Wiewióra 2009. Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich. Materiały i Studia NBP, nr 239, s. 13–14; M. Poniatowicz 2006. Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 426, s. 129–130; P. Swianiewicz 2011a. Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne, Warszawa: Wyd. Municipium, s. 165–170.

Zaprezentowane zestawienie dowodzi dużego zróżnicowania obowiązujących na terytorium UE ograniczeń obejmujących sferę zadłużania się jednostek samorządowych. W zdecydowanej większości państw zaciąganie zobowiązań jest możliwe jedynie w celu pokrycia wydatków inwestycyjnych, nie ma natomiast możliwości zadłużania się, aby sfinansować bieżące potrzeby budżetowe. W wielu państwach (szczególnie w tzw. starej UE-15) samorządy zaciągnięcie kredytu muszą poprzedzić uzyskaniem zgody właściwej instytucji. Największe zróżnicowanie panuje w zakresie maksymalnego limitu zadłużenia samorządów, niemniej w większości państw te wartości ustalone są jako odpowiedni odsetek ich rocznych dochodów (od 35% na Litwie do 60% na Słowacji). Obok limitów łącznego zadłużenia istnieją też różne ograniczenia rocznych kosztów obsługi samorządowego długu, a w niektórych krajach również regulacje w zakresie nowych kredytów i pożyczek (Litwa, Słowenia).

4. Nowe regulacje w zakresie ograniczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Podsektor samorządowy jest częścią sektora finansów publicznych, dlatego kondycja finansów państwa i wprowadzane w następstwie kryzysu gospodarczego regulacje odnoszące się do ograniczania narastania długu publicznego obejmują nie tylko sferę zarządzaną przez administrację centralną, lecz także

zbiorowość jednostek samorządu terytorialnego. Wpływ na to mają również zobowiązania podjęte przez polski rząd w związku z nałożoną przez Komisję Europejską tzw. procedurą nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure*).

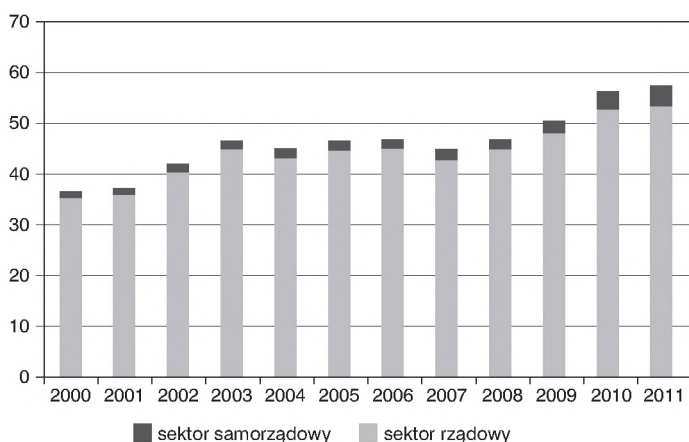
Konieczność sprostania wyzwaniom związanym z pogarszającą się kondycją sektora finansów publicznych wymusiła na władzach wprowadzenie zmian w obowiązującym dotychczas prawodawstwie regulującym funkcjonowanie podmiotów sfery finansów publicznych. Należy również podkreślić, że zjawiska kryzysowe nie były jedyną przyczyną uchwalenia nowej ustawy o finansach publicznych, albowiem wiele regulacji poprzedniej ustawy wymagało zmian już wcześniej z uwagi na inne okoliczności, w których funkcjonowały podmioty sfery publicznej związane m.in. z integracją z UE i napływem środków finansowych z funduszy strukturalnych oraz koniecznością ich zagospodarowania.

Kluczowa z punktu widzenia całego sektora finansów publicznych jest relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Przekroczenie zapisanych w ustawie progów ostrożnościowych powoduje bowiem konieczność podjęcia działań zaradczych w celu ograniczenia poziomu zadłużenia. O wysokości długu publicznego decyduje suma zobowiązań władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek (Owsiak 2005: 330). Ograniczanie wartości długu publicznego może być zatem realizowane poprzez zmniejszanie zarówno długu Skarbu Państwa, jak i zadłużenia samorządów. Sytuacja taka może tworzyć pole konfliktu interesów pomiędzy władzą centralną a samorządem terytorialnym w zakresie tego, który z sektorów, w jakiej skali oraz w jakim tempie powinien zredukować zadłużenie.

Mimo dynamicznego przyrostu poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich latach, udział całego sektora samorządowego w długu publicznym pozostaje nadal niski, albowiem utrzymuje się zdecydowanie poniżej 10% długu sektora rządowego (Swianiewicz 2011b: 47).

Wartość państwowego długu publicznego wzrastała sukcesywnie w pierwszej dekadzie XXI w. (rysunek 1), przy czym wzrost ten był głównie udziałem sektora rządowego. Sektor samorządu terytorialnego utrzymywał swoje zadłużenie niemal przez cały czas na relatywnie niskim poziomie. Dość istotny jego wzrost nastąpił dopiero w 2010 r., co można łączyć z kryzysem gospodarczym, skutkującym obniżeniem się dochodów samorządów przy równoczesnej chęci władz samorządowych do utrzymania wydatków inwestycyjnych na dotychczasowym poziomie. Ten wzrost nie wpłynął jednak znacząco na zmianę proporcji zadłużenia samorządowego i rządowego w długu publicznym.

Nowa ustawa o finansach publicznych (2009) wprowadziła szereg zmian w zakresie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na fakt, że dla samorządów są to zmiany znaczące, proces ich wdrażania rozłożono w czasie (por. Bitner i Kulesza 2011: 26; Wiśniewski 2011: 29). Począwszy od 1 stycznia 2011 r. organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, który zawierałby deficyt bieżący, co oznacza, że wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz kwotę wolnych środków.



Rys. 1. Zadłużenie sektora rządowego i samorządowego w Polsce jako % PKB w latach 2000–2011. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Kolejnym istotnym ograniczeniem, jakie wprowadza znowelizowana ustawa o finansach publicznych, jest zmiana sposobu ustalania limitu długu JST z ogólnego na liczony indywidualnie dla każdej jednostki. Zmiana polegać będzie na zniesieniu ogólnego limitu zadłużenia JST (w wysokości 60% w relacji do planowanych dochodów ogółem) i uzależnieniu jego wysokości od zdolności jego spłaty mierzonej wysokością nadwyżki operacyjnej. Ten nowy wskaźnik zacznie obowiązywać począwszy od 1 stycznia 2014 r. W ustawie zapisano, że organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wyemitowanych przez JST wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji w stosunku do planowanych ogólnych dochodów budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu (Satola 2012: 75). Ograniczenie to ma postać następującej formuły:

$$\left(\frac{R + O}{D}\right) \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right), \quad (1)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup wyemitowanych papierów wartościowych,

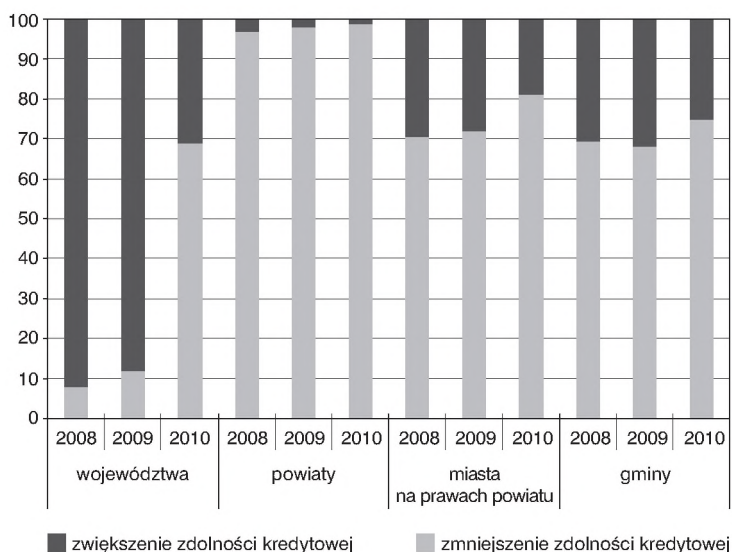
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
 D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
 D_b – dochody bieżące,
 S_m – dochody ze sprzedaży majątku,
 W_b – wydatki bieżące.

Wprowadzenie nowych regulacji prawnych spowoduje, w przypadku wielu samorządów, ograniczenie możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań. Sytuacja taka wywołuje niezadowolenie części środowiska samorządowego artykułowane wypowiedziami jego przedstawicieli. Jako argumenty przeciw wprowadzeniu nowych regulacji najczęściej podnoszony jest fakt braku możliwości prowadzenia inwestycji komunalnych wymagających dużych nakładów kapitałowych. W tym kontekście przywoływane są również obawy samorządowców o wykorzystanie środków pochodzących z funduszy europejskich wymagających zapewnienia wkładu własnego lub prefinansowania w zakresie realizowanych przy ich udziale projektów inwestycyjnych. Warto w tym miejscu podkreślić, że są to o tyle istotne argumenty, że działalność inwestycyjna samorządów jest kluczową częścią realizowanej przez nie strategii rozwoju lokalnego lub regionalnego, co w dłuższej perspektywie przekłada się na poprawę warunków życia mieszkańców i prowadzenia działalności gospodarczej, wpływając tym samym na wzrost atrakcyjności regionu. W tym aspekcie ograniczenie możliwości zaciągania kredytów i pożyczek może potencjalnie negatywnie oddziaływać na procesy rozwoju wspólnot terytorialnych. Z kolei patrząc z innego punktu widzenia, korzystnie na sytuację finansową samorządów może wpłynąć ustawowy zakaz występowania deficytu bieżącego. To unormowanie wpłynie na weryfikację części wydatków lokalnych i spowoduje racjonalizację zarządzania budżetem bieżącym, co w dłuższej perspektywie zapobiegnie narastaniu spirali zadłużenia.

Symulacje przeprowadzone przez Swianiewicza (2011b: 49) potwierdzają, że zdolność kredytowa samorządów ulegnie obniżeniu po wprowadzeniu zapisów nowej ustawy o finansach publicznych.

Dane zaprezentowane na rysunku 2 wskazują, że w przypadku większości jednostek samorządu terytorialnego możliwości zaciągnięcia długu zostaną wydatnie ograniczone po wprowadzeniu nowych uregulowań prawnych. Zmiana zdolności kredytowej nie będzie jednorodna dla poszczególnych szczebli samorządu, co należy łączyć ze zróżnicowaniem ich obecnej sytuacji finansowej. Chodzi tu głównie o poziom dochodów oraz wydatków bieżących oraz wartość aktualnego zadłużenia. Przedstawione dane są obliczone jako nadwyżki operacyjne ustalone jako średnie z trzech lat, odpowiednio dla: 2008 r. – 2006–2008, 2009 r. – 2007–2009 i 2010 r. – 2008–2010.

Zestawienie uzyskanych wyników analizy dowodzi, że w relatywnie najmniejszym stopniu nowe regulacje ograniczą dostęp do zewnętrznego finanso-



Rys. 2. Zmiana zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego po wprowadzeniu nowej ustawy o finansach publicznych. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

wania województwom. W przypadku dwóch początkowych lat (2008, 2009) oszacowana zdolność kredytowa dla większości regionów była nawet wyższa niż liczona według poprzedniej ustawy. Do zdecydowanego odwrócenia tendencji doszło jednak w 2010 r.

Najdotkliwiej zmianę sposobu liczenia zdolności kredytowej mogą odczuć samorządy powiatowe, spośród których jedynie kilka procent mogłoby pożyczać więcej niż dotychczas. Sytuacja taka związana jest z podkreślaną od lat słabością finansową tego szczebla samorządu, przejawiającą się w niewielkiej samodzielności dochodowej, a szczególnie w bardzo niskich dochodach własnych. Wprowadzenie ustawowych zmian może spowodować praktycznie „odcięcie” powiatów od rynku kredytów i pożyczek komunalnych.

Ograniczenie potencjału kredytowego po wprowadzeniu zapisów nowej ustawy dotknie również najniższy szczebel samorządu. Dla ponad 70% gmin i miast nowe uregulowania będą mniej korzystne aniżeli stosowane obecnie. Spowodują one obniżenie zdolności kredytowej najbardziej obecnie zadłużonej grupy samorządów, czyli miast na prawach powiatu. Warto zaznaczyć, że właśnie zdolność kredytowa miast na prawach powiatu obniży się w większym stopniu niż w grupie pozostałych gmin (różnice wahają się tu, zależnie od roku, od kilku do około 10 punktów procentowych).

Wyraźne zmiany nadwyżki operacyjnej samorządów w poszczególnych latach wskazują, że liczona według nowej metody zdolność kredytowa JST

będzie podlegała bardziej dynamicznym zmianom aniżeli przy obowiązujących dotychczas ustawowych wskaźnikach zadłużenia. Większy bowiem niż do tej pory wpływ na nią będzie miała koniunktura gospodarcza, która w samorządowych budżetach znajduje odzwierciedlenie w wysokości uiszczanych podatków lokalnych oraz w udziale w podatkach centralnych.

5. Ocena wpływu nowych norm prawnych na zdolność kredytową samorządów

Nowy wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, który w praktyce zacznie obowiązywać od 2014 r., możliwość zaciągnięcia zobowiązań będzie uzależniał od wypracowanej w trzyletnim okresie nadwyżki operacyjnej. Dlatego istotne jest przedstawienie kształtowania się tej kategorii finansowej w minionym okresie, co może stanowić punkt odniesienia dla oceny przyszłej zdolności kredytowej samorządów.

Analiza obejmuje okres 6 lat (od 2005 do 2010 r.) i została przeprowadzona z wyodrębnieniem podziału na jednostki samorządu terytorialnego, które wykazywały na koniec danego roku nadwyżkę operacyjną (tabela 2), oraz te, które rok kończyły deficytem operacyjnym (tabela 3).

Wyszczególnienie	Rok					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy	2315	2298	2350	2356	2246	2014
Powiaty	276	217	285	286	268	254
Miasta na prawach powiatu	64	60	64	64	56	52
Województwa	14	16	16	16	16	16

Tab. 2. Zestawienie jednostek samorządu terytorialnego, które wykazywały nadwyżkę operacyjną w latach 2005–2010. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Nadwyżkę operacyjną w analizowanym okresie wykazywała zdecydowana większość samorządów. W grupie województw za wyjątkiem 2005 r., w którym dwa (Lubelskie i Warmińsko-Mazurskie) nie zdołały wypracować nadwyżki operacyjnej, w kolejnych pięciu latach wszystkie podmioty wykazywały nadwyżkę. Odwrotną tendencję zaobserwowano w grupie miast na prawach powiatu, gdzie w początkowych latach niemal wszystkie jednostki wykazywały nadwyżkę operacyjną. W ostatnich dwóch latach analizy (2009–2010) liczba miast, które takiej nadwyżki nie zdołały wypracować, wzrosła do odpowiednio 9 i 13 podmiotów.

Więcej jednostek, które w swoich budżetach nie zdołały wypracować nadwyżki operacyjnej, było w populacji gmin oraz powiatów. Po okresie systematycznego spadku ich liczby w okresie 2006–2008, nastąpił dynamiczny wzrost w latach 2009–2010, powodując, że grupa gmin w ostatnim roku

analizy była ponad 4-krotnie liczniejsza niż na początku. Niemal dwukrotnie zwiększyła się również grupa powiatów, które nie wypracowały nadwyżki operacyjnej.

Wyszczególnienie	Rok					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy	98	115	63	58	168	400
Powiaty	38	97	29	28	46	60
Miasta na prawach powiatu	1	5	1	1	9	13
Województwa	2	0	0	0	0	0

Tab. 3. Zestawienie jednostek samorządu terytorialnego, które nie wypracowały nadwyżki operacyjnej w latach 2005–2010. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zmiany liczby jednostek wykazujących w budżetach nadwyżkę operacyjną były pochodną ogólnej sytuacji makroekonomicznej. Okres szybkiego wzrostu gospodarczego trwający do 2008 r. był korzystny również dla samorządowych finansów, natomiast wyraźne spowolnienie gospodarcze w latach 2009–2010 związane z globalnym kryzysem nie pozostało również bez negatywnego wpływu na finanse JST. W tym konkretnym przypadku wpływ uwidocznił się w wyraźnym zwiększeniu liczby samorządów bez nadwyżki operacyjnej.

Wyszczególnienie	Rok					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy	5 027,28	5 458,92	7 196,49	8 075,45	6 191,26	4 687,57
Powiaty	675,25	317,55	975,87	1 099,25	883,33	780,23
Miasta na prawach powiatu	3 693,69	4 155,30	6 793,07	5 760,34	2 981,70	2 502,60
Województwa	1 211,39	1 755,64	2 753,10	2 803,72	1 903,53	1 313,42

Tab. 4. Wartość globalnej nadwyżki operacyjnej wypracowanej na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego w latach 2005–2010 (w mln zł). Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W tabeli 4 zaprezentowano sumaryczne wartości nadwyżek operacyjnych obliczone dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. W tym przypadku również po początkowym wzroście w okresie 2005–2008, w kolejnych latach nastąpił znaczący spadek będący rezultatem osłabienia koniunktury gospodarczej. Warto zauważyć, że załamanie tempa wzrostu gospodarki w pierwszej kolejności wpłynęło na sytuację finansową największych miast, a nieco później było odczuwalne w mniejszych ośrodkach lokalnych.

Zarówno dane na temat liczby jednostek (zaprezentowane w tabelach 2 i 3), jak i wartości finansowe (tabela 4) wskazują na ograniczanie możliwości

zadłużania się samorządów w kolejnych latach. Pojawi się przede wszystkim grupa podmiotów, które nie będą mogły zaciągać nowego długu, albowiem nie będą go w stanie spłacać wypracowaną nadwyżką operacyjną. Będzie też liczna grupa samorządów, które mimo że wciąż wypracowują nadwyżkę, nie będą mogły się dalej zadłużać z uwagi na fakt, że ciężar obsługi już wcześniej zaciągniętych pożyczek będzie przewyższał niewielką zdolność kredytową wynikającą z niskich nadwyżek operacyjnych. Niewielka natomiast będzie grupa podmiotów, których potencjał kredytowy się zwiększy. Będą to po pierwsze jednostki obecnie w ogóle lub w minimalnym stopniu zadłużone oraz charakteryzujące się dużym potencjałem dochodowym.

6. Podsumowanie i wnioski

Uchwalenie nowej ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji wprowadzenie nowych norm ostrożnościowych w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ma wpłynąć na obniżenie ryzyka przekroczenia przez państwowy dług publiczny ustawowych progów. Ich przekroczenie miałoby bowiem brzemienne skutki dla wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych, a ponadto mogłoby mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie rynków finansowych. Warto również pamiętać, że spełnienie kryteriów konwergencji jest konieczne dla państw ubiegających się o przyjęcie wspólnej waluty euro.

Nowe regulacje w zakresie zadłużenia JST mają również na celu ograniczyć nadmierne narastanie długu w niektórych samorządach, zagrażające w skrajnych przypadkach ich wypłacalności, co w konsekwencji mogłoby zagrażać wypełnieniu przez nie zadań publicznych. Takie niebezpieczeństwo może się pojawić szczególnie w sytuacji realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przekraczających możliwości finansowe samorządów, czemu sprzyjać mogła względnie duża dostępność środków zewnętrznych (w tym funduszy UE).

Nowa konstrukcja wskaźnika długu JST spowoduje ograniczenie zdolności kredytowej wielu samorządów, które nie będą mogły już zaciągać tak wysokich kredytów, na jakie pozwalał dotychczasowy limit 60% planowanych dochodów. Przeprowadzone analizy dowiodły, że dla zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego nowe przepisy będą bardziej restrykcyjne, a jedynie dla niewielkiej części mogą stanowić sposobność zwiększenia zdolności kredytowej.

Wskaźnik długu wprowadzony nową ustawą o finansach publicznych będzie bardziej niż dotychczas wiązał kształtowanie się zdolności kredytowej poszczególnych samorządów z koniunkturą gospodarczą. Dzieje się tak dlatego, że uzależnia on możliwość zaciągania zobowiązań od kategorii nadwyżki operacyjnej z trzech ostatnich lat, a ta – jak wykazały badania – jest skorelowana z dynamiką PKB. Ujęcie w konstrukcji wskaźnika danych finansowych z ostatnich trzech lat spowoduje, że będzie on działał „z opóźnieniem”. Niemniej jednak oparcie wskaźnika tylko na danych budżetowych

z jednego roku powodowałyby jeszcze bardziej gwałtowne zmiany zdolności kredytowej samorządów, utrudniając tym samym prowadzenie racjonalnej polityki finansowej w długim okresie.

Zdolność kredytowa jednostek samorządu terytorialnego w dużo większym stopniu niż obecnie zależeć będzie od ich rzeczywistej kondycji finansowej. Duży potencjał kredytowy będą wykazywać samorzady znajdujące się w lepszej sytuacji finansowej, a szczególnie te, które charakteryzuje wysoka samodzielność dochodowa.

Informacje o autorze

Dr inż. Łukasz Satola – Katedra Zarządzania i Marketingu w Agrobiznesie, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie. E-mail: lsatola@ar.krakow.pl.

Bibliografia

- Bitner, M. i M. Kulesza 2011. Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 15–30.
- Chojna-Duch, E. 2011. Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego, w: A. Alińska i B. Pietrzak (red.) *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, s. 9–20. Warszawa: CeDeWu.
- Dafflon, B. 2002. The Theory of Subnational Balanced Budget and Debt Control, w: B. Dafflon (red.) *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series, s. 15–44. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego 1994, Dz.U. Nr 124, poz. 607.
- Jakóbk, W. 2011. Theory of Economy as the Original Cause of the World Crisis. *Contemporary Economics*, nr 5, s. 4–15, DOI: 10.5709/ce.1897-9254.8.
- Jastrzębska, M. 2002. Polityka długu jednostki samorządu terytorialnego. *Bank i Kredyt*, nr 9, s. 24–35.
- Kolaczkowski, B. i M. Ratajczak 2010. *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Konopczak, M., Sieradzki, R. i M. Wiernicki 2010. Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego. *Bank i Kredyt*, nr 6 (41), s. 45–70.
- Owsiak, S. 2005. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poniatowicz, M. 2006. Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 426, s. 125–132.
- Rosati, D. 2009. Przyczyny i mechanizmy kryzysu finansowego w USA. *Ekonomista*, nr 3, s. 316–351.
- Satola, Ł. 2012. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna. *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2, s. 72–85.
- Sławiński, A. 2006. *Rynki finansowe*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Swianiewicz, P. 2011a. *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.

- Swianiewicz, P. 2011b. Najwięksi dłużnicy samorządowi. *Wspólnota*, nr 41, s. 46–50.
- 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 ze zm.
- Wiewióra, M. 2009. Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich. *Materiały i Studia NBP*, nr 239, s. 1–48.
- Wiśniewski, M. 2011. *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Warszawa: Difin.