

Paweł Galiński*

Limitowanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Wstęp

Reaktywacja w 1990 r. działalności gmin w Polsce i przekazanie im szeregu zadań ujawniło liczny katalog wymaganych do zaspokojenia potrzeb publicznych. Dotyczyły one głównie finansowania rozwoju i modernizacji infrastruktury technicznej (drogi, mosty, sieci wodociągowe i kanalizacyjne itp.) i społecznej (szkoły, przedszkola, żłobki, domy dziecka, ośrodki zdrowia itp.). Chodziło tu również o pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania gmin, z uwagi na przekazywanie im kolejnych zadań. Zapoczątkowany w ten sposób proces decentralizacji władzy publicznej odbywał się jednak w warunkach ograniczonych środków finansowych w sektorze finansów publicznych. Stąd gminy wskazywały na konieczność zwiększania zadłużenia w celu sfinansowania realizowanych przez siebie zadań. Zaciąganie długu, jego poziom i struktura podlegały jednak pewnym prawnym ograniczeniom, które po 1990 r. były wielokrotnie modyfikowane. Chodziło tu między innymi o zmniejszenie ryzyka pojawienia się niewypłacalności jednostki czy utraty przez nią płynności finansowej. Z kolei oponenci limitowania tego długu wskazują, że władze lokalne, posiadając umiejętność oceny potrzeb swoich obywateli, powinny posiadać większą swobodę w kształtowaniu lokalnej polityki fiskalnej. Dlatego limitowanie długu ogranicza ich zdolność do świadczenia usług publicznych [Elliot, Ali, 1988, s. 267]. Poza tym funkcjonują poglądy, że dług ma pozytywny wpływ na modernizację lokalnych gospodarek i tworzenie tam miejsc pracy [Dafflon, Beer-Tóth, 2009, s. 305].

Celem artykułu jest przedstawienie podejść do limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce na tle potencjalnych rozwiązań w tym zakresie oraz wielkość obserwowanego tam zadłużenia.

1. Podejścia do ograniczania zadłużenia JST

Na świecie funkcjonują różnorodne podejścia do ograniczania długu JST. Najogólniej można je podzielić na cztery kategorie, tj. [Ter-Minassian, Craig, 1997, s. 157–170]:

- 1) uzależnienie od czynników rynkowych,

* Dr, Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, pawel.galinski@ug.edu.pl

- 2) współpraca JST w systemie kontroli długu,
- 3) funkcjonowanie limitów zadłużenia,
- 4) kontrola administracyjna.

Pierwsza koncepcja przewiduje funkcjonowanie pewnych podstawowych uwarunkowań, które determinują jej skuteczność, tj.: funkcjonowanie wolnego i otwartego rynku finansowego, pełny dostęp do informacji finansowych na temat kredytobiorców, brak zaangażowania oraz dostrzegalnej szansy ratowania dłużników/JST przez rząd centralny w przypadku trudności w spłacie długu, brak przywilejów dla JST w dostępie do kredytów i pożyczek, jak również występowanie w JST odpowiedniej samodzielności dochodowej, w tym możliwości gromadzenia podatków lokalnych. Ten ostatni warunek oznacza, iż władze samorządowe powinny posiadać instrumenty finansowania dodatkowych wydatków. Tego typu rozwiązania znane są w systemie działalności JST w Kanadzie oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki [Ter-Minassian, 2007, s. 4].

Z kolei podejście oparte na współpracy JST w kontroli zadłużenia zakłada aktywną rolę tych jednostek w formułowaniu pewnych wielkości makroekonomicznych i fiskalnych (np. dochodów, wydatków, przychodów, deficytu itp.). Zakłada ono zarówno negocjacje dwustronne, jak i wielostronne. Ten rodzaj dialogu między szczeblami władzy publicznej wpływa jednocześnie na koordynację polityki makroekonomicznej w kraju i zwiększenie świadomości oddziaływania zaciągania długu na sytuację gospodarczą. Nie oznacza on natomiast automatycznych gwarancji rządu centralnego dla zaciąganych kredytów i pożyczek. Takie postępowanie może jednak wymagać wzrostu roli władz centralnych w ramach polityki budżetowej JST. Przykładem tego podejścia do ograniczania zadłużenia były wprowadzone rozwiązania w Australii czy w Belgii [tamże, s. 5].

Natomiast w podejściu, w którym funkcjonują limity zadłużenia, istnieją przepisy prawne dotyczące jego poziomu, celu zaciągania, a także innych uwarunkowań. Poziom długu ograniczany jest w rezultacie za pośrednictwem konkretnych wskaźników, w których jest on odnoszony do określonych wielkości budżetowych (np. dochodów, wydatków) lub determinowany przez pewne wskaźniki makroekonomiczne (np. produkt krajowy brutto). Jednakże w literaturze funkcjonuje pogląd, iż nie ma bezpośredniego związku między limitami zadłużenia (wskaźnikami) a zdolnościami do zadłużania się JST. Ograniczenia te mogą bowiem wynikać z postawy państwa do zapożyczania się [Levine i inni, 2013, s. 498]. Nie muszą także uwzględniać rzeczywistych możliwości zapożyczania się JST, które determinowane są przez różnorodne czynniki ekonomiczne. Ponadto silna gospodarka lokalna i bogate społeczeństwo mogą maskować błędy w zarządzaniu finansami JST, czego przykładem

jest ogłoszenie niewypłacalności przez hrabstwo Orange w stanie Kalifornia w Stanach Zjednoczonych Ameryki w 1994 r. [Hildreth, Miller, 2002, s. 99–105]. W ramach tego podejścia wprowadza się również zasady fiskalne, w ramach których dług musi mieć cel inwestycyjny. Koncepcja ta wskazuje, że tylko tego typu zadłużenie może być korzystne dla gospodarki lokalnej i jej społeczeństwa. Stąd zabrania się generowania deficytu w części bieżącej budżetu, jest to tzw. złota reguła (wydatki bieżące nie mogą przekraczać dochodów bieżących) [Liu, Waibel, 2010, s. 8]. Odnosi się to również do podziału długu na długoterminowy, tj. na cele inwestycyjne, oraz krótkoterminowy, którego celem jest zachowanie płynności finansowej w jednostce. W konsekwencji kredyty krótkoterminowe powinny być regulowane w roku budżetowym ich zaciągnięcia [Ter-Minassian, Craig, 1997, s. 166]. Tym samym zadłużanie na cele inwestycyjne może być akceptowane, ponieważ jego koszty dzielone są z przyszłymi pokoleniami, które korzystają z nowych zasobów (infrastruktury) [Schwarcz, 2002, s. 1181–1182].

Chociaż ten rodzaj kontroli długu jest przejrzysty, jednakowy dla wszystkich oraz łatwy do monitorowania, to mogą w takim systemie rozwinąć się praktyki jego obchodzenia. Chodzi tu zwłaszcza o kwestie przekwalifikowania określonych kategorii wydatków, np. z bieżących na majątkowe, przenoszenia niektórych działań wraz z zaciąganiem długu do przedsiębiorstw należących do JST lub wykorzystanie określonych instrumentów i metod zadłużania (np. leasing zwrotny, partnerstwo publiczno-prywatne), które nie są objęte limitem zadłużenia, jak również wydłużanie okresu spłaty długu, co może powodować wzrost kosztów jego obsługi. System ten można zatem rozszerzyć o ograniczenia jakościowe dotyczące możliwych do zastosowania instrumentów dłużnych, ich waluty, terminu zapadalności, rynku, na którym są zaciągane (krajowy czy zagraniczny), bądź rodzaju wierzyciela [Wiewióra, 2009, s. 17–26], jak również ukierunkowania zadłużania się (jego celu). Takie limitowanie przesądza więc o charakterze długu, jego strukturze czy kosztach obsługi i wpływa na sytuację finansową jednostki. Można również rozważyć jego skorelowanie z pewnymi wskaźnikami o charakterze ekonomicznym i finansowym, które oddziałują na wielkość zadłużenia jednostki i jego ewentualny przyrost [Galiński, 2015, s. 376–381]. W praktyce system ograniczania długu JST, którego podstawą są wskaźniki zadłużenia, jest wykorzystywany w wielu państwach [Wiewióra, 2009, s. 24–26].

Jeżeli zaś chodzi o kontrolę administracyjną w zakresie ograniczania zadłużania się JST, to może ona przyjąć różne formy. Uwzględniają one m.in. ustalanie rocznych limitów całkowitego długu poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, zakaz korzystania z pewnych form

zadłużania się, kontrolę i autoryzację poszczególnych operacji dotyczących zadłużania się, a nawet centralizację aktywności pożyczkowej w ramach sektora finansów publicznych. Pomimo tych procedur zachowywana jest jednocześnie samodzielność finansowa JST. Z jednej strony takie podejście zapewnia pewną koordynację prowadzonych polityk przez różne jednostki publiczne oraz wprowadza określone gwarancje zadłużania się JST [Singh, Plekhanov, 2005, s. 6–7]. Z drugiej zaś strony, tworzy pewne gwarancje spłaty długu w przypadku pojawienia się problemów z niewypłacalnością JST [Dafflon, 2010, s. 3]. Określone rozwiązania w zakresie takiej kontroli administracyjnej funkcjonują m.in. w Republice Irlandii.

2. Modyfikacje limitowania zadłużenia JST na tle jego wielkości w Polsce od 1990 r.

W przededniu reaktywowania działalności gmin w Polsce funkcjonowały pewne rozwiązania w zakresie możliwości zadłużania się jednostek szczebla lokalnego. W ustawie dotyczącej systemu funkcjonowania rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. wskazano, iż uchwalone przez te jednostki wydatki budżetowe nie mogą przekraczać uzyskiwanych dochodów [ustawa, 1983, art. 49]. Prawo budżetowe z 1984 r. podkreślało z kolei, że terenowe organy administracji państwowej czuwają nad zachowaniem równowagi budżetowej. Poza tym zapobiegają ponoszeniu wydatków, które przekraczałyby kwotę osiągniętych dochodów i środki terenowego funduszu zasobowego [ustawa, 1984, art. 65].

W 1990 r. w ustawie o samorządzie terytorialnym wprowadzono natomiast nowe regulacje, według których suma pożyczek krótkoterminowych nie może przekroczyć 5% planowanych wydatków jednostki w danym roku [ustawa, 1990a, art. 56]. Z kolei w latach 1991–1993 (poza zmianą dla 1993 r.) gminy mogły zaciągać kredyty i pożyczki w celu sfinansowania [ustawa, 1990b, art. 22–23]:

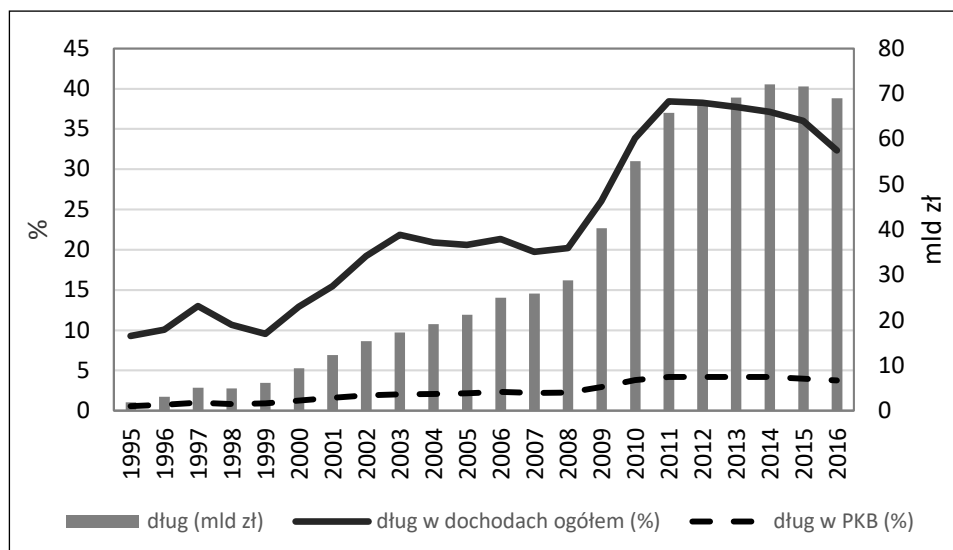
- 1) bieżących wydatków pojawiających się w ciągu roku, zachowując warunek, iż podlegają one spłaceniu wraz z odsetkami w roku, w którym zostały zaciągnięte. Jednocześnie stan zadłużenia z tego tytułu nie mógł przekroczyć w pierwszym półroczu 8% planowanych rocznych wydatków z budżetu gminy, a w drugim półroczu 4%;
- 2) wydatków, które nie znajdują pokrycia w dochodach, przy czym wysokość rat kredytów wraz z odsetkami na ich spłatę nie mogła przekroczyć 5% planowanych wydatków na dany rok.

Dla 1993 r. dokonano zmian drugiego z wymienionych powyżej limitów do wysokości 10%, dodając również do kwoty tego długu wartość wykupywanych papierów wartościowych [ustawa, 1992, art. 1 pkt 6].

Jednakże występująca wtedy sytuacja gospodarcza w Polsce, w tym wysoka inflacja (np. 70% w 1991 r.), która determinowała bardzo wysokie oprocentowanie kredytów bankowych, jak również niedostosowanie specyfiki instrumentów dłużnych do potrzeb JST, ograniczały przyrost zadłużenia tych jednostek [Kopańska, Levitas, 2003, s. 30].

Pomimo tego kolejne lata przyniosły zmiany, które polegały na odnośzeniu długu JST do wielkości ich dochodów. W ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin umożliwiono tym jednostkom zaciąganie kredytów i pożyczek w celu pokrycia niedoboru ich budżetu (musiały być spłacane w tym samym roku, w którym je zaciągano) oraz finansowanie wydatków niepokrytych planowanymi dochodami. Wskazano w niej, iż łączna kwota zadłużenia do spłaty w danym roku (kredyty, pożyczki, wykup papierów wartościowych, udzielone gwarancje i poręczenia itp.) nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów ogółem [ustawa, 1993, art. 22–24]. Uwarunkowania te funkcjonowały w latach 1994–1998. Jednocześnie zadłużenie gmin zwiększyło się do blisko 5 mld zł, co stanowiło 10,6% ich dochodów ogółem oraz 0,8% PKB (rys. 1). Dług ten nie był zatem dostatecznie wykorzystywany w kontekście posiadanych możliwości finansowych JST oraz występujących potrzeb inwestycyjnych. Warto nadmienić, iż do 1999 r. nie prowadzono w Polsce oficjalnych statystyk dotyczących wielkości zadłużenia tych jednostek [Kopańska, Levitas, 2003, s. 30].

Rysunek 1. Dług JST i jego udział w dochodach ogółem JST oraz PKB w latach 1995–2016



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS, 2017; KRRIO, 2000–2017; Kopańska, Levitas, 2003; Kopańska, 1998; Markowska-Bzducha, 2004].

Od 1999 r. ogólne zasady zaciągania zobowiązań finansowych przez JST uregulowane zostały przepisami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zgodnie z przepisami tej ustawy [ustawa, 1998, art. 48] JST mogła zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe w celu finansowania [Ulatowski, 2004, s. 16–26]:

- występującego w ciągu roku niedoboru jej budżetu – podlegały spłacie/wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte/wyemitowane,
- wydatków nieznajdujących pokrycia w jej planowanych dochodach – podlegały spłacie/wykupowi w latach następnych,
- spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (przepis ten został dodany w 2003 r.).

Stąd dług publiczny JST stał się sumą zobowiązań z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych oraz wynikających z ustaw i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji, a także z innych tytułów.

W ramach tak zdefiniowanego długu JST funkcjonowały jego dwa limity. Po pierwsze, łączna kwota zadłużenia jednostki na koniec roku nie mogła przekroczyć 60% jej dochodów w tym roku budżetowym. Natomiast w trakcie roku budżetowego łączna kwota tego długu na koniec kwartału nie mogła przekroczyć 60% planowanych w danym roku budżetowym jej dochodów. Po drugie, w danym roku budżetowym łączna kwota:

- przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek,
- należnych odsetek i dyskonta,
- przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez JST,

nie mogła przekroczyć 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów JST [ustawa, 1998, art. 113–114].

W tych dwóch wskaźnikach nie uwzględniano jednocześnie zadłużenia zabezpieczonego środkami unijnymi w związku z realizowaniem określonych projektów i programów. Ponadto dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie mogło przekraczać 5% wartości nominalnej,

a kapitalizacja odsetek była niedopuszczalna. Zabroniono także zaciągać zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji [ustawa, 1998, art. 50–51]. Uniemożliwiało to zaciąganie długu w walutach obcych, a w konsekwencji ekspozycję na ryzyko kursowe.

Uzależniono również możliwości zaciągania długu od wielkości państwowego długu publicznego (PDP) i produktu krajowego brutto (PKB). Stąd według przepisów dotyczących procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, jeżeli relacja PDP do PKB wyniosłaby [ustawa, 1998, art. 45]:

- od 50% do 55%, to udział deficytu JST w jej dochodach nie mógł być wyższy od relacji deficytu budżetu państwa do dochodów tego budżetu;
- od 55% do 60%, to udział deficytu JST do jej dochodów określony we wcześniejszym punkcie musiał być pomniejszony poprzez pomnożenie przez współczynnik R, wyliczany według wzoru: $R = (0,6 - PDP/PKB)/0,05$;
- 60% bądź więcej, to JST zostały zobowiązane do uchwalania budżetów niezawierających deficytu czy zakazu udzielania nowych poręczeń i gwarancji.

Co więcej, jeżeli państwowy dług publiczny w relacji do PKB miałby wzrosnąć powyżej 55%, drugi ze wspomnianych limitów, tj. 15%, zmniejszyłby się automatycznie do wysokości 12% [ustawa, 1998, art. 113 ust. 2].

Jednocześnie ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie zmieniła sposobu ustalania górnych pułapów zadłużenia JST uregulowanych w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. [ustawa, 2005, art. 169–170].

W okresie obowiązywania tych przepisów, tj. do 2013 r., obserwowano ciągły przyrost długu JST. W latach 1999–2013 zwiększył się on z 6,2 mld zł do 69,2 mld zł, co wpłynęło na wzrost jego udziałów zarówno w dochodach ogółem JST, tj. z 9,5% do 37,7%, jak i w PKB, tj. z 0,9% do 4,2% (rys. 1). Wskazuje się, że znaczący wzrost tych udziałów wynikał z zaciągania zadłużenia związanego z absorpcją środków unijnych przez te jednostki [Medve-Bálint, Bohle, 2016, s. 22], szczególnie w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej przypadającej na lata 2007–2013. Stąd w latach 2008–2013 liczba JST, których zadłużenie przekroczyło próg 60% dochodów ogółem, wzrosła z 3 do 89 [Ranking – zadłużenie samorządów 2013, 2014]. Pomimo tego wzrostu spadł udział zobowiązań wymagalnych, co obniżało ryzyko utraty płynności finansowej przez te jednostki. W latach 2001–2013 udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem spadł z 4,4% do 0,6% [Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl]. Jednocześnie, w kontekście wzrastającego zjawiska ukrywania długu, w grudniu

2010 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie, w którym uszczegółowiono tytuły dłużne wchodzące w skład długu JST. Wskazano w nim m.in., iż do grupy kredytów i pożyczek należy zaliczyć 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, jak również określone umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, umowy sprzedaży czy leasingu (rozporządzenie, 2010, § 3 pkt 2). Przepisy te były zatem wyrazem jakościowych ograniczeń zadłużania się JST w kontekście omijania limitów zadłużenia.

Dopiero przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziły istotne zmiany tych ograniczeń. Po pierwsze, od 2014 r. limit ten szacowany jest indywidualnie w każdej jednostce (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia) [ustawa, 2009, art. 243]. Ustalono, iż udział łącznej kwoty długu (kredyty i pożyczki oraz wykup papierów wartościowych) do spłaty w danym roku wraz z odsetkami w dochodach ogółem nie może przewyższyć średniego poziomu udziału nadwyżek operacyjnych (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku, w dochodach ogółem, z trzech lat poprzedzających. Przybliżyła to zatem limit zadłużenia do zdolności spłaty zadłużenia. Po drugie, od 2011 r. nie można uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki [ustawa, 2009, art. 242]. Stąd generowane zadłużenie powinno wynikać z aktywności inwestycyjnej jednostki. Niemniej jednak dochodzi do sytuacji, w których planuje się jednoroczne wydatki inwestycyjne na wyrost po to, aby zaciągnąć na ten cel dług. Jednak niezrealizowane inwestycje powodują, że zaciągnięte na nie kredyty czy pożyczki traktowane są na koniec roku jako wolne środki. Te z kolei można przeznaczyć w kolejnym roku na sfinansowanie deficytu w części bieżącej budżetu, tj. na wydatki bieżące [Babczuk, 2016].

Poza powyżej scharakteryzowanymi limitami zadłużania się JST funkcjonują także inne ograniczenia o charakterze jakościowych, tj. [KRRIO, 2016, s. 19]:

- zasada zakładająca, iż suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w przyjętej uchwale budżetowej;
- obowiązek wydawania przez właściwą Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO), na wniosek organu wykonawczego JST, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych;

- obowiązek opiniowania przez RIO możliwości sfinansowania deficytu budżetowego jednostki, jak również prognozy kształtowania się długu publicznego.

W konsekwencji obowiązywania powyższych limitów zadłużania się JST w latach 2014–2016 zaobserwowano spadek wielkości długu JST z 72,1 mld zł do 69,02 mld zł, w tym również w relacji do dochodów ogółem JST, tj. z 37,1% do 32,3%, jak i PKB, tj. z 4,2% do 3,7% (rys. 1). Pomimo tego spadku w niektórych gminach ujawniono bardzo wysoki poziom wysokości długu w relacji do dochodów ogółem (wcześniej obowiązujący wskaźnik), tj. aż 284% czy 269% [NIK, 2016, s. 12]. Jednocześnie wzrosło zadłużenie JST w pozabankowych instytucjach finansowych (parabankach), tj. z 105 mln zł (16 JST) w 2013 r. do 164 mln zł w 2016 r. (38 JST) [Pieńkowski, 2015; Cyrankiewicz, 2017]. Pewnym zagrożeniem stało się zatem stosowanie operacji niestandardowych w procesie zaciągania długu. Do operacji tych zalicza się: umowy leasingu zwrotnego, umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości, różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, np. cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring, a także płatność ratalna, finansowanie kapitałowe spółek komunalnych (dopłaty do kapitału). Z przeprowadzonych kontroli NIK w wybranych jednostkach łączne koszty całkowite tych operacji przewyższały koszty referencyjnego kredytu bankowego (WIBOR 3M plus marża 2%) średnio o 22,8% [NIK, 2016, s. 26]. W czerwcu 2015 r. wysokość zadłużenia JST z tytułu operacji i instrumentów niestandardowych w parabankach wynosiła około 508 mln zł, z tego pożyczki w parabankach – 44,5%, wykup i cesja wierzytelności – 15,0%, leasing zwrotny – 9,8%, subrogacja – 5,3%, sprzedaż zwrotna – 4,1%, inne – 21,3% [NIK, 2016, s. 18].

Zakończenie

Z przedstawionych powyżej rozważań wynika, iż instytucje i organy publiczne w Polsce posiadają wiele możliwości limitowania długu JST. Z ekonomicznego punktu widzenia powinny one dążyć przede wszystkim do ograniczania ryzyka niewypłacalności jednostki, utraty przez nią płynności finansowej, jak również ekspozycji na wzrost kosztów obsługi długu, tj. wydatków bieżących, które wpływają na zwiększenie się wydatków sztywnych. Limitowanie to powinno jednak odwzorowywać zdolność jednostki do spłaty zadłużenia, aby nie dochodziło do sytuacji niepełnego wykorzystania potencjału gospodarczego w samorządzie terytorialnym.

W Polsce został ukształtowany system ograniczania długu JST, którego podstawą są wyznaczone limity w postaci wskaźników konstruowanych przy wykorzystaniu danych z budżetów tych jednostek. Po 1990 r. system

ten podlegał licznym modyfikacjom, a rozwiązania funkcjonujące od 2014 r. w większym stopniu uwzględniają w ich konstrukcji zdolność jednostki do spłaty zadłużenia. Jednocześnie zmianom tym towarzyszył wzrost długu tych jednostek do 2014 r. Na jego spadek w latach 2015–2016 wpływ miało zatem wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz limitu dotyczącego inwestycyjnego ukierunkowania nowo zaciąganego długu i innych uwarunkowań o charakterze jakościowym. Ograniczenia te dążą bowiem do zmniejszenia ekspozycji jednostki na określone rodzaje ryzyka i zmniejszenia kosztów obsługi zadłużenia w wyniku wykorzystywania, jak scharakteryzowano w artykule, innych operacji finansowych oraz zadłużania się w parabankach. Stąd przesądzają o właściwościach długu.

Wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dodatkowo ujawniło problematykę ukrywania długu w JST. Ponadto wzrosło zadłużenie tych jednostek w parabankach oraz z tytułu innych operacji finansowych. To z kolei może determinować zwiększenie się ryzyka utraty płynności finansowej JST oraz ich niewypłacalności. Poza tym w różnorodny sposób omijane są intencje prawodawcy w kontekście limitowania zadłużenia. Stąd wpływa to na liczne modyfikacje tego systemu oraz konieczność jego uszczelniania.

Literatura

- Babczuk A. (2016), *Jak zmniejszyć zadłużenie gmin*, „Rzeczpospolita”, nr 104.
- Cyrankiewicz M. (2017), *Trwa spór o wskaźnik zadłużenia*, „Rzeczpospolita”, nr 102.
- Dafflon B., Beer-Tóth K. (2009), *Managing local public debt in transition countries: an issue of self-control*, „Financial Accountability & Management”, Vol. 25, No. 3.
- Dafflon B. (2010), *Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline*, „Working Papers SES”, No. 417.
- Elliot J.M., Ali S.R. (2007), *The State and Local Government Political Dictionary*, Borgo Press.
- Hildreth W.B., Miller G.J. (2002), *Debt and the Local Economy: Problems in Benchmarking Local Government Debt Affordability*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 22, No. 4.
- Galiński P. (2015), *Determinants of debt limits in local government: case of Poland*, „Procedia: Social and Behavioral Science”, Vol. 213.
- Kopańska A. (1998), *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce*, Fundacja Edukacji i Badań Bankowych, Warszawa.
- Kopańska A., Levitas T. (2003), *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993–2002*, „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) (2016), *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź.
- Levine H., Justic J.B., Scorsone E.A. (2013), *Handbook of Local Government Fiscal Health*, Jones & Bartlett Learning, LLC, Ascend Learning Company, Burlington.

- Liu L., Waibel M. (2010), *Managing Subnational Credit and Default Risks*, „The World Bank Policy Research Working Paper”, No. 5362.
- Markowska-Bzducha E. (2004), *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Politechnika Radomska, Radom.
- Medve-Bálint G., Bohle D. (2016), *Local Government Debt and EU Funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland*, „MAXCAP Working Paper Series” No. 33.
- Ministerstwo Finansów, *Załączniki do sprawozdań z wykonania budżetów JST za 2001 i 2013 rok*, www.mf.gov.pl, dostęp: 23.05.2017.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2016), *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową*, Warszawa.
- Pieńkowski M. (2015), *Ryzykowny romans gmin z parabankami*, „Rzeczpospolita”, nr 159.
- Ranking – zadłużenie samorządów 2013, (2014)*, „Wspólnota”, nr 19.
- Roczne wskaźniki makroekonomiczne (2017)*, Główny Urząd Statystyczny (GUS), <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>, dostęp: 23.05.2017.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. Nr 252, poz. 1692.
- Singh R. J., Plekhanov A. (2005), *How Should Subnational Borrowing be Regulated? Empirical Evidence from a Cross-Country Study*, „IMF Working Paper”, No. 54, International Monetary Fund, Washington DC.
- Schwarz S.L. (2002), *Global Decentralization and the Subnational Debt Problem*, „Duke Law Journal”, Vol. 51, No. 4.
- Sprawozdania Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego (2000–2017)*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO), http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania, dostęp: 23.05.2017.
- Ter-Minassian T., Craig J. (1997), *Control of Subnational Government Borrowing*, w: T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Ter-Minassian T. (2007), *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?*, „OECD Journal on Budgeting”, Vol. 6, No. 3.
- Ulatowski W. (2004), *Zadłużenie miast na prawach powiatu w latach 1999–2004*, „Finanse Komunalne”, nr 10.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 41 poz. 185.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. – Prawo budżetowe, Dz.U. Nr 56, poz. 283.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (1990a), t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (1990b), Dz.U. Nr 89, poz. 518.

Ustawa z dnia 27 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i w 1992 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1993 r. Nr 5, poz. 20.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. Nr 129, poz. 600 ze zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

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

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

Wiewióra M. (2009), *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Streszczenie

W artykule scharakteryzowano różne podejścia do limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce od 1990 r. Omówiono teoretyczne i praktyczne rozwiązania w tym zakresie oraz ich kształtowanie się w Polsce od momentu reaktywowania działalności JST na tle obserwowanych tam dochodów ogółem i produktu krajowego brutto. Przedstawiono zatem uwarunkowania tego limitowania o charakterze ilościowym i jakościowym. Wskazano także na cele tego typu rozwiązań w kontekście różnorodnych działań władz samorządowych, w tym m.in. ukrywania długu, wykorzystywania tzw. innych operacji finansowych czy zaciągania zadłużenia w pozabankowych instytucjach finansowych, tj. parabankach. W konsekwencji omówiono szereg instrumentów, jakimi dysponują instytucje i organy publiczne w ograniczaniu ryzyka niewypłacalności JST, utraty przez nie płynności finansowej czy nadmiernego wzrostu wydatków bieżących o charakterze sztywnym. Poza tym przedstawiono czynniki wpływające na kształt systemu limitowania długu JST.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, dług, limity

Evolution of debt limitation of local government in Poland (Summary)

The article characterizes the approaches to limiting the debt of local governments in Poland since 1990. The theoretical and practical solutions in this area and their development in Poland are discussed since the reactivation of the activity of local governments against the background of their total revenues and the Gross Domestic Product. Therefore, the conditions of this quantitative and qualitative limitations are presented. The objectives of this type of solutions are also indicated in the context of the diverse activities of local governments, including the issues of hidden debt, other financial operations or incurring debt in non-bank financial institutions, i.e. quasi-banks. As a consequence, public institutions and authorities possess a number of instruments, which are available in order to reduce the risk

bankruptcy of local government, the loss of financial liquidity or the excessive increase of rigid current expenditures. In addition, the factors influencing the shape of the debt limits are presented.

Keywords

local government, debt, limits

