

Henryk Gawroński

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

h.gawronski@pwsz.elblag.pl

ORCID 0000-0003-0309-7269

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.07>

Prawne i ekonomiczne aspekty samorządowego długu publicznego w perspektywie długookresowej

Wprowadzenie

W krajach UE dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) przez ostatnie 10 lat kształtowały się systematycznie na poziomie 13–14% PKB, w 2015 r. wynosząc 13,7% unijnego PKB¹. W Polsce funkcjonuje 2808 JST, w strukturze trzyszczeblowej². Każda z tych jednostek prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie uchwalonego budżetu. Upodmiotowienie samorządów terytorialnych znajduje swój wyraz w przekazaniu zadań publicznych do realizacji przez te samorzady, przy wykorzystaniu określonego prawem majątku rzeczowego, środków finansowych i uprawnień gwarantujących samodzielność w decydowaniu o sprawach publicznych. Jednym z przejawów samodzielności finansowej samorządów jest ich prawo do zaciągania zobowiązań obciążających majątek rzeczowy oraz przyszłe dochody. Oznacza to możliwość zaciągania zobowiązań na pokrycie niedoboru budżetowego, jeżeli planowane dochody niezwrótne nie pokrywają zaplanowanych wydatków.

Łączna kwota długu publicznego JST na koniec 2018 r. wyniosła 76,1 mld zł. W stosunku do 2017 r. dług publiczny JST wzrósł o około 7,2 mld zł, tj. o 10,4%. W ramach tej kwoty zadłużenia tylko niespełna 4,8 mld zł stanowiły kredyty i pożyczki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych³. Deficyt budżetowy i dług publiczny JST mogą być ujmowane w kategoriach prawnych i ekonomicznych. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja podstaw prawnych oraz analiza i ocena wybranych instrumentów ekonomicznych samorządowego deficytu budżetowego i długu publicznego. W opracowaniu, poza podstawami prawnymi, przedstawiono instrumenty ograniczające i monitorujące zadłużenie JST, nadwyżkę operacyjną jako wskaźnik ich sytuacji finansowej, a w części empirycznej zaprezentowano

¹ K. Kluza, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2019, s. 19.

² Baza teleadresowa JST według stanu na dzień 7 maja 2019 r., <http://administracja.mswia.gov.pl> [dostęp: 21.08.2019].

³ *Informacja z wykonania budżetów JST za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019, s. 30.

wano analizę tendencji zadłużania się JST w latach 2004–2018 i wskazano podstawy realizacji programów naprawczych wraz z przykładami.

1. Prawne podstawy samorządowego deficytu budżetowego i długu publicznego

Przepisy ustanawiające Unię Europejską nie odnoszą się do deficytów budżetowych i długów samorządów terytorialnych. Zapisy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowią jedynie, że⁴:

- Państwa Członkowskie Unii Europejskiej unikają nadmiernego deficytu budżetowego;
- Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego.

Z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wynika postulat, że aby finansować swoje wydatki inwestycyjne, wspólnoty lokalne powinny mieć dostęp, zgodnie z prawem, do krajowego rynku kapitałowego⁵. Z karty tej wynika także zasada ochrony wspólnot lokalnych słabszych finansowo i zasada subsydialności prowadząca się do stwierdzenia, że zadania publiczne o lokalnym charakterze powinny wykonywać wspólnoty samorządowe możliwie najniższego szczebla, pod warunkiem że są one (te wspólnoty) w stanie zadania te wykonać efektywnie pod względem organizacyjnym i finansowym. W dalszej treści (art. 11) karta ta zawiera postulat ochrony sądowej samodzielności wspólnot lokalnych w celu zapewnienia im swobodnego sprawowania swych uprawnień i poszanowania zasad samorządności.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) (dalej: Konstytucja RP), mimo braku odrębnych przepisów dotyczących długów JST, jest aktem fundamentalnym dla samodzielności finansowej JST. Z jej wstępu wynika też zasada subsydialności. Konstytucja RP przyznaje JST następujące prawa, wyznaczając w ten sposób zakres ich samodzielności finansowej⁶:

- prawo do osobowości prawnej (art. 165 ust. 1);
- prawo własności oraz inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1);
- prawo posiadania adekwatnych do zadań środków publicznych (art. 167 ust. 1 i 4);
- prawo do ustawowego określania źródeł dochodów (art. 167 ust. 3);
- prawo do określania stawek podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo (art. 168);

⁴ Artykuł 126 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja po uwzględnieniu traktatu lizbońskiego z dnia 13 grudnia 2007 r., zwanego traktatem reformującym (Dz. U. UE C 115 z 9.05.2008, s. 47).

⁵ Artykuł 9 pkt 8 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zmianą nazwy Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse lokalne i regionalne w Konstytucji RP* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 318.

- prawo do zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego środkami pochodzącymi z trzech rodzajów źródeł: dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa (art. 16 ust. 2).

Ustawy ustrojowe o samorządzie terytorialnym stanowią, że JST prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu (uchwały budżetowej)⁷. Regulacje materialne pozostawiono innym ustawom. JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST; 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na pokrycie przejściowego deficytu środków w ciągu roku budżetowego, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane⁸. Na finansowanie wydatków inwestycyjnych JST mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych oraz w państwowych i samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych⁹.

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych przez JST nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej tej JST. Uchwała budżetowa określa źródła pokrycia deficytu budżetowego, jeżeli jest on ustanawiany. Zaciągnięcie lub wyemitowanie zobowiązania wymaga każdorazowo opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej (dalej: RIO) o możliwości spłaty zobowiązania¹⁰.

W celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów (spłatę zobowiązań z tytułu długu publicznego) JST może przyjmować w depozyt wolne środki od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest ta jednostka samorządu terytorialnego, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych. Przyjmowanie tych środków w depozyt następuje na podstawie uchwały organu stanowiącego JST¹¹.

W celu zapewnienia bieżącej obsługi odsetek i jasności rachunku odsetkowego ustawodawca wprowadził obowiązek ponoszenia kosztów takich zobowiązań co najmniej raz w roku, dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć 5% wartości nominalnej tych papierów, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna¹².

⁷ Artykuł 51 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.) (dalej: u.s.g.); art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511); art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512).

⁸ Artykuł 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 869) (dalej: u.f.p.).

⁹ Artykuł 90 u.f.p.

¹⁰ Artykuł 91 u.f.p.

¹¹ Artykuł 91a u.f.p.

¹² Artykuł 92 u.f.p.

Zarząd JST podaje do publicznej wiadomości w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału – kwartalną informację o wykonaniu budżetu JST, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, a w terminie do 31 maja roku następnego – informację roczną dotyczącą wykonania budżetu oraz sumy zobowiązań z tytułu samorządowego długu publicznego¹³.

2. Instrumenty prawne ograniczające i monitorujące poziom zadłużenia JST

Z przepisów prawa wynikają ograniczenia w zadłużaniu się JST. Pierwsze ograniczenie wynika z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek i udzielać poręczeń i gwarancji, w wyniku których stosunek państwowego długu publicznego do rocznego krajowego PKB przekroczyłby 60%. Uszczegółowienie tej normy prawnej znajduje się w ustawie o finansach publicznych. Kontrolę przestrzegania tej zasady powierzono Ministrowi Finansów¹⁴, który opracowuje czteroletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Procedury ostrożnościowe, gdy państwowy dług publiczny przekroczy 55% PKB, zostały określone w ustawie¹⁵. Ze względu na fakt, że dług publiczny JST wliczany jest do państwowego długu publicznego, ograniczenie powyższe odnosi się również do JST i jest niezwykle uciążliwe, zważywszy, że dotyczy wszystkich JST, niezależnie od ich indywidualnej sytuacji finansowej i potrzeb. Przekroczenie progu 55% powoduje bowiem, że wydatki budżetu JST na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań finansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych. Natomiast po przekroczeniu progu 60% obowiązuje zakaz uchwalania deficytu budżetowego w budżetach wszystkich JST.

Drugie ograniczenie to wynikający z art. 243 u.f.p. obowiązujący od 2014 r. indywidualny wskaźnik określający limit zaangażowanych kwot w spłatę zadłużenia JST w danym roku budżetowym. Obliczenie rocznego limitu kwoty, jaka może być przeznaczona na spłatę zobowiązań z tytułu długu publicznego (raty kapitałowe kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych wraz z odsetkami oraz potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji), następuje na podstawie wielkości historycznych, na które JST nie ma już wpływu, ale może go mieć, antycypując obecnie ustanawiany budżet do przyszłych budżetów. Indywidualny wskaźnik finansowy zadłużenia na dany rok obliczany jest na podstawie danych z siedmiu po-

¹³ Artykuł 37 ust. 1 u.f.p.

¹⁴ Artykuł 74 i 75 u.f.p.

¹⁵ Artykuł 86 u.f.p.

przednich lat¹⁶, a dokładniej: na podstawie relacji łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów wszelkich zobowiązań określonych w art. 243 ust. 1 u.f.p., tj. zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, do planowanych dochodów bieżących budżetu z tego roku, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące. Zależności te przedstawia wzór:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbei - Wbei)}{Dbi}$$

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- O – planowane do spłaty na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, dyskonto od emitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków funduszy UE i innych źródeł zagranicznych,
- Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące;
- Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego.

Należy dodać, że od 2014 r. do czasu uchwalenia ustawy zmieniającej obowiązywał indywidualny wskaźnik finansowy zadłużenia na dany rok, obliczany na podstawie danych z trzech poprzednich lat. Stąd ustawa zmieniająca przewiduje okres przejściowy, w którym ustalana na lata 2020–2025 relacja kwot przypadających w danym roku spłat i wykupów zadłużenia do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Wprowadzona zmiana, od dnia 1 stycznia 2019 r. obejmuje limitem wszystkie zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Dotyczy to więc również papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rze-

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500) (dalej: ustawa zmieniająca) wprowadza od dnia 1 stycznia 2019 r. zmiany racjonalizujące proces zadłużania w JST oraz zmiany w zakresie kontroli poziomu zadłużenia.

czy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych.

Limit spłaty zadłużenia ma za zadanie zabezpieczyć JST przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich dochodów, nie ogranicza natomiast możliwości absorpcji środków europejskich przeznaczonych na realizację projektów objętych dofinansowaniem z tych środków. Z limitu tego wyłączone są bowiem spłaty kredytów, pożyczek oraz wykup wyemitowanych papierów wartościowych na realizację projektów z udziałem środków unijnych.

Trzecim instrumentem ograniczającym nadmierne zadłużanie się JST jest instrument o charakterze kontrolnym, a mianowicie konieczność uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o prognozie długu publicznego JST i o możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań o dłużnym charakterze¹⁷. Prognozę kwoty długu publicznego JST, jako element wieloletniej prognozy finansowej (dalej: WPF) sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. RIO na podstawie uchwalonej WPF oraz budżetu rocznego przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. W przypadku negatywnej opinii RIO w sprawie zachowania limitów obsługi zadłużenia JST jest zobowiązana dokonać zmian uchwał, aby wymagane ustawą relacje zostały zachowane.

Z obowiązku zasięgnięcia opinii RIO (art. 91 u.f.p.) wyłączono zobowiązania, których wartość nie przekracza kwoty 0,5% planowanych dochodów bieżących, o ile suma zaciągniętych zobowiązań w roku budżetowym nie przekroczy 1% planowanych dochodów bieżących, a także zobowiązań, które mają charakter krótkoterminowy i podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

W sytuacji zagrożenia realizacji zadań publicznych i braku możliwości uchwalenia przez JST wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu z zachowaniem indywidualnego limitu spłaty zadłużenia RIO wzywa JST do opracowania i uchwalenia programu naprawczego. Rozwiązanie takie, zakładając określone wymogi, co do gospodarki finansowej jednostki prowadzącej postępowanie naprawcze, pozwala na koncentrację środków i wysiłków samorządu niezbędnych z punktu widzenia efektywnej naprawy finansowej.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów limitu wynikającego z relacji określonej w art. 243 u.f.p. na koniec 2018 r. nie spełniało 25 JST, w tym: 20 gmin i 5 powiatów. Najwięcej JST w tej statystyce, bo aż 10, pochodziło z województwa zachodniopomorskiego, co stanowi 7,5% JST tego województwa. Spośród 2808 JST zadłużonych w różnym stopniu było 2698 JST, z tego 37 jednostek posiadało zadłużenie przekraczające 60% wykonanych rocznych dochodów¹⁸. Dane te pozwalają stwierdzić, że wprowadzenie indywidualnego wskaźnika w 2014 r. spełniło częściowo swoje zadanie, ponieważ

¹⁷ Odpowiednio: art. 230 i art. 91 ust. 2 u.f.p.

¹⁸ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r. Informacja z wykonania budżetów JST za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019, s. 31–34.

zmniejszyła się liczba JST niespełniających wyżej wymienionego limitu oraz liczba jednostek objętych wysokim zadłużeniem. W 2014 r. warunku limitu zadłużenia nie spełniały bowiem 64 JST, w tym: 47 gmin, 1 miasto na prawach powiatu oraz 16 powiatów, a 68 jednostek wykazywało zadłużenie powyżej 60% wykonanych dochodów rocznych¹⁹.

3. Nadwyżka operacyjna jako wskaźnik sytuacji finansowej JST

Kondycja finansowa JST wyraża się jej zdolnością do generowania środków niezbędnych do spłaty zobowiązań, gromadzenia dochodów w celu sfinansowania wydatków w skali roku budżetowego, a także możliwością długookresowego finansowania (planowania) swoich wydatków w warunkach realizowania usług publicznych na oczekiwanym przez mieszkańców poziomie²⁰. Tak rozumiana kondycja finansowa JST jest często utożsamiana ze zdolnością kredytową czy wiarygodnością finansową rozumianymi jako możliwość wywiązywania się ze zobowiązań finansowych. W tym celu, w praktyce wykształciło się kilka grup czynników podlegających ocenie – czynniki jakościowe, ilościowe oraz charakteryzujące inne rodzaje ryzyka. Jednakże, główne wskaźniki wiarygodności finansowej, wykorzystywane w różnej konfiguracji przez agencje ratingowe, banki czy inne podmioty, oparte są przede wszystkim na sytuacji finansowej budżetu JST oraz strukturze jej zadłużenia²¹.

W pewnym uproszczeniu nadwyżka operacyjna to dochody bieżące minus wydatki bieżące, przy czym: dochody bieżące to dochody ogółem pomniejszone o dotacje i środki na zadania inwestycyjne oraz dochody ze sprzedaży i dzierżawy majątku komunalnego, wydatki bieżące zaś to wydatki ogółem pomniejszone o wydatki majątkowe, do których zalicza się wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zadłużenie JST mierzone stosunkiem sumy zadłużenia do nadwyżki operacyjnej oznacza w uproszczeniu, jak szybko JST byłaby w stanie spłacić całe swoje zadłużenie, gdyby na ten cel przeznaczała całą nadwyżkę operacyjną – co w praktyce oznaczałoby wstrzymanie wszelkich inwestycji. W 2014 r. (w pierwszym roku obowiązywania indywidualnego wskaźnika zadłużenia) najgorzej pod tym względem wypadła grupa miast na prawach powiatu. Takie miasto (statystycznie) było wówczas w stanie spłacić całe zadłużenie w 5,3 roku. Dokładniej, w 33,3% tych miast zadłużenie przekraczało 5-krotność nadwyżki operacyjnej, a w ponad 8% tych jednostek zadłużenie przekraczało 15-krotność nadwyżki operacyjnej. Paradoksalnie, w tym rankingu najlepiej wy-

¹⁹ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2014 rok. Informacja o wykonaniu budżetów JST*, Rada Ministrów, Warszawa 2015, s. 31–32.

²⁰ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 119–120.

²¹ P. Galiński, *Uwarunkowania oceny zdolności kredytowej JST*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 6, s. 17–18.

padały gminy wiejskie. Przeciętna gmina wiejska mogłaby wówczas spłacić całe swoje zadłużenie w 2,7 roku. W 22,3% gmin wiejskich zadłużenie przekraczało 5-krotność nadwyżki operacyjnej, a tylko w 1,5% tych jednostek przekraczało 15-krotność nadwyżki operacyjnej²².

W latach 2014–2016 sytuacja uległa znacznej poprawie. Zwiększył się udział wyniku bieżącego (nadwyżki operacyjnej) w dochodach bieżących z 9,5% do 10,23%. Zmniejszyła się także relacja zobowiązań ogółem do nadwyżki operacyjnej z 4,42% do 3,36%²³.

W innym rankingu o podobnym charakterze dokonano analizy zadłużenia JST w oparciu o algorytm opisany w art. 243 u.f.p., zestawiając średnią wartość nadwyżki operacyjnej w kolejnych trzech latach z wielkością dochodów budżetu JST. Wysokość tak obliczonego wskaźnika przekraczająca 15% oznaczała dobrą zdolność kredytową. Przez wiele lat liczba takich samorządów systematycznie malała. Udział JST, w których nadwyżka operacyjna budżetu przekracza 15% dochodów, jest w dalszym ciągu niewielki. W 2016 r., w 323 samorządach odnotowano nadwyżkę operacyjną przekraczającą 15% dochodów. U czterech rekordzistów (wyłącznie gminy wiejskie) nadwyżka operacyjna przekracza 30% rocznych dochodów. Spadła też liczba samorządów notujących deficyt budżetu bieżącego. W 2016 r. było ich zaledwie 10 (choć w zasadzie nie powinno ich być wcale, ponieważ art. 242 u.f.p. nakłada obowiązek bilansowania budżetu bieżącego). Dwa lata wcześniej liczba ta była identyczna, ale jeszcze w 2012 r. takich deficytowych samorządów było ponad 50²⁴. W latach 2017–2018 sytuacja uległa kolejnej poprawie (zob. tabela 1).

Wspomniana już wcześniej ustawa zmieniająca doprecyzowuje obliczanie nadwyżki operacyjnej dla potrzeb obliczania limitu spłaty zadłużenia w danym roku poprzez stabilizację poziomu dochodów, do których odnoszone są kwoty obsługi długu i nadwyżki operacyjnej. Tak skorygowana nadwyżka operacyjna stanowi jeden z najważniejszych wskaźników sytuacji finansowej, ilustrując, czy JST jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Jeśli wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących, mamy do czynienia z deficytem operacyjnym, co oznacza, że wydatki te realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe JST. Wykonywanie zadań bieżących przez jednostkę odbywa się w tym wypadku kosztem sprzedaży jej majątku lub na skutek zaciągania nowych zobowiązań. Z kolei w sytuacji, gdy do dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących, mamy do czynienia z nadwyżką operacyjną, co oznacza, że jednostka ma możliwości finansowe na prowadzenie nowych inwestycji lub spłatę wcześniejszego zadłużenia.

²² P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ranking zadłużenia samorządów w 2014 roku*, „Wspólnota” 2015, ranking nr 18.

²³ P. Galiński, *Uwarunkowania oceny...*, s. 21–22.

²⁴ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Zdolność kredytowa samorządów*, „Wspólnota” 2017, ranking nr 23.

4. Analiza trendów zadłużania się JST w latach 2004–2018

Dług publiczny samorządów terytorialnych jest instrumentem interwencji na rynku usług publicznych nie tylko w Polsce. W krajach UE istotnie przyrosło zadłużenie sektora JST w relacji do jego dochodów. W latach 2006–2007 utrzymywało się na poziomie 33%. Następnie zaczęło dynamicznie rosnąć – na koniec 2010 r. stanowiło już przeciętnie 44,7% dochodów JST. Najwyższy poziom wskaźnik ten osiągnął w 2014 r. (49,5%). Na koniec 2015 r. obniżył się do 47,8%. Wzrost zadłużenia JST był nie tyle skutkiem zmniejszenia się środków będących w ich gestii w stosunku do realizowanych przez nie zadań (choć i taka sytuacja wystąpiła np. w Hiszpanii, Irlandii i Polsce), co przede wszystkim wynikiem aktywnych działań inwestycyjnych w pierwszych trzech latach od początku kryzysu. JST w istotny sposób zastępowały wówczas hamujące inwestycje sektora prywatnego, korzystając też ze środków infrastrukturalnych w ramach unijnego budżetu na lata 2007–2013. Udział inwestycji JST w całości inwestycji w krajach UE zwiększył się z 7,0% w latach 2006–2007 do 9,2% w 2010 r., a następnie spadł do 7,8% w 2012 r. Natomiast relacja inwestycji JST do ich dochodów w latach 2008, 2010, 2012, 2015 wynosiła odpowiednio: 15,9%, 21,5%, 16,4% i 16,4%²⁵.

Tendencje występujące w krajach UE można zaobserwować także w statystyce budżetów JST w Polsce. Syntetyczne dane dotyczące zrealizowanych dochodów, stanu zobowiązań na koniec roku oraz ich relacji do dochodów w latach 2004–2018 przedstawia tabela 1.

W analizowanym okresie (lata 2004–2018) zadłużenie JST w kwotach nominalnych wzrosło niemalże 4-krotnie. W 2004 r. zadłużenie wynosiło 19,1 mld zł i stanowiło wówczas 20,9% dochodów. Poziom zadłużenia w 2018 r. wyniósł 76,1 mld zł, co stanowiło 30,2% dochodów. Wskaźnik ten był wyższy niż rok wcześniej o 0,2%. Analizując zadłużenie w poszczególnych grupach JST, zauważamy, że w gminach w badanych latach 2004–2018 zadłużenie wzrosło z 18,6% do 24,8%, w powiatach z 12,0% do 23,2%, w miastach na prawach powiatu z 30,0% do 39,2%, w województwach z 8,6% do 35,5%. Z analizy danych statystycznych wynika, że największe tempo wzrostu zadłużenia JST notowały w latach 2008–2012. Jest to częściowo uzasadnione realizacją wkładów własnych i dostępnością do funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2007–2013. Niektóre JST popadły przez to w nadmierne zadłużenie wymagające interwencji organów nadzoru. Dotyczyło to w szczególności takich gmin, jak: gmina Rewal (woj. zachodniopomorskie), gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie), gmina Bielice (woj. zachodniopomorskie), gmina Płaska (woj. podlaskie), gmina Krzywca (woj. podkarpackie)²⁶.

W 2018 r. zahamowana została utrzymująca się od 2012 r. tendencja corocznego spadku kwoty długu JST. Można to wiązać, podobnie jak w latach 2008–2012, ze zwiększonym zapotrzebowaniem na wkłady własne inwestycji samorządowych współfinan-

²⁵ K. Kluza, *Zadłużenie jednostek...*, s. 20–22.

²⁶ W. Gonet, *Granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56, s. 133–144.

sowanych z budżetu UE na lata 2014–2020. W 2018 r. zobowiązania ogółem z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w stosunku do roku 2017 wzrosły o 10,4%, a zobowiązania wymagalne aż o 71,1%²⁷.

Tabela 1. Dochody, zobowiązania i ich relacje do dochodów JST w latach 2004–2018 (kwoty podane w mld zł)

Grupa JST	Wyszczególnienie	Rok								
		2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018
JST ogółem	Dochody	91,5	117,0	142,6	162,8	177,4	194,3	213,7	229,9	251,8
	Zobowiązania	19,1	25,0	28,8	55,0	67,8	72,1	69,0	68,9	76,1
	% zadłużenia	20,9	21,4	20,2	33,8	38,2	37,1	32,3	30,0	30,2
Gminy	Dochody	40,3	51,7	62,3	72,3	78,4	84,5	101,8	111,2	121,4
	Zobowiązania	7,5	9,6	10,8	21,9	26,1	26,4	23,9	24,8	30,1
	% zadłużenia	18,6	18,6	17,3	30,3	33,3	31,2	23,4	22,3	24,8
Powiaty	Dochody	12,5	14,8	18,1	22,5	22,5	23,8	23,9	25,4	28,0
	Zobowiązania	1,5	2,5	2,9	5,4	6,0	6,0	5,6	5,6	6,5
	% zadłużenia	12,0	16,9	16,0	24,0	26,7	25,2	23,2	22,2	23,2
Miasta na prawach powiatu	Dochody	31,7	41,0	49,5	53,9	61,3	68,3	74,4	78,5	85,5
	Zobowiązania	9,5	11,3	12,8	23,4	29,6	32,4	32,8	32,4	33,5
	% zadłużenia	30,0	27,6	25,6	43,4	48,3	47,4	44,1	41,2	39,2
Województwa	Dochody	7,0	9,5	12,7	14,1	15,2	17,7	13,5	14,7	16,9
	Zobowiązania	0,6	1,6	2,3	4,3	6,1	7,3	6,8	6,1	6,0
	% zadłużenia	8,6	16,8	18,1	30,5	40,1	41,2	50,1	41,2	35,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, GUS, Warszawa 2015; *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2017*, GUS, Warszawa 2018; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r. Informacja z wykonania budżetów JST za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.

Na ogólną kwotę zadłużenia JST na koniec 2018 r., wynoszącą 76,1 mld zł w strukturze tego zadłużenia dominują ciągle kredyty i pożyczki. Ich wartość ogółem na koniec 2018 r. to 72,3 mld zł wobec 64,9 mld zł w 2017 r., co oznacza wzrost o 11,4%, czyli wzrost większy o 1% niż wzrost zadłużenia ogółem. Zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych, w tym obligacji komunalnych, wynosiło nieco ponad 3,6 mld zł wobec 3,9 mld zł w 2017 r., co oznacza spadek zadłużenia w tego typu instrumentach o 7,5%²⁸.

Obligacje komunalne jako instrument dłużny wydają się być niedoceniane przez organy emisyjne JST. Ich udział w wolumenie zadłużenia to zaledwie 4,73%. Zgodnie

²⁷ *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2019, s. 168.

²⁸ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r. Informacja o wykonaniu budżetów JST za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019, s. 31.

z przepisami ustawy o obligacjach²⁹ do emisji obligacji komunalnych uprawnione są JST wszystkich szczebli, a także związki tych jednostek. Obligacje, poza funkcją *stricte* kredytową, mogą pełnić wiele innych funkcji w gospodarce komunalnej, a mianowicie funkcję: promocyjną (kształtowanie wizerunku JST), prywatyzacyjną (dynamizowanie prywatyzacji składników mienia komunalnego), aktywizacyjną (mobilizowanie społeczności na rzecz inicjatyw lokalnych), refinansową (udział w finansowaniu infrastruktury technicznej i społecznej)³⁰.

Emisja obligacji i wprowadzanie ich do obiegu podlegają zasadom określonym w ustawie³¹. Uwzględniając wyżej wymienione funkcje obligacji, ich emisja pozwala emitentowi na czasowe korzystanie z funduszy pochodzących spoza bankowych źródeł zewnętrznych, czyli umożliwia zdobycie funduszy bezpośrednio na rynku, co może oznaczać niższe koszty niż koszt uzyskania kredytu. Sytuacji tej nie poprawi nowelizacja stosownych ustaw wchodząca w życie z dniem 1 lipca 2019 r.³², która wprowadza na emitentów komunalnych nowe obowiązki. Najistotniejszą zmianą jest brak możliwości emisji obligacji w formie dokumentu oraz obowiązek rejestracji wszystkich emitowanych obligacji w depozycie papierów wartościowych, prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. lub spółkę, której przekazano wykonywanie czynności z tego zakresu. Do tej pory taki obowiązek zastrzeżony był tylko w razie emisji obligacji w trybie oferty publicznej, natomiast w przypadku tzw. emisji prywatnej, co miało najczęściej miejsce przy emisjach obligacji komunalnych, stosowną ewidencję prowadził zwykle bank będący obligatariuszem. Spowoduje to zapewne zwiększenie kosztów emisji, ponieważ rejestracja wiązać się będzie z koniecznością uiszczenia opłaty za każdą serię emitowanych papierów wartościowych.

Tendencje wynikające z analizy danych zamieszczonych w tabeli 1 potwierdzają dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2. Wydatki gmin i powiatów na obsługę długu publicznego na 1000 zł dochodów budżetowych ogółem w latach 2008–2018

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kwota	9,9	9,3	11,1	15,8	19,8	15,8	12,7	10,5	9,2	7,9	7,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank danych lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 21.08.2019].

Analiza danych z tabeli 2 wskazuje, że największe obciążenie budżetów gmin i powiatów samymi tylko prowizjami i odsetkami od zaciągniętych kredytów i pożyczek miało miejsce w 2012 r. Stanowiło ono około 2% dochodów, po czym – po wprowadzeniu

²⁹ Artykuł 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 483, ze zm.).

³⁰ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019, s. 105.

³¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2286, ze zm.).

³² Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243).

dzeniu indywidualnego wskaźnika zadłużeń – systematycznie malało. Warto dodać, że uchwalony w ustawie o finansach publicznych w 2009 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia wymagał trzyletniego okresu przejściowego. Zaczął obowiązywać w 2014 r., ale JST miały czas od 2010 r., aby przygotować się do jego obowiązywania. Indywidualna sytuacja finansowa samorządów jest jednak bardzo zróżnicowana i zależy od potencjału ekonomicznego (czynniki ekonomiczne i demograficzne), jak również od poczucia odpowiedzialności, kompetencji i wyobraźni osób wchodzących w skład organów władzy tych jednostek.

5. Programy naprawcze

Polskie prawo nie przewiduje ogłoszenia upadłości JST³³. Może jedynie nastąpić egzekucja majątku JST, ale samorząd będzie dalej zobowiązany realizować swoje zadania publiczne³⁴. Dodatkowym ważnym zapisem w kontekście wsparcia państwa dla JST przeżywających trudności finansowe jest art. 224 u.f.p. Daje on możliwość udzielenia „pomocowej” pożyczki dla JST z budżetu państwa w przypadku postępowania naprawczego w JST³⁵ lub postępowania ostrożnościowego³⁶.

Restrukturyzacja zadłużenia niepołączona z dbałością o wzrost generowanej przez JST nadwyżki operacyjnej niesie ze sobą ryzyko wpadnięcia w „spirale zadłużenia”, co oznacza konieczność zaciągania nowych zobowiązań, by spłacić te już istniejące. Rolowanie zadłużenia nie może być celem samym w sobie. Zawieranie umów pożyczek/kredytów o wysokich kosztach powinno być wyjątkiem i nie może prowadzić do pogorszenia się sytuacji finansowej JST. W praktyce jednak niektóre JST próbują w ten sposób przeprowadzić nieudaną restrukturyzację zadłużenia lub doraźnie poprawić swoją płynność finansową. Jednak w długim okresie ich sytuacja finansowa pogarsza się, m.in. w wyniku wzrostu kosztów obsługi zadłużenia. Podmioty, które decydują się udzielić JST, samodzielny publiczny zakładom opieki zdrowotnej, samorządowym osobom prawnym pożyczek i kredytów o wysokich kosztach, wykorzystują ich trudną sytuację finansową i nie są zainteresowane realną restrukturyzacją ich zadłużenia, po to, aby w przyszłości oferować im pożyczki czy udzielać kredytów na jeszcze gorszych warunkach finansowych³⁷.

Najbardziej negatywnym przykładem nadmiernego zadłużenia się JST jest gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie), licząca około 2,5 tys. mieszkańców, w której funkcję wójta przez kilka kadencji sprawowała ta sama osoba. Gmina wpadła w spiralę

³³ Artykuł 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 498, ze zm.).

³⁴ M. Jastrzębska, *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6, s. 15–29.

³⁵ Zgodnie z okolicznościami zawartymi w art. 224a u.f.p.

³⁶ Zgodnie z art. 224 ust. 5 u.f.p.

³⁷ M. Jastrzębska, *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 191.

zadłużenia. Na koniec 2011 r. miała 9,7 mln zł długu, na koniec 2013 r. już 29,2 mln zł przy dochodzie zaledwie 11,3 mln zł. Na koniec 2014 r. sytuacja była jeszcze gorsza – 11 mln zł dochodu i zadłużenie 33 mln zł. W dniu 20 stycznia 2016 r., na podstawie ustawy o samorządzie gminnym³⁸, w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego Prezes Rady Ministrów, na wniosek MSWiA, podjął decyzję o zawieszeniu organów gminy Ostrowice i powołaniu zarządu komisarycznego. Program naprawczy nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. Zgodnie z informacjami Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stan zadłużenia gminy Ostrowice na koniec 2016 r. wynosił 38,451 mln zł, co stanowiło 360,8% planowanych dochodów, natomiast na koniec 2017 r. stan zadłużenia gminy wyniósł 46,914 mln zł, co stanowiło 437,3% dochodów³⁹.

Na mocy wspomnianej już ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim i rozporządzenia Rady Ministrów⁴⁰ z dnia 1 stycznia 2019 r. gmina Ostrowice została zniesiona. Mienie gminy Ostrowice nieodpłatnie nabyły z mocy prawa gminy, do których włączono dotychczasowy obszar gminy. Gminy te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania znoszonych gminy. Za zobowiązania gminy Ostrowice, powstałe przed dniem jej zniesienia, odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.

W 2018 r. RIO skierowały do czterech JST wezwania do opracowania programów postępowań naprawczych, z tego dwie JST nie opracowały tych programów. W pozostałych dwóch przypadkach organ stanowiący JST przekazał wymaganą uchwałę w terminie. RIO w 2018 r. wydały sześć opinii w tym przedmiocie, w tym dwie w stosunku do programów postępowań naprawczych, które wpłynęły w 2017 r. Składy orzekające RIO wydały trzy opinie pozytywne, jedną opinię pozytywną z uwagami i dwie opinie pozytywne z zastrzeżeniami⁴¹.

Regionalne Izby Obrachunkowe mają także obowiązek sporządzania raportów o stanie gospodarki finansowej JST w razie potrzeby wskazania organom tych JST powtarzających się nieprawidłowości bądź zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. W latach 2004–2018 RIO sporządziły 72 raporty (dla 50 gmin, 17 powiatów, dwóch miast na prawach powiatu, jednego województwa samorządowego i dwóch związków samorządowych). Najwięcej raportów RIO sporządziły w 2014 r. – było ich 11. W roku 2018 RIO przygotowały cztery raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie dotyczyły gmin. Dwa raporty zostały sporządzone na wniosek organu wykonawczego jednostki złożonego w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa⁴². Raporty dotyczyły gminy Manowo (woj.

³⁸ Artykuł 97 ust. 1 u.s.g.

³⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. poz. 1432).

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz. U. poz. 1527).

⁴¹ *Sprawozdanie z działalności RIO...*, s. 113.

⁴² Na podstawie art. 224 u.f.p. oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych JST w ramach postępowań ośrodkowościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).

zachodniopomorskie) i gminy Maszewo (woj. lubuskie). Gmina Maszewo otrzymała pożyczkę w kwocie ponad 5 mln zł, natomiast gmina Manowo pożyczki nie otrzymała ze względu na odstąpienie od realizacji programu naprawczego. Kolejne dwa raporty dla gminy Strzelno (woj. kujawsko-pomorskie) oraz dla gminy Lubsko (woj. lubuskie) zostały sporządzone w związku z trudną sytuacją finansową tych jednostek⁴³.

O tym, że możliwa jest restrukturyzacja zadłużenia JST, nawet bez formalnego programu naprawczego, świadczy chociażby przypadek miasta Elbląg. W latach 2014–2015 dług Elbląga przekraczał 66% rocznych dochodów. Po wyborach organów władzy samorządowej w 2014 r. wdrożono plan oddłużenia miasta, który zakładał niezaciąganie nowych długów w latach 2016–2018, spłatę kredytów ujętych w WPF oraz przedterminową spłatę kredytów ujętych w rozchodach w latach następnych, ograniczenie poziomu wydatków bieżących, zwiększenie windykacji zaległości podatkowych i odzyskanie podatku VAT od inwestycji realizowanych we wcześniejszych latach. Dzięki tym działaniom wskaźnik zadłużenia w 2017 r. był niższy w porównaniu do roku 2014 o 14,5%. Dało to miastu możliwość korzystania ze środków budżetu UE na lata 2014–2020. W kadencji 2014–2018 z funduszy unijnych i ministerialnych pozyskano ponad 242 mln zł na ponad 50 projektów. Przygotowano też restrukturyzację zadłużenia na lata 2019–2023, poprzez przesunięcie terminów spłat kredytów i wykupu obligacji, zmniejszenie obciążeń z tytułu spłat rat kredytowych w latach 2019–2023, co dało dodatkowe środki na inwestycje (poza środkami nadwyżki operacyjnej)⁴⁴.

Podsumowanie

Zgodnie z zasadą budżetu zrównoważonego obowiązuje zakaz finansowania wydatków bieżących kredytem długoterminowym. Wydatki bieżące mogą być równoważone co najwyżej kredytem krótkoterminowym w celu utrzymania bieżącej płynności finansowej i powinny być rozliczone w ramach środków budżetu danego roku.

Z ekonomicznego punktu widzenia wyodrębnić można obiektywne kryteria, według których bezpieczne zadłużenie to takie, które: 1) przewiduje spłatę długu w okresie nie dłuższym niż przewidywany czas użytkowania finansowanego obiektu, 2) będzie powodowało spłatę długu w kwotach nie wyższych od spodziewanej nadwyżki operacyjnej, 3) nie jest przeznaczane na wydatki bieżące.

Każda JST wymaga odrębnej analizy i oceny jej sytuacji finansowej w oparciu o sprawozdawczość budżetową, strukturę społeczno-ekonomiczną, zróżnicowanie przestrzenne, zamożność mierzoną kwotą dochodów własnych przypadających na jednego mieszkańca i inne specyficzne kryteria, w zależności od celu analizy.

Wdrażane programy naprawcze mogą ograniczyć poziom usług lokalnych dla ludności, a władze mogą być zastąpione zarządem komisarycznym bądź negatywnie

⁴³ *Sprawozdanie z działalności RIO...*, s. 116–118.

⁴⁴ *Dobry plan dla Elbląga [w:] Ranking zmian zadłużenia samorządów w latach 2014–2017, „Wspólnota” 2018, ranking nr 24, s. 9.*

zweryfikowane w najbliższych wyborach. Może nawet dojść do przedterminowego odwołania organów JST w drodze referendum. Nie zmniejszy to jednak zaciągniętego już zobowiązania. Wierzytiele wyegzekwują swoje należności, co najwyżej spłata zostanie rozłożona na dłuższy okres, co w konsekwencji zablokuje możliwości rozwojowe JST na dłuższy czas.

Oceniając trendy zadłużania się JST w latach 2004–2018, można stwierdzić, że:

- wprowadzony od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia oparty na rachunku nadwyżki operacyjnej, o którym JST wiedziały i przygotowywały się do jego zastosowania od 2010 r., spełnia funkcję monitorującą i ograniczającą nadmierne zadłużanie się;
- w latach 2013–2014 zaobserwowano zmniejszenie potrzeb pożyczkowych JST, gdyż skończyło się współfinansowanie projektów z budżetu UE na lata 2007–2013, a nie rozpoczęło się jeszcze współfinansowanie projektów z perspektywy lat 2014–2020;
- z tendencją odwrotną mamy do czynienia w roku 2018, gdzie wzrost zapotrzebowania na wkłady własne projektów powoduje wzrost tempa zadłużenia JST.

JST wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Nie wyklucza to jednak prawa ustawodawcy do ingerencji w funkcjonowanie samorządu, poprzez stanowienie prawa.

Cechą unormowań prawnych deficytu budżetowego i długu publicznego JST jest to, że są one jednolite dla wszystkich samorządów, a indywidualizacja wskaźnika spłaty zadłużenia wynikająca z art. 243 u.f.p. oparta jest na zobiektywizowanych kryteriach.

Poziom zadłużenia w poszczególnych JST jest bardzo zróżnicowany. Samorządy podejmują zadania inwestycyjne w celu zwiększenia wartości zasobów lokalnych i lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Zwiększanie nakładów inwestycyjnych poprzez obciążanie przyszłych dochodów materializuje zasadę sprawiedliwości pokoleniowej, zgodnie z którą inwestycje powinny być finansowane przez tych, którzy odniosą korzyści z ich realizacji, a więc przez przyszłych użytkowników.

Literatura

Bank danych lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 21.08.2019].

Baza teleadresowa JST według stanu na dzień 7 maja 2019 r., <http://administracja.mswia.gov.pl> [dostęp: 21.08.2019].

Dobry plan dla Elbląga [w:] *Ranking zmian zadłużenia samorządów w latach 2014–2017*, „Wspólnota” 2018, ranking nr 24.

Galiński P., *Uwarunkowania oceny zdolności kredytowej JST*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 6.

Gonet W., *Granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014, GUS, Warszawa 2015.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2017, GUS, Warszawa 2018.

Informacja z wykonania budżetów JST za 2018 r., Rada Ministrów, Warszawa 2019.

- Jastrzębska M., *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6.
- Jastrzębska M., *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parobankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.
- Kluza K., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2019.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse lokalne i regionalne w Konstytucji RP [w:] Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2014 rok. Informacja o wykonaniu budżetów JST*, Rada Ministrów, Warszawa 2015.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 rok. Informacja z wykonania budżetów JST za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Ranking zadłużenia samorządów w 2014 roku*, „Wspólnota” 2015, ranking nr 18.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Zdolność kredytowa samorządów*, „Wspólnota” 2017, ranking nr 23.

Streszczenie

Henryk Gawroński

Prawne i ekonomiczne aspekty samorządowego długu publicznego w perspektywie długookresowej

Każda jednostka samorządu terytorialnego prowadzi własną gospodarkę finansową na podstawie przyjętego budżetu. Łączna kwota długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2018 r. wyniosła 76,1 mld zł. Celem artykułu jest zidentyfikowanie, analiza oraz dokonanie oceny prawnych i ekonomicznych aspektów samorządowego długu publicznego. Autor analizuje podstawy prawne samorządowego długu publicznego oraz przedstawia instrumenty ograniczające i monitorujące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, jak również nadwyżkę operacyjną jako wskaźnik ich sytuacji finansowej. W części empirycznej badania zaprezentowano z kolei analizę tendencji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2018 oraz wskazano podstawy realizacji programów naprawczych wraz z ich przykładami.

Summary

Henryk Gawroński

Legal and economic aspects of local government public debt in the long-term perspective

Each of the local government units conducts its own financial management on the basis of the adopted budget. The total amount of local government units' public debt at the end of 2018

was PLN 76.1 billion. The purpose of the article is to identify, analyze and evaluate legal and economic aspects of local government debt. The author presents an analysis of the legal basis of local government public debt, instruments limiting and monitoring local government units' debt, and an operating surplus as an indicator of the financial situation. The empirical part of the study provides an analysis of the local government debt tendency in years 2004–2018 and indicates the implementation of recovery programs.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, samorządowy dług publiczny, instrumenty ograniczające dług publiczny, nadwyżka operacyjna, programy naprawcze

Keywords: local government units, local government debt, public debt limiting instruments, operating surplus, recovery programs