

WYBRANE PRAWNE I EKONOMICZNE ASPEKTY ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

THE SELECTED LEGAL AND ECONOMICAL ASPECTS OF THE INDEBTEDNESS OF THE LOCAL ADMINISTRATION UNITS IN POLAND

JAN ADAMIAK, BOŻENA KOŁOSOWSKA

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Katedra Finansów i Bankowości

Streszczenie

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji komunalnych są środki własne oraz transfery z budżetu państwa. Ponieważ na ogół nie są one wystarczające, samorządy sięgają coraz częściej i w coraz większej skali do zwrotnych źródeł finansowania w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, czyli instrumentów dłużnych. Bez ich wykorzystania rozwój lokalny i regionalny okazać by się mógł niemożliwy. Opracowanie jest próbą prezentacji i oceny długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w krajach unijnych. Skupiono się przy tym głównie na wybranych prawnych i ekonomicznych zagadnieniach zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. W części końcowej zwrócono uwagę na potrzebę zmiany uwarunkowań prawno-ekonomicznych, które ograniczają możliwości efektywnego wykorzystania lokalnego długu publicznego jako instrumentu polityki rozwojowej.

Słowa kluczowe

jednostka samorządu terytorialnego, dług publiczny, dług komunalny, deficyt budżetowy, zarządzanie długiem, finansowanie samorządu terytorialnego, rozwój lokalny, fundusze strukturalne

Abstract

The main source of financing the communal investments are the own resources and the transfers from the central budget. They are usually insufficient. Therefore the local authorities often use such instruments as credits, loans or emitting stocks. Those modalities of recourse

are more and more frequent. Without them the regional and local development would be impossible. This paper tries to present and assess the indebtedness of the units of local administration in Poland in confront to the other EU countries. The attention has been concentrated on the legal and economical aspects of the indebtedness of those units. The necessity of some changes in the legal and economical system is suggested in the final part. Those changes would make the local public loan a more effective instrument of the regional development policy.

Key words

unit of local government, public debt, communal debt, budget deficit, debt management, financing of local government, local development, structural funds

1. Wstęp

Zadłużenie sektora samorządowego stanowi część państwowego długu publicznego, tak jak finanse samorządu terytorialnego są częścią finansów publicznych. Wiele uwagi – i to ze zrozumiałych względów – poświęca się kwestii zadłużenia sektora rządowego. Nie powinno to dziwić, gdyż jego poziom oraz koszty obsługi są jednym z podstawowych czynników wpływających na funkcjonowanie gospodarki kraju. Niemniej jednak problematyka zadłużania się samorządów – wraz z rosnącą rolą tego sektora, szczególnie po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej – należy do ważnych i jednocześnie skomplikowanych problemów współczesnej gospodarki i administracji polskiej.

Poziom dopuszczalnego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego rozpatrywać można uwzględniając nie tylko regulacje i kryteria prawne, ale również uwarunkowania i kryteria ekonomiczne. Ustawowe limity długu wynikają z zapisów ustawy o finansach publicznych, zaś ograniczenia ekonomiczne odwołują się do rzeczywistej zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego. Żeby właściwie ocenić zdolność kredytową, trzeba znać strukturę organizacyjną jednostki, główne tendencje w kształtowaniu się podstawowych źródeł dochodów i poziom wydatków z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe, ze szczególnym uwzględnieniem wieloletnich programów inwestycyjnych, a nadto mieć na względzie wyniki finansowe, dotyczące zwłaszcza co do stanu zobowiązań i należności.

Zamierzeniem opracowania jest próba prezentacji i oceny długu komunalnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w krajach unijnych z jednoczesnym zwróceniem uwagi na potrzebę zmiany uwarunkowań prawno-ekonomicznych, które ograniczają możliwości efektywnego wykorzystania lokalnego długu publicznego jako instrumentu polityki rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Ustawowe ograniczenia zaciągania długu komunalnego

Polski ustawodawca przez dług publiczny rozumie nominalne zadłużenie wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu przepływów finansowych między nimi. Nie wprowadza się tu zatem ani pojęcia rządowego, ani samorządowego długu publicznego. Termin „dług publiczny samorządu” ma więc charakter umowny. Dług samorządu powstaje głównie w wyniku zaciągania kredytów w bankach, pożyczek w różnych instytucjach (np. funduszach ochrony środowiska), a także w następstwie emisji obligacji komunalnych¹.

Realizując zadania rozwojowe, jednostki samorządu terytorialnego sięgają coraz częściej i w coraz większej skali po zwrotne źródła finansowania. W polityce inwestycyjnej samorządów istnieje zatem potrzeba, a nawet konieczność zaciągania długu publicznego. Ma to swoje odzwierciedlenie w stosownych regulacjach prawnych oraz praktyce wielu krajów zachodnich. W latach dziewięćdziesiątych w krajach Unii Europejskiej przeciętnie połowa wydatków inwestycyjnych samorządów realizowana była ze środków dłużnych². Istnieje tam również rozbudowany system potencjalnych pożyczkodawców, głównie banków, samorządowych funduszy wyrównawczych, instytucji ubezpieczeniowych. Jednostki samorządu terytorialnego na ogół nie mają problemu z dostępem do zwrotnych źródeł zasilania finansowego, bowiem charakteryzują się wysoką wiarygodnością i dużą płynnością finansową, ze względu na stały dopływ środków pieniężnych. Dla niektórych jednostek spłata i bieżąca obsługa długu stanowi jednak pewien problem. W Polsce, podobnie jak w większości innych krajów³, jednostki samorządu terytorialnego nie są poddawane procedurze

¹ Zob. szerzej A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004, s. 218-222.

² A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s.74.

³ Wyjątek stanowią rozwiązania przyjęte w Stanach Zjednoczonych i na Węgrzech (zob. M. Kosek-Wojnar, *Dylematy wyznaczania granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Owsiak [red.], *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, tom I, *Finanse publiczne*, Kraków 2004, s. 336).

upadłości⁴, co nie oznacza jednak, że zawsze są wypłacalne. W wypadku utracenia płynności finansowej dochodzi do zawieszenia działalności władz lokalnych i wprowadzenia zarządów komisarycznych. Aby do tego nie dopuścić, wiele krajów wprowadziło różne ograniczenia ustawowe dotyczące działalności kredytowo-pożyczkowej.

Generalnie według obecnie obowiązujących w Polsce przepisów ustawowych⁵ limity zadłużenia nawiązują do ogólnego stanu finansów publicznych oraz do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja Rzeczypospolitej wyznaczyła ogólną granicę zadłużenia całego sektora finansów publicznych naszego kraju. Wprowadzono w niej zasadę, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać poręczeń i gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (60% PKB). W ten sposób ustanowiono limit długu publicznego, nawiązujący do kryteriów konwergencji określonych w Traktacie z Maastricht. Ustawa o finansach publicznych określa zaś szczegółowo warunki zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych. Prawne ograniczenia długu komunalnego oraz deficytu budżetowego, wprowadzone przez tę ustawę, są jednolite dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, co w krajach UE nie jest przyjmowane za regułę. Dług i deficyt budżetowy nie są ze sobą bezwzględnie powiązane. Nie zawsze bowiem występowanie deficytu budżetowego oznacza zadłużenie danej jednostki, bo przewyższające dochód wydatki budżetowe można pokryć innymi przychodami, takimi jak np. nadwyżki budżetu z lat ubiegłych czy też z prywatyzacji majątku komunalnego.

Zapisy ustawy o finansach publicznych przewidują dwa zasadnicze dopuszczalne limity zadłużenia i obsługi długu każdej jednostki samorządu. Po pierwsze, całkowite zadłużenie na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki. A po drugie, łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielanych przez jednostki poręczeń, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, a także przypadająca w danym roku budżetowym kwota wykupu emitowanych papierów wartościowych nie może być wyższa niż 15% planowanych na dany rok budżetowy

⁴ Zgodnie z art. 3 par. 1 prawa upadłościowego (Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe, tekst jednolity: Dz. U. nr 18/1991, poz. 512, ze zm.).

⁵ Zob. art. 216, ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 wraz z późn. zm.) oraz ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. nr 249, poz. 2104 wraz z późn. zm.).

dochodów tej jednostki. W pewnych warunkach, gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55%, środki pieniężne przeznaczone w danym roku budżetowym na obsługę i spłatę długu samorządowego nie mogą przekroczyć 12% planowanych dochodów, chyba że obciążenia te w całości wynikają ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia relacji długu do PKB. Wspomnianych ograniczeń nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności UE, a także do poręczeń i gwarancji udzielanych samorządowym osobom prawnym, realizującym zadania z wykorzystaniem środków unijnych. Jeśli samorząd ubiega się o udzielenie kredytu lub pożyczki albo zamierza emitować obligacje, organ wykonawczy tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki czy też wykupu papierów wartościowych. W Polsce wprowadza się dodatkowe – co jest w pewnym sensie ewenementem w skali UE – ograniczenia o charakterze makroekonomicznym, zgodnie z którymi możliwości zadłużania się samorządów uzależnia się od efektów i skuteczności polityki finansowej rządu. Od momentu, kiedy ogólny poziom zadłużenia sektora publicznego (rządowego i samorządowego) przekroczy 60% PKB, samorzady nie mogą zaciągać dalszych zobowiązań.

3. Analiza ekonomiczna zadłużenia polskich jednostek samorządu terytorialnego w kontekście obowiązujących limitów

Wskaźniki dotyczące skumulowanego zadłużenia komunalnego świadczą o tym, że samorzady w Polsce mają jeszcze spore rezerwy, jeśli chodzi o możliwości zadłużania się, a poziom długu jest daleki od ustawowych granic. Dane zawarte w tabelach potwierdzają te tendencje. Wynika z nich, że w latach 1999-2006 budżety zbiorcze jednostek samorządu terytorialnego zamykały się (z wyjątkiem roku 2004) deficytem budżetowym. Z danych regionalnych izb obrachunkowych, dotyczących wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, iż deficyt ten nie dotyczył tylko powiatów i województw w latach 1999 i 2004. W 2006 r. kwota deficytu budżetowego stanowiła 2,6% dochodów skumulowanych jednostek samorządowych i była ponad trzykrotnie wyższa niż w 2005 r. Najwięcej jednostek deficytowych znalazło się wśród powiatów (około 84) i województw (nieco ponad 81%), a najmniej wśród gmin (blisko 65%).

Wyszczególnienie	1999	2000	2004	2005	2006
Zadłużenie JST	6187	9377	19105	21181	24949
- gminy	3724	5133	7552	8067	9586
- miasta na prawach powiatu	2385	3762	9511	10415	11296
- powiaty	55	377	1480	1816	2493
- województwa	23	105	562	883	1574
Wynik budżetów JST (deficyt/nadwyżka)	-968	-3137	117	-895	-2998
Dochody JST ogółem	64878	72610	91504	102912	17040
Wydatki JST ogółem	65846	75747	91387	103807	120038

Tabela 1. Rozmiary zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce na tle wyników budżetowych w latach 1999-2000 i 2004-2006 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata.

W badanym okresie systematycznie rosły zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, które są skutkiem realizacji coraz szerszego zakresu zadań dofinansowywanych z funduszy unijnych, wymagających jednakże odpowiedniego zaangażowania środków własnych. Przy zadaniach o charakterze inwestycyjnym niezbędne staje się coraz częstsze korzystanie z przychodów zwrotnych w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek oraz – rzadziej – z emisji papierów wartościowych. Odbija się to na wielkości zadłużenia, które na koniec 2006 r. wyniosło około 25 mld zł (o prawie 18% więcej niż w roku 2005). Po latach 2004-2005, w których tempo wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego było ustabilizowane (na poziomie 11%) nastąpiło zatem znaczne przyspieszenie, jednak pamiętać należy, że w tym czasie wzrosły również dochody tych jednostek o nieco ponad 12% w 2005 r. i o prawie 14% w roku 2006. Wydaje się, że nie należy oczekiwać, że zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego ograniczy poziom ich zadłużenia. Przeciwnie, wyższe dochody umożliwiają korzystanie w szerszym zakresie z zewnętrznych zwrotnych źródeł zasilania finansowego bez nadmiernego obciążania budżetów spłatami powstających w ten sposób zobowiązań. Sprzyja to sprawniejszej absorpcji środków unijnych i efektywniejszej realizacji zadań rozwojowych samorządów.⁶

⁶ Zob. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2005 roku, na podstawie danych z raportu dla Sejmu i Senatu (opr. Z. Mykowska), „Finanse Komunalne” nr 7-8/2007, s. 37-38.

Wyszczególnienie	1999	2000	2004	2005	2006
Kredyty i pożyczki					
JST ogółem	82,1	78,6	81,6	83,3	83,9
- gminy	87,1	83,4	87,0	86,9	86,3
- miasta na prawach powiatu	74,9	75,6	78,0	80,7	77,3
- powiaty	63,6	44,7	79,2	80,2	81,5
- województwa	71,5	74,4	75,4	86,1	85,2
Papiery wartościowe					
JST ogółem	11,3	10,2	16,4	15,5	15,1
- gminy	5,3	5,3	9,7	10,7	11,9
- miasta na prawach powiatu	21,0	17,7	20,9	18,7	22,2
- powiaty	0,1	5,2	19,9	19,3	18,0
- województwa	-	-	21,4	13,3	14,4
Zobowiązania wymagalne					
JST ogółem	5,3	9,1	1,9	1,2	0,9
- gminy	6,2	8,8	3,1	2,4	1,7
- miasta na prawach powiatu	3,2	5,1	1,1	0,6	0,6
- powiaty	27,3	47,8	0,8	0,5	0,5
- województwa	26,7	25,2	3,0	0,6	0,4

Tabela 2. Struktura zadłużenia JST w latach 1999-2000 i 2004-2006 według tytułów dłużnych (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata.

Wyszczególnienie	1999	2000	2004	2005	2006
JST ogółem	9,5	12,9	20,9	20,6	21,3
- gminy	11,5	14,8	18,7	17,6	18,5
- miasta na prawach powiatu	12,3	17,3	28,4	26,4	27,0
- powiaty	0,6	3,0	11,9	13,2	16,8
- województwa	0,7	3,1	8,1	12,5	16,6

Tabela 3. Wskaźnik zobowiązań JST w relacji do dochodów ogółem w latach 1999-2000 i 2004-2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata.

Z prezentowanych w tabelach danych i wskaźników zadłużenia wynika wyraźnie, że ponad 90% długu komunalnego ogółem stanowią zobowiązania gmin i miast na prawach powiatu. Generalnie poziom zadłużenia jest wyższy w gminach bogatych niż w biedniejszych. W stopniu najwyższym obciążone są długiem duże miasta. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2006 r. z możliwości zaciągania kredytów i pożyczek korzystały najszerzej silne ośrodki miejskie. Wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu wyniósł 27%, przy przeciętnym zadłużeniu dla gmin 18,5%. W strukturze zobowiązań samorządowych stale wzrasta udział powiatów (z 0,6% w 1999 r. do 16,8% w roku 2006) i województw (odpowiednio z 0,7% do 16,6%).

Wprowadzone na początku 2004 r. zmiany systemu dochodów samorządowych oraz większy napływ środków unijnych przyczyniły się do polepszenia i ustabilizowania sytuacji płatniczej samorządów, jak i wzrostu ich samodzielności finansowej. Znalazło to swoje odbicie w obrazie zadłużenia komunalnego: w latach 2004-2006 udział zobowiązań wymagalnych w dochodach jednostek samorządowych ogółem znacznie się obniżył, najbardziej w powiatach i województwach (tab. 2).

Zestawione w tabeli 3 wskaźniki zadłużenia pozwalają stwierdzić, że w latach 1999-2003 systematycznie wzrastał poziom relacji zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego do ich dochodów ogółem (z 9,5% do 21,8%), ale w 2004 r. obniżył się do 20,9%, a w roku 2005 do 20,6%. W latach 2004-2005 nastąpił pewne zahamowanie procesu wzrostu zadłużenia samorządów (głównie gmin i miast na prawach powiatu), po czym został on ponownie uruchomiony w 2006 r. pod wpływem rosnącego zapotrzebowania na środki własne współfinansujące zadania rozwojowe ze środków unijnych.

Z analizy zbiorczych stanów zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, przedkładanej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych corocznie Sejmowi i Senatowi RP wynika, że generalnie mimo rosnącego stopnia zadłużenia samorządów, jego poziom jest nadal niewysoki i daleki od ustawowych granic. Wskaźnik zadłużenia nieprzekraczający 20% dochodów wystąpił w 2004 r. w 61,5% gmin, w 2005 – w prawie 67%, a w 2006 r. - w nieco ponad 64% (tab. 4). Miast na prawach powiatu zadłużonych do 20% w relacji do zrealizowanych dochodów w latach 2004-2005 było 37,5%, a w 2006 r. wskaźnik ten obniżył się do 25%. W powiatach wskaźnik zadłużenia w tym przedziale w 2006 r. spadł do 66,2% (w 2004 r. - 80,3%, w 2005 r. - 75,5%). W województwach zadłużonych do poziomu 20% wskaźnik ten wynosił odpowiednio: 87,5% (2004 r.), 62,5% (2005 r.) oraz 43,8% w roku 2006. Wskaźnik zadłużenia zawierający się w przedziale 40-60% do dochodów ogółem wzrósł wśród miast na prawach powiatu z 4,7% w 2005 r. do 7,8%, wśród powiatów z 2,9% do 3,2%, a wśród województw z 6,3% w 2005 r. został zredukowany do zera. Liczba gmin, w których wskaźnik zadłużenia przekroczył 60%, spadła z 16 w 2004 r. do 9 w 2005 r., a następnie wzrosła do 10 w 2006 r., liczba powiatów wyniosła odpowiednio 0 w 2005 r. i 2 w 2006 r. Przy tym, jak wynika z informacji Regionalnych Izb Obrachunkowych, w przypadku siedmiu gmin i jednego powiatu występujące zadłużenie nie naruszyło ustawowych granic, gdyż duża część zaciągniętych przez te jednostki kredytów i pożyczek była związana z

realizacją zadań finansowych przy udziale funduszy strukturalnych, a więc nie dotyczył jej limit 60-procentowy. W miastach na prawach powiatu i województwach takiego przypadku nie było.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia							
	do 20%		20-40%		40-60%		60% i powyżej	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
liczba gmin	1616	1451	683	745	105	107	9	10
% gmin	66,9	64,2	28,3	30,9	4,4	4,5	0,4	0,4
liczba miast na prawach powiatu	24	16	37	43	3	5	0	0
% miast na prawach powiatu	37,5	25,0	57,8	67,2	4,7	7,8	0,0	0,0
liczba powiatów	237	208	68	94	9	10	0	2
% powiatów	75,5	66,2	21,6	29,9	2,9	3,2	0,0	0,6
liczba województw	10	7	5	9	1	0	0	0
% województw	62,5	43,8	31,2	56,3	6,3	0,0	0,0	0,0

Tabela 4. Zadłużenie JST w relacji do zrealizowanych dochodów ogółem w latach 2005-2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata.

Na podmiotową strukturę zobowiązań zaliczanych do długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego składają się zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe oraz przyjęte depozyty⁷ oraz wymagalne zobowiązania. Największy udział w zobowiązaniach wliczanych do długu komunalnego mają kredyty i pożyczki, które w 2005 r. stanowiły dla wszystkich jednostek 83,3%, a w 2006 r. - 83,9% (tab. 2). Emisja papierów wartościowych to już znacznie mniej popularny rodzaj zobowiązań (15,5% w 2005 r. i 15,1% w 2006 r.). O przeciętnie niskim stopniu zagrożenia bezpieczeństwa finansowego samorządów polskich świadczy również niewielki i w ostatnich latach wciąż malejący udział zobowiązań wymagalnych (od 5,3 w 1999 r. do 1,2% w 2005 r. i 0,9% w 2006 r.). W stosunkowo największym stopniu pojawiają się one w strukturze zadłużenia gmin (1,7%). Jednak limit zadłużenia, przewidziany przez prawo, nie pokrywa się z rzeczywistymi granicami bezpiecznego zadłużania, wyznaczanymi przez czynniki ekonomiczne. Istotne jest właściwe rozpoznanie maksymalnego poziomu zadłużania się w aspekcie rzeczywistych możliwości

⁷ Przyjmowane depozyty z reguły nie są wykorzystywane dla finansowania własnych wydatków w samorządach, dlatego ich wielkość nie jest widoczna w strukturze (obliczenia dokonywane są z dokładnością do dziesiątych części procenta).

obsługi narastających zobowiązań finansowych. Z ekonomicznego punktu widzenia w istocie nie ma jednej, identycznej dla wszystkich samorządów granicy zadłużenia, zawsze jest to sprawa konkretnego przypadku, na który ma oczywiście wpływ również ogólna sytuacja gospodarcza. Generalnie powinna tu obowiązywać zasada pełnej płynności i wypłacalności oraz zdolności do finansowania zadań bieżących⁸.

4. Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej

We wszystkich krajach Unii Europejskiej zadłużanie się samorządów jest dopuszczalne i może następować w różnych formach, wśród których do najważniejszych należy zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emisja obligacji komunalnych. W krajach tych nie wypracowano jednolitych zasad dotyczących wszystkich sposobów i ograniczeń zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego, ale na przykład zadłużanie się w celu finansowania bieżących wydatków jest zabronione w wielu z nich. Takimi krajami są m. in. Austria, Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy i Wielka Brytania. W Niemczech budżet samorządowy składa się z dwóch części: budżetu bieżącego i majątkowego. Budżet bieżący (administracyjny) niemieckich gmin i powiatów obejmuje zwyczajną działalność samorządu, polegającą na bieżącym finansowaniu zadań komunalnych (np. płace, pomoc społeczna, utrzymanie budynków komunalnych), których kredytowanie jest zabronione. W budżecie majątkowym mieszczą się wydatki na inwestycje komunalne, które mogą być finansowane kredytem⁹.

W Hiszpanii nie ma w samorządach rozdziału budżetu bieżącego i kapitałowego, i choć zaciąganie kredytów jest dozwolone teoretycznie tylko na cele inwestycyjne, to ograniczenie to nie zawsze jest ściśle przestrzegane. W państwie tym nie obowiązują indywidualne limity zadłużenia dla jednostek samorządów (jak np. w Wielkiej Brytanii), lecz łączny limit dla całego sektora samorządowego. Maksymalna jego wielkość nie może przekroczyć 110% rocznych dochodów samorządowych¹⁰.

⁸ Zob. więcej P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2005, s. 7-24; S. Skuza, *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego. Część I*, „Bank i Kredyt” nr 2/2003, s. 35-46; B. Filipiak, *Problemy oceny zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego- zagadnienia metodyczne*, w: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Lublin 2006, s. 430-437 oraz A. Borodo, *op. cit.*, s. 237-240.

⁹ Zob. więcej A. Borodo, *op. cit.*, s. 223-224.

¹⁰ Zob. więcej P. Swianiewicz, *Finanse lokalne - teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 139-143.

W Wielkiej Brytanii obowiązują dość restrykcyjne przepisy w zakresie możliwości zadłużania się przez samorzady. Każda z jednostek samorządowych otrzymuje co roku indywidualny limit zadłużenia, który składa się z dwóch części: z zezwoleń podstawowych i dodatkowych. Te ostatnie przydzielane są na konkretne projekty w określonych sektorach. Ponadto Bank Anglii posiada uprawnienia kontrolne w odniesieniu do ram czasowych i emitowanych kwot obligacji komunalnych¹¹.

Francuskie regulacje prawne w odniesieniu do zadłużania się samorządów nie przewidują formalnego zatwierdzania kredytów, istnieje jednak rozbudowana kontrola poziomu zadłużenia ex post. W trakcie reformy decentralizacyjnej w latach osiemdziesiątych XX wieku rząd niemal całkowicie zaniechał wydawania zgody a priori na zaciąganie kredytów. Od tego czasu samorzady mogą swobodnie podpisywać umowy kredytowe na warunkach, które same wynegocjowały z wybranym przez siebie kredytodawcą. Obowiązują tu jedne z bardziej liberalnych przepisów, dotyczących zadłużenia samorządowego. Prawo chroni samorzady przed bankructwem, więc ryzyko dla banków pożyczających pieniądze jest niewielkie. Prefekt departamentu sprawdza legalność zaciągniętych kredytów i jeżeli wykryje jakieś nieprawidłowości, zgłasza je do odpowiednika polskiej regionalnej izby obrachunkowej. W przypadku francuskich samorządów stosunek długu do nadwyżki budżetu bieżącego musi być niższy niż stosunek długu do średniej rocznej spłaty. Oznacza to, że nadwyżka bieżąca powinna przekraczać roczną spłatę długu¹².

Zróżnicowane zasady i ograniczenia dotyczące zadłużania się samorządów występują również w „nowych” krajach członkowskich UE¹³. Przykładowo na Węgrzech samorzady terytorialne mogą się zadłużać zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. Roczne koszty obsługi długu długoterminowego nie powinny przekraczać 70% bieżących dochodów samorządów. W razie wystąpienia trudności w obsłudze długu, przewidziana jest ingerencja ustawowa. Gdy zaległości dłużne przekroczą 60 dni, jednostkę samorządową zaczyna obowiązywać ustawa o restrukturyzacji długów. Istnieje też możliwość ogłoszenia przez sąd braku wypłacalności poszczególnych samorządów, licytacji składników mienia komunalnego i wyznaczenia

¹¹ Zob. więcej M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Białystok 2005, s.139-140.

¹² S. Skuza, *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego. Część II*, „Bank i Kredyt” nr 3/2003, s. 58-61.

¹³ „Nowe” kraje członkowskie to w rozumieniu niniejszego opracowania dziesięć krajów, które wstąpiły do Unii 1 maja 2004 r.

komisarz finansowego. W przeciwieństwie do rozwiązań polskich państwo węgierskie może udzielić samorządowi pożyczki na spłatę odsetek od zadłużenia¹⁴.

W Estonii samorzady mogą zadłużać się wyłącznie na cele inwestycyjne, choć nie ma wyodrębnienia budżetów bieżących i inwestycyjnych. W kraju tym obowiązują znaczne restrykcje wobec zadłużania się samorządów (limity na wielkość i obsługę zadłużenia są bardzo podobne do polskich). Na Litwie łączna kwota zadłużenia samorządu nie może przekroczyć 35% jego rocznych dochodów budżetowych. Maksymalna zaś kwota zaciąganego przez jednostki samorządowe w ciągu roku kredytu wynosi 20% dochodów samorządowych. Nadzór finansowy ze strony państwa nad samorządowym długiem spoczywa na ministrze finansów. Na Łotwie, zgodnie z obowiązującymi tam regulacjami, przy zaciąganiu zobowiązań finansowych wymagana jest zgoda ministra finansów, a roczny limit kredytów i gwarancji samorządowych nie może przekroczyć kwoty ustalonej między rządem a łotewskimi władzami samorządowymi.

Samorządom w Czechach wolno zadłużać się zarówno na cele inwestycyjne, jak i bieżące. Nie istnieją tu żadne ograniczenia dotyczące wielkości limitów zadłużenia i jego kosztów obsługi¹⁵. Podobnie było i na Słowacji, gdzie poziom zadłużenia nie był limitowany, ale od 2005 r. ograniczenia takie zostały uchwalone i zaczęły obowiązywać. W kraju tym zadłużenie samorządów dopuszczalne jest tylko na cele inwestycyjne. Co prawda, wolno zaciągać krótkoterminowe zobowiązania na pokrywanie bieżących deficytów, ale trzeba je spłacić w tym samym roku. Dług całkowity jednostek samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60% rocznych dochodów bieżących osiągniętych w poprzednim roku budżetowym, natomiast koszty jego obsługi muszą być niższe niż 25% tych dochodów¹⁶.

Polskie rozwiązania, dotyczące limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, są na tle omówionych krajów raczej restrykcyjne. Regulacje odnoszące się do finansowania deficytu samorządów, przewidziane w ustawie o finansach publicznych, nie formułują wprost zasady, że z kredytów, pożyczek i obligacji powinny być finansowane tylko inwestycje samorządowe. Ustawodawca polski nałożył natomiast na samorzady różne ograniczenia, które

¹⁴ M. Poniatowicz, op. cit., s.143-144.

¹⁵ Zob. więcej P. Mrkyvka, *Zasady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*, w: E. Chojna-Duch [red.], *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2006, s. 44-62.

¹⁶ Zob. więcej M. Poniatowicz, op. cit., s. 142-143 oraz P. Swianiewicz, *Finanse lokalne...* op. cit., s. 152-153.

zawierają dwa zasadnicze, dopuszczalne limity zadłużania się: łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego oraz łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów, pożyczek, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielanych poręczeń i gwarancji oraz wykupów papierów wartościowych, a także kosztów obsługi długów. Istnieje 60-procentowy limit zobowiązań do dochodów budżetowych oraz 15-procentowy limit (w pewnych warunkach obniża się go do 12%) rocznych kosztów obsługi zadłużenia do planowanych dochodów.

W nowych państwach członkowskich UE dług sektora samorządowego w relacji do PKB był niższy niż w państwach „starej” Unii. W latach 2002-2003 najwyższy był w Estonii – 2,5%, co stanowiło około 50% łącznego długu publicznego. W tym samym czasie w Polsce wyniósł mniej więcej 2%, czyli blisko 5% całego zadłużenia sektora publicznego. Oznacza to ponad dwukrotnie niższy poziom niż średnia w krajach „starej” Unii. Na Węgrzech dług sektora samorządowego stanowił nieco ponad 1,5% PKB i około 3% długu publicznego. Na Litwie zaś wskaźniki te wynosiły odpowiednio 1% i około 4,5%.

W większości nowych krajów członkowskich UE, w tym także w Polsce, sektor samorządowy nie jest nadmiernie zadłużony, a makroekonomiczne konsekwencje tego zadłużenia są minimalne. Konsekwencje te dają się zauważyć tylko w wymiarze mikroekonomicznym i dotyczą poszczególnych jednostek samorządowych, jednak nie są to liczne przypadki.

5. Podsumowanie i wnioski

Przedstawiona w zarysie analiza stanu polskiego zadłużenia komunalnego wskazuje, że wraz z obserwowanym w naszym kraju w ostatnich latach ożywieniem działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego ich zadłużenie się zwiększyło. Jednakże wzrost kwot długu komunalnego był umiarkowany, bo zdecydowana większość jednostek potrafi prowadzić ostrożną politykę zarządzania długiem publicznym, nie doprowadzając swoich finansów komunalnych do stanu niewydolności.

Z przeprowadzonych rozważań wynika również, że samorzady w krajach Unii Europejskiej zadłużają się głównie na cele inwestycyjne (kapitałowe). Tam, gdzie wolno zadłużać się również na pokrycie wydatków bieżących, ustalone przez państwo limity zadłużenia są

zróżnicowane; obowiązują osobne ograniczenia ilościowe dla obydwu rodzajów zadłużenia: na cele inwestycyjne i bieżące. W regulacji ograniczeń zadłużania się samorządów nie ma w zasadzie istotnych różnic między „starą” a „nową” Unią. W większości wypadków limit dotyczy kosztu rocznej obsługi długu w relacji do wybranych wielkości budżetowych. Podwójne limity – oprócz kosztu rocznej obsługi długu jeszcze jego kwoty, także w relacji do wybranych wielkości budżetowych – stosuje się tylko w Estonii i w Polsce.

W nowych państwach członkowskich UE zadłużenie samorządów terytorialnych jest niższe niż w „starej” Unii. Niemniej jednak zauważalny jest w nich wzrost zainteresowania instrumentami dłużnymi, związany z finansowaniem inwestycji komunalnych. Umiejętne zastosowanie tych instrumentów może w dużym stopniu ułatwić wykorzystanie strukturalnych funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój regionalny. W Polsce zwiększony napływ tych funduszy oczekiwany jest szczególnie w latach 2007-2013. Aby umożliwić samorządom ich absorpcję, należałoby zracjonalizować zasady wykorzystywania instrumentów dłużnych. Wskazana byłaby większa elastyczność polityki zadłużeniowej jednostek samorządu terytorialnego, i to w kierunku jej ściślejszego powiązania z kryteriami ekonomicznymi, w tym zwłaszcza z indywidualną zdolnością kredytową danej jednostki. Jest to zadanie dla państwa. Ułatwieniu skutecznego wykorzystania środków unijnych w obszarze komunalnym służyłoby przyjęcie propozycji reprezentacji samorządowych (wspieranej przez ekspertów) co do rozdzielenia konstytucyjnego limitu długu publicznego między administrację rządową i samorządową w taki sposób, aby procedury ostrożnościowe i sanacyjne sprzyjały rozluźnieniu barier zadłużeniowych jednostek samorządu terytorialnego; konsekwencje złego stanu finansów publicznych nie dotykałyby wtedy automatycznie budżetów jednostek samorządowych. O nieracjonalności automatycznego „zespalandia” długu sektora samorządowego i rządowego mogły się przekonać jednostki samorządu, kiedy polski sektor publiczny przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy, dotyczący relacji państwowego długu publicznego do PKB, a wynoszący 50%. W konsekwencji tego zdarzenia, zgodnie z obowiązującymi procedurami sanacyjnymi, faktyczna zdolność kredytowa samorządów została odgórnie ograniczona. Chodziłoby zatem o to, aby kryteria prawne określające maksymalne limity zadłużenia miały związek z sytuacją finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz uwzględniały jej rodzaj, wielkość i potencjał ekonomiczny. Nie jest to zadanie łatwe, ale ustalenie takich kryteriów usprawniłoby funkcjonujący system finansowy jednostek samorządu terytorialnego, a efektywniejsze wykorzystanie instytucji długu komunalnego znacznie przyspieszyłoby rozwój w skali lokalnej i regionalnej.

Literatura

- [1] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2004, ISBN 83-7334-309-1.
- [2] Chojna-Duch E., *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe - zarys wykładu*, Warszawa: Instytut Studiów Samorządowych 2000, ISBN 83-911714-1-8.
- [3] Filipiak B., *Problemy oceny zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego-zagadnienia metodyczne*, w: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2006, ISBN 83-227-2477-2.
- [4] Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa: Difin 2003, ISBN 83-7251-374-0.
- [5] Kosek-Wojnar M., *Dylematy wyznaczania granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Owsiak [red.], *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej, tom I, Finanse publiczne*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2004, ISBN 83-7252-225-1.
- [6] Mrkyvka P., *Zasady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*, w: E. Chojna-Duch [red.], *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa: Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, 2006, ISBN 83-922867-3-1.
- [7] Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku 2005, ISBN 83-7431-054-5.
- [8] Skuza S., *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego. Część I i II*, „Bank i Kredyt” nr 2 i 3/2003, Narodowy Bank Polski, Warszawa, ISSN 0137-5520.
- [9] Swianiewicz P., *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2005, Warszawa, ISSN 1232-0307.
- [10] *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2005 roku, na podstawie danych z raportu dla Sejmu i Senatu* (opr. Z. Mykowska), „Finanse Komunalne” nr 7-8/2007, ISSN 1232-0307.

Contact:

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Katedra Finansów i Bankowości, Polska