



Zeszyty Naukowe  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 38/2011

---

**Janina Kotlińska**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

## **Finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego a poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego**

***Streszczenie.** Artykuł przedstawia analizę możliwości finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego przez władze samorządowe w aspekcie przepisów prawnych kształtujących od 1990 r. dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce poprzez: ustalone wskaźniki zadłużenia i wyłączenia w tym zakresie, podstawę obliczania wskaźników zadłużenia, cele zaciągania zobowiązań przez JST i rodzaje tytułów dłużnych zaliczanych do długu JST.*

***Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, limity zadłużenia JST, nadwyżka operacyjna, opinie RIO*

### **1. Wprowadzenie**

Rozwój kojarzony jest z ewolucją, postępem, czymś nowym, ulepszonym, wyższą jakością, większymi możliwościami. Nie bez powodu więc mówi się i pisze o nim w aspekcie podejmowanych inwestycji (zarówno tzw. twardych, jak i miękkich). Działania te z reguły wymagają poniesienia znacznych nakładów finansowych. W przypadku rozwoju lokalnego i regionalnego ciężar finansowania inwestycji spoczywa przede wszystkim na organach samorządowych.

Celem opracowania jest analiza możliwości finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego przez władze samorządowe w kontekście przepisów prawnych kształtujących od 1990 r. dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce poprzez ustalone wskaźniki zadłużenia i wyłącze-



nia w tym zakresie, podstawę obliczania wskaźników zadłużenia, cele zaciągania zobowiązań przez JST i rodzaje tytułów dłużnych zaliczanych do długu JST.

## **2. Przepisy dotyczące finansów sektora finansów publicznych a możliwość zaciągania zobowiązań przez JST (czyli limity, które w rzeczywistości nie muszą ograniczać)**

Od początku funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca w różny sposób próbuje ograniczać (z reguły ilościowo) zaciąganie przez nie zobowiązań. Do 1998 r. regulacje z tego zakresu znajdowały się w ustawach dotyczących dochodów gmin i były zdecydowanie bardziej liberalne od tych, które pojawiły się w 1999 r. w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych.

W latach 1990-1998 gminy mogły zaciągać kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach gminy (czyli na inwestycje) do wysokości określonej w budżecie na dany rok<sup>1</sup>. Obsługa tego zadłużenia, czyli wydatki na spłatę rat kredytów i pożyczek z odsetkami w latach 1990-1993 nie mogła przekroczyć 5% wydatków planowanych w budżecie gminy na ten rok<sup>2</sup>. W latach 1994-1998 koszty tej obsługi powiększone o potencjalne kwoty wynikające z udzielonych przez gminę poręczeń i gwarancji oraz należne odsetki, a także wykup wyemitowanych papierów wartościowych, a pomniejszone o spłatę rat kredytów i pożyczek, a także odsetki od zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek, dla których ustanowiono zabezpieczenie na majątku gminy<sup>3</sup>, nie mogło przekraczać 15% planowanych dochodów budżetowych gminy<sup>4</sup>. W pierwszych latach funkcjonowania samorządu terytorialnego zmieniła się nie tylko podstawa limitująca koszty obsługi zadłużenia (z wydatków na dochody JST), ale i koszty z tego tytułu, w których zaczęto uwzględniać potencjalne zadłużenie wynikające z udzielanych poręczeń i gwarancji.

Od 1999 r. do 2013 r. obowiązuje w Polsce w zasadzie jednolity sposób ograniczania zadłużenia wszystkich JST i związków komunalnych, złagodzony nieco z początkiem 2004 r. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, do koń-

<sup>1</sup> Art. 22, ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 89, poz. 518 i art. 23, ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 30, poz. 600.

<sup>2</sup> Art. 23 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 89, poz. 518.

<sup>3</sup> W późniejszym okresie wyłączenie takie w przepisach prawnych już się nie pojawiło.

<sup>4</sup> Art. 24, ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 30, poz. 600.

ca 2013 r. łączne zadłużenie danej JST na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów tej jednostki w danym roku, a w poszczególnych kwartałach roku – 60% dochodów planowanych<sup>5</sup>. Łączna kwota płatności z tytułu obsługi zadłużenia JST nie może w danym roku przekroczyć 15% planowanych przez nie dochodów budżetowych w danym roku, a jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy pułap 55% – to nie może ona wynosić więcej niż 12%. Ograniczenie to nie dotyczy obsługi obciążeń wynikających ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia wskazanej relacji<sup>6</sup>.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) limity związane z maksymalną kwotą zadłużenia oraz dopuszczalną wysokością rocznej kwoty obciążeń wynikających ze spłaty długu zostały złagodzone<sup>7</sup>. Od maja 2004 r. do końca 2005 r. ograniczeń dotyczących zadłużenia nie stosowało się do zobowiązań zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności UE. Gdy określone w umowie środki nie zostały jednak przekazane lub orzeczone został ich zwrot, JST nie mogła zaciągnąć zobowiązań i udzielać poręczeń do czasu spełnienia obu warunków dotyczących limitów zadłużenia<sup>8</sup>. Od 2006 r. ograniczeń dotyczących maksymalnego zadłużenia JST nie stosuje się w odniesieniu do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami już nie tylko unijnymi<sup>9</sup>. Wskazanych wyłączeń od 2007 r. nie stosuje się po zakończeniu

<sup>5</sup> Kwartalne limitowanie zadłużenia JST wprowadzono ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890.

<sup>6</sup> Art. 113 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm., a od 2006 r. – art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>7</sup> Modyfikację limitów należy traktować jako instrumenty państwa, wspierające zdolność JST do absorpcji środków unijnych i środków z pomocy udzielonej przez państwa EFTA.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 5, ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. są to: środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa; środki: Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich; niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), tj. Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego.

programu, projektu lub zadania realizowanego z tych środków i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków<sup>10</sup>.

Od maja 2004 r. do końca 2005 r. ograniczeń dotyczących obsługi zadłużenia JST nie stosowano analogicznie w odniesieniu do kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych<sup>11</sup>. Od 2006 r. do płatności związanych z obsługą długu nie zalicza się: spłat rat kapitałowych od kredytów lub pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, zaciąganych lub emitowanych w celu pokrycia utraty płynności finansowej budżetu (zobowiązań krótkoterminowych); potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji. Ponadto ograniczeń tych (limit 15% lub 12%) nie odnosi się też do poręczeń i gwarancji udzielanych samorządowym osobom prawnym wykonującym zadania JST, z wykorzystaniem bezzwrotnych środków zagranicznych<sup>12</sup>.

Od 2014 r. będzie obowiązywał jeden indywidualny limit zadłużenia, stanowiący o maksymalnych środkach JST<sup>13</sup>, jakie mogą one przeznaczyć na jego obsługę<sup>14</sup>. W tym przypadku jednak ustawodawca zdecydował, że ograniczeń wynikających z ustalenia tego limitu nie stosuje się – tak jak poprzednio – do (art. 243, ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.): wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych, z wyłączeniem jednak odsetek od tych zobowiązań, a także poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków. Wyłączenie to obowiązuje jednakże w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Mimo istnienia rozwiązań limitujących zadłużenie JST i koszty jego obsługi, w ciągu ponad 20 lat w JST wiele się zmieniło. Podejmowanych było wiele

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 249, poz. 1832.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>13</sup> Ten limit dla gmin może pomniejszać zadłużenie związku komunalnego, którego są one członkiem – patrz art. 244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>14</sup> *Ibidem*, art. 243.

przedsięwzięć inwestycyjnych, realizowanych dzięki wykorzystaniu przez JST różnych przychodów zwrotnych. W początkowym okresie – ze względu na rodzaj inwestycji (budowa sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków) – były to źródła preferencyjne, a potem coraz częściej instrumenty o charakterze komercyjnym. Przychody z kredytów i pożyczek uzupełniały środki własne JST, które z czasem stały się niezbędne do zapewnienia ich wkładu własnego przy aplikowaniu o środki z UE (najpierw w ramach programów pomocy przedakcesyjnej, a potem w ramach funduszy strukturalnych itp.).

Zadłużenie JST zaczęło rosnąć, ale do przekroczenia ustawowych limitów było jeszcze daleko. Fakt ten wynika z trzech powodów. Przy stałych limitach wzrost zadłużenia JST jest możliwy wówczas, gdy: 1) zwiększać się będzie wielkość stanowiąca punkt odniesienia dla tych limitów (dochody JST), 2) zostaną wprowadzone wyłączenia, które pozwolą nie wliczać do zadłużenia JST lub kosztów jego obsługi odpowiednio: pewnego rodzaju przychodów i rozchodów, 3) JST będą wykorzystywać takie instrumenty dłużne, które w myśl istniejących uregulowań prawnych nie są zaliczane do długu JST.

Zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i tym, z którym zmierzyć się przyjdzie samorządowcom z początkiem 2014 r., punktem odniesienia do obliczania maksymalnego zadłużenia, kosztów jego obsługi są dochody ogółem danej JST, co już z założenia budzi wiele kontrowersji. W puli tych dochodów znajdują się bowiem zarówno dochody własne JST, z którymi jest związany znaczny zakres samodzielności finansowej tych jednostek<sup>15</sup>, dochody uzupełniające, w tym część mająca charakter uznaniowy, jak i część o z góry określonym przeznaczeniu, a także dochody pochodzące z zagranicy. Bardzo kontrowersyjne jest więc odnośnienie poziomu zadłużenia JST do całości tych dochodów, choćby ze względu na niepewność związaną z pozyskaniem części z tych wpływów, przeznaczeniem ich i powiązaniem z konkretnym kierunkiem wydatków, niekoniecznie związanym z rozwojem. Dodatkowo od 2014 r. (a w rzeczywistości już od 2011 r., gdyż lata 2011-2013 będą stanowiły podstawę do wyliczenia indywidualnego wskaźnika poziomu zadłużenia JST w 2014 r.) każda JST będzie mogła zwiększyć swoje możliwości zaciągania zobowiązań, uzyskując dochody ze sprzedaży majątku<sup>16</sup>. Ustawodawca poprzez regulacje zawarte w art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych wskazuje bowiem, co mają zrobić władze samorządowe, aby móc zaciągać więcej zobowiązań. Powstaje tylko pytanie: czy środki na inwestycje są potrzebne, skoro JST wyzbywa się majątku, który częstokroć te inwe-

<sup>15</sup> Jeśli, jak ustawodawca, uznamy, że dochodami własnymi JST są wpływy z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT), to i ta część dochodów własnych JST – zwłaszcza w dobie kryzysu finansowego – staje się coraz mniej pewna.

<sup>16</sup> Patrz wzór zamieszczony w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

stycje warunkuje? Osobną kwestią są wyłączenia z kwoty długu i kosztów jego obsługi.

Zarówno w obowiązującej ustawie o finansach publicznych, jak i wcześniejszych regulacjach tego rodzaju można było znaleźć rozwiązania, które nakazywały nie wliczać do poziomu zadłużenia JST pożyczek i kredytów zaciąganych na inwestycje współfinansowane bezzwrotnymi środkami pochodzącymi z zagranicy. Jeśli więc władze samorządowe z determinacją i powodzeniem aplikowały o te środki, praktycznie mogły nie mieć zadłużenia branego pod uwagę przy obliczaniu stopnia wykorzystania limitów z tego zakresu. Powodowało i powoduje to pewnego rodzaju ułudę, gdyż w myśl przepisów prawnych dana JST mogła zaciągnąć jeszcze wiele zobowiązań (do przekroczenia limitów miała jeszcze daleko), w rzeczywistości jednak jej zdolność do spłaty zobowiązań mogła być już zachwiana, a nawet mogła ona już nie mieć zdolności kredytowej. W związku z powyższym w stosunkowo niezręcznej sytuacji są składy orzekające RIO, które wydają opinie o możliwości spłaty zobowiązania planowanego do zaciągnięcia przez daną JST. Odnoszą się one do tego, jak dana JST spełnia ustawowo określone limity zobowiązań (uwzględniając ustawowe wyłączenia), asekurując się przy tym zapisem, że spłaci ona planowane zobowiązanie pod warunkiem uzyskania zaplanowanych dochodów, a poziom jej zadłużenia w kolejnych latach nie spowoduje przekroczenia ustawowych limitów. RIO wydają więc pozytywne opinie o możliwości spłaty długu przez JST, a te się zadłużają, mając niejako przyzwolenie organu nadzoru. Czy jednak respektowanie limitów zadłużenia jest gwarancją spłaty zobowiązania? Czy JST może utracić płynność finansową i zbankrutować? Jak wysokie jest zadłużenie JST? Czy rośnie lawinowo i czy dominuje w sektorze finansów publicznych? Pytań tego rodzaju można postawić wiele. Powstają one w obawie przed rozwojem wydarzeń według czarnego scenariusza, co ma miejsce obecnie w Grecji.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego stale rośnie. Wzrasta też sukcesywnie dług sektora finansów publicznych i coraz bliżej mu do drugiego progu ostrożnościowego. Wzrost ten nie jest jednak spowodowany zwiększoną aktywnością pożyczkową sektora samorządowego, a w szczególności wszystkich dużych miast, jak często sugerują tytuły artykułów prasowych. W latach 1999-2010 zadłużenie sektora samorządowego stanowiło zaledwie 0,93-3,86% PKB<sup>17</sup>. Średnio w tym okresie 45% tego zadłużenia przypadało na miasta na prawach

<sup>17</sup> Dane liczbowe podawane w niniejszym opracowaniu zostały zaczerpnięte ze sprawozdań finansowych JST, umieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [dostęp: 11.10.2011] lub wyliczone przez autorkę na ich podstawie. Ze względu na ograniczone ramy artykułu, tabele z tymi danymi (dotyczące zadłużenia sektora finansów publicznych, zadłużenia JST, dochodów i wydatków inwestycyjnych JST w latach 1999-2010, a także korelacji tych wielkości) nie zostały w nim zamieszczone.

powiatu, a ok. 43% – na gminy. JST, które pojawiły się w ramach struktur samorządowych z początkiem 1999 r., choć mają niższe zadłużenie, to dynamika jego wzrostu jest ogromna. Zadłużenie powiatów w badanym okresie wzrosło 1000-krotnie (z 55 mln zł do blisko 5,5 mld zł), a województw samorządowych 2000 razy (z 23 mln zł do prawie 4,3 mld zł), co wskazuje na ogromne potrzeby finansowe tych JST i ograniczoność przyznanych im środków finansowych. Czy w związku z tym obawa o rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych, a raczej dążenie do nie utracenia zdolności kredytowej przez daną JST powinno być powodem do limitowania poziomu zadłużenia tych ostatnich? Jaki sens ma też wiązanie poziomu maksymalnych kosztów obsługi zadłużenia JST z sytuacją finansową budżetu państwa<sup>18</sup>, skoro takich rozwiązań nie ma w innych krajach UE? Czy nowy limit zadłużenia nawiązuje do kondycji finansowej JST, jej zdolności kredytowej?

Koncepcja nadwyżki operacyjnej<sup>19</sup>, która ma stanowić o możliwościach inwestycyjnych i zadłużeniowych JST, jest rozwiązaniem zasługującym na uwagę, ale ustalanie jej na podstawie dochodów ogółem i nieuwzględnianie w kosztach obsługi zadłużenia, tych związanych ze środkami unijnymi, z pewnością nie oddaje rzeczywistych możliwości zaciągania zobowiązań przez JST. Samorządowym sposobem na „obejście” limitów zadłużenia jest z kolei korzystanie przez nie z nowoczesnych instrumentów dłużnych, tj. takich, których nie wlicza się do poziomu zadłużenia (obligacje przychodowe). Do 2011 r. były to także umowy z odroczonym terminem płatności (na kształt umów z kredytem kupieckim).

### **3. Wpływ przepisów dotyczących dochodów JST na możliwość zaciągania przez nie zobowiązań (czyli jak ustawodawca skutecznie w ramach istniejących limitów zwiększa lub bardziej ogranicza możliwości zaciągania zobowiązań przez JST)**

Przyglądając się przepisom prawnym określającym system dochodów JST w Polsce, można zauważyć, że ustawodawca stanowiąc te dochody, w rzeczywistości przesądził o tym, w jakich okresach zadłużenie JST zwiększa się (przy

<sup>18</sup> Art. 79, ust. 1, pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., op. cit.

<sup>19</sup> Już w 2002 r. A. Borodo pisał, że: „Stan zdolności finansowej i płynności w regulowaniu bieżących zobowiązań – zarówno w danym roku, jak i w perspektywie kolejnych lat [...] daje odpowiedź na pytanie, czy ekonomiczne granice zadłużenia są wyczerpane czy też nie”. A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2002, s. 31.

niezmienionych jego wskaźnikach). Przyjęte rozwiązanie, czyli coś na kształt automatycznych stabilizatorów koniunktury, miałyby jednak rację bytu, gdyby odnosić je do wielkości, na które JST mają wpływ. W rzeczywistości tak jednak nie jest. Samodzielność władz samorządowych w odniesieniu do dochodów jest ograniczona. Dodatkowo odnoszenie możliwości zadłużenia JST do wielkości prognozowanych (dochodów) może częstokroć oznaczać, że zostały przeszacowane (zaplanowane dochody z różnych powodów do budżetu nie wpłynęły).

Gminy dodatkowe możliwości zadłużenia zyskały z początkiem 1999 r. i 2004 r., kiedy to wzrosły ich dochody z tytułu udziałów w podatkach państwowych (wskaźnik obliczania udziału w PIT z 16% wzrósł początkowo do 26,7%, a następnie do 39,34%, natomiast w przypadku CIT wzrósł z 5% do 6,71%). Jak wiadomo, wpływ władz lokalnych na wysokość dochodów budżetowych z tego tytułu jest ograniczony. Wskaźnik, na podstawie którego określa się wysokość tych dochodów jest ustalany odgórnie. Wzrost w 2004 r. udziałów w PIT i CIT poprawił też możliwości zadłużania się powiatów i województw samorządowych<sup>20</sup>. Potwierdzają to dane dotyczące zadłużenia JST.

Dochody z podatków państwowych mają jednak wadę – są ściśle uzależnione od koniunktury gospodarczej. Kryzys finansowy z 2007 r. dotarł już do JST (wpływy z udziałów w podatkach państwowych były niższe niż pierwotnie planowano) i obniżył możliwości ich zadłużania się. Czy jednostki te są przygotowane (chodzi o spełnianie wskaźników) na drugą falę tego kryzysu? Czy lata 2011-2013 to czas, kiedy większość z nich będzie po raz ostatni prowadziła działania inwestycyjne? Trudno jednoznacznie odpowiedzieć. Analiza wieloletnich planów finansowych (WPF) JST jednak nie pozwala z optymizmem patrzeć w inwestycyjną przyszłość jednostek samorządowych w Polsce.

Osobną kwestię stanowią zmiany form organizacyjno-prawnych podmiotów sektora finansów publicznych, których wprowadzenie w 2010 r. spowodowało zwiększenie możliwości zaciągania zobowiązań gmin i powiatów. Związane to było z likwidacją funduszy celowych z zakresu ochrony środowisk (na tych szczeblach JST) i włączeniem środków tych funduszy do budżetów tych jednostek.

<sup>20</sup> Dla powiatów wskaźnik do wyliczenia wpływów z udziałów w PIT wzrósł z 1% w latach 1999-2003 do 8,42% w 2004 r., a od 2005 r. wynosi 10,25%. Województwa samorządowe dopiero z początkiem 2004 r. zyskały dodatkowe źródło dochodów w postaci udziału w PIT, liczonego od tamtej pory początkowo według wskaźnika 1,4%, a od 2010 według wskaźnika 1,6%. Od 2004 r. wzrósł wskaźnik do obliczania udziałów powiatów w CIT (z 1,5% na 1,6%), po czym spadł od 2010 r. do poziomu 1,4%. W przypadku województw samorządowych wskaźnik ten w latach 2004-2007 wyniósł 15,9% (wcześniej wynosił 0,5%), w latach 2008-2009 wyniósł 14%, a od 2010 r. wynosi 14,75% – Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.



#### **4. Klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (czyli jak ograniczyć możliwości zaciągania zobowiązań JST bez zmian ustawowych)**

Z art. 72, ust. 1, obowiązującej ustawy o finansach publicznych wynika, że państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów: 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek, 3) przyjętych depozytów, 4) wymagalnych zobowiązań (wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Pojęcie to zostało znacząco rozszerzone przez rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r.<sup>21</sup>

Zgodnie z regulacjami przywołanego rozporządzenia, w obecnej definicji do tytułów dłużnych stanowiących o wielkości długu publicznego należą także – zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek – umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także 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.

Trudno odmówić racjonalności ekonomicznej ustawodawcy, który rozszerzył w ten sposób zakres długu samorządowego. Zobowiązania wynikające z leasingu stanowią faktyczne zadłużenie, a JST w ostatnich latach coraz częściej finansowały się tzw. kredytem kupieckim, a więc zawierały umowy skutkujące zobowiązaniami wieloletnimi<sup>22</sup>. Nasuwa się jednak pytanie o legalność przywołanego rozporządzenia, w kontekście możliwości rozszerzenia w nim ustawowej definicji długu. Ponadto przepis wprowadzono kilkanaście dni przed rozpoczęciem roku budżetowego, w sytuacji przygotowanych już projektów uchwał budżetowych na 2011 r. i projektów WPF, gdy nawet część JST podjęła już obie te uchwały.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

<sup>22</sup> B. Filipiak, *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w JST w świetle zmian systemowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, z. 141, s. 329.

Wskazana zmiana definicyjna spowodowała, że niektóre z JST być może przekroczyły ustawowo nałożone limity zadłużenia, a inne niebezpiecznie zbliżyły się do dopuszczalnej granicy. Tym prostym sposobem ustawodawca zapewne bardziej ograniczył możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, niż wprowadzeniem z początkiem 2014 r. indywidualnych limitów zadłużenia. W długi JST znajdują się teraz zobowiązania, których do tej pory nie wykazywano, a które są związane z nowymi instrumentami dłużnymi, z powodzeniem wykorzystywanymi w sektorze prywatnym. Wprowadzenie w życie przepisów rozporządzenia nie dało też wrażenia dbałości o stabilność i przewidywalność warunków gospodarowania majątkiem przez samorządy, a także poczucia stabilności warunków, w jakich są podejmowane decyzje ekonomiczne.

### **5. Przeznaczenie środków pochodzących z pożyczek i kredytów zaciąganych przez JST (czyli czy przychody zwrotne finansują inwestycje, rozwój lokalny i regionalny)**

Do października 2003 r. JST w Polsce mogły zaciągać zobowiązania na finansowanie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu i finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach. W październiku 2003 r. do celów tych dopisano spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów<sup>23</sup>. Od 2010 r. (art. 89, ust. 1, pkt 4 obowiązującej ustawy o finansach publicznych) JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe dodatkowo na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Dług generują jedynie zobowiązania długoterminowe<sup>24</sup>, a z rozwojem są związane zobowiązania zaciągane na finansowanie deficytu<sup>25</sup> i wyprzedzające finansowanie. Potwierdzają to dane liczbowe.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. nr 189, poz. 1851. Rolowanie długu – prawnie dopuszczalne, ale w myśl limitów zadłużenia JST praktycznie niemożliwe. W roku, w którym zaciągane jest zobowiązanie w tym właśnie celu, kumulują się zobowiązania i koszty obsługi obu pożyczek, prowadząc do przekroczenia obowiązujących ilościowych limitów zadłużenia JST.

<sup>24</sup> Zobowiązania zaciągnięte na sfinansowanie przejściowego deficytu spłacane są do końca roku budżetowego (kalendarzowego).

<sup>25</sup> Deficyt może wynikać jedynie z braku środków na wydatki majątkowe. Zgodnie bowiem z art. 242 ustawy o finansach publicznych, wydatki bieżące JST nie powinny przekraczać dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Porównując wydatki inwestycyjne poszczególnych JST w 2010 r. z zaciągany-  
mi przez nie zobowiązaniami, okazało się, że przeznaczono na nie mniej środków  
w danym roku niż pożyczono, a przecież przychody zwrotne nie są jedynym źród-  
łem finansowania inwestycji (mogą to być dochody własne JST, dotacje celowe  
itd.). Na tej podstawie można stwierdzić, że w tamtym okresie długiem finanso-  
wano działalność bieżącą JST<sup>26</sup>, wbrew racjonalności gospodarowania środkami  
publicznymi<sup>27</sup>. Przychody zwrotne służyły też rolowaniu i konwersji zadłużenia,  
a więc wzrost zadłużenia JST w ostatnich latach wcale nie musiał wskazywać na  
prowadzoną przez władze samorządowe działalność inwestycyjną czy podejmo-  
wanie działań w kierunku rozwoju lokalnego czy regionalnego. Rodzi się jednak  
pytanie: czy rolowanie długu JST nie ograniczy możliwości inwestycyjnych JST  
od 2014 r.? Rozwiązanie, które mogło pomóc JST obsłużyć zadłużenie, może  
więc paradoksalnie ograniczyć ich możliwości inwestycyjne w kolejnych latach.

## 6. Podsumowanie

Rozwój lokalny i regionalny wymaga nakładów finansowych. Możliwości  
inwestycyjne JST zależą zarówno od ustawodawcy, jak i samych zainteresowa-  
nych, którym przychodzi prowadzić gospodarkę finansową gmin, powiatów czy  
województw samorządowych.

W latach 1990-2010 ustawodawca nie tylko ograniczał zaciąganie zobowią-  
zań przez JST (limity zobowiązań), ale też wprowadzał regulacje, które te ograni-  
czenia łagodziły (wyłączenia z limitów, zwiększanie puli dochodów JST poprzez  
wzrost wskaźników do obliczania udziałów w podatkach państwowych i włącza-  
nie do budżetów gmin i powiatów środków gminnych i powiatowych funduszy  
celowych), wpływając na liczbę i wartość realizowanych przez nie przedsięwzięć  
inwestycyjnych. JST – poruszające się w granicach prawa – równie skutecznie  
mogły zarówno zwiększać swoje możliwości zadłużenia (aplikując o bezzwrotne  
środki z zagranicy), jak i zmniejszać (pożyczając środki na spłatę wcześniej za-  
ciągniętych zobowiązań). Działania państwa i władz samorządowych zmierzały  
więc do podwyższania lub obniżania poziomu zadłużenia JST i kosztów jego  
obsługi z punktu widzenia limitów zadłużenia, niestety nie z punktu widzenia  
zdolności kredytowej i możliwości inwestycyjnych.

<sup>26</sup> Regulacji zawartych w art. 242 obowiązującej ustawy o finansach publicznych nie znaj-  
dziemy we wcześniejszych aktach prawnych tego rodzaju.

<sup>27</sup> Spostrzeżenie takie można znaleźć też w: J. Adamiak, *Dług sektora finansów JST w Polsce  
po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”  
2010, z. 141, s. 304.

## Literatura

- Adamiak J., *Dług sektora finansów JST w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, z. 141.
- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2002.
- Filipiak B., *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w JST w świetle zmian systemowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, z. 141.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 89, poz. 518.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 30, poz. 600.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. nr 189, poz. 1851.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 249, poz. 1832.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.