

SZACOWANIE POZIOMU ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH ZWIĘKSZONEGO RYZyka UTRATY PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ



REDAKCJA NAUKOWA

EMILIA DENEK MAREK DYLEWSKI

Difin

**SZACOWANIE POZIOMU
ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W WARUNKACH ZWIĘKSZONEGO
RYZYKA UTRATY
PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ**

Copyright © Difin SA
Warszawa 2013

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy.

Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują.

Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim
lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie.

Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie
zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie
na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę
w latach 2010–2013 jako projekt badawczy NN 113 063139.

Tytuł dofinansowany przez Wyższą Szkołę Bankową w Poznaniu.

Recenzent

prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatowicz

Korekta

Zofia Firek

Projekt okładki

Mikołaj Miodowski

Redaktor prowadząca

Maria Adamska

ISBN 978-83-7930-250-5

Difin SA

Warszawa 2013, wydanie pierwsze

ul. F. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa,

tel.: 22 851 45 61, 22 851 45 62,

faks: 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:

www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 609 10 10 15

Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wstęp	9
-------	---

CZĘŚĆ I

Samorządowy dług publiczny w teorii i w praktyce

Rozdział 1

Dług jako element gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	15
1.1. Umiejscowienie długu w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (prof. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak)	15
1.2. Determinanty kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (dr Tomasz Uryszek)	24
1.3. Skutki zadłużania się JST i ich wpływ na bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego (dr Tomasz Uryszek)	31
1.4. Zarządzanie zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia (dr Tomasz Uryszek)	38

Rozdział 2

Uprawnienia i ograniczenia jednostek samorządu terytorialnego odnoszące się do ich zadłużenia – rozwiązania systemowe w wybranych krajach	44
2.1. Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych w Niemczech (dr hab. Magdalena Ziolo)	44

2.2. Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych we Francji (dr Ewa Gońda)	53
2.3. Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych w Wielkiej Brytanii (dr hab. Magdalena Ziolo)	60
2.4. Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych w Hiszpanii (dr Jarosław Marczak)	68
2.5. Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych w USA i w Nowej Zelandii (prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski)	78
2.6. Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych w Tajlandii (dr Tomasz Uryszek)	85

CZĘŚĆ II

Instrumenty i podejścia do oceny zdolności do wywiązywania się z zobowiązań dłużnych jednostek samorządu terytorialnego

Rozdział 3

Instrumenty zaciągania samorządowego długu publicznego w świetle procedur instytucji finansowych 97

3.1. Charakterystyka instrumentów dłużnych dostępnych dla jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązującego prawa (prof. nadzw. dr hab. Emilia Denek, dr Ewa Gońda)	97
3.2. Uwarunkowania i ograniczenia zaciągania zobowiązań dłużnych w Polsce w latach 2004–2013 i od 2014 r. (prof. nadzw. dr hab. Emilia Denek)	111
3.3. Uwarunkowania wyboru instrumentów dłużnych (prof. dr hab. Beata Filipiak)	122

Rozdział 4

Procedury i normy oceny zdolności do wywiązywania się z zobowiązań dłużnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce 129

4.1. Podejście banków do wywiązywania się z zobowiązań przez JST (mgr Marcin Kępa)	129
4.2. Podejście agencji ratingowych do oceny wywiązywania się z zobowiązań JST (dr Dorota Skąła, mgr Elżbieta Kamińska)	135
4.3. Rola i znaczenie instytucji ubezpieczeniowych w procesach oceny zdolności do wywiązywania się z zobowiązań JST (prof. dr hab. Beata Filipiak)	145

4.4. Podejście biegłych rewidentów do oceny sprawozdań finansowych i zdolności do wywiązywania się JST z zobowiązań (dr Magdalena Łyszkiewicz, mgr Beata Kucińska)	152
4.5. Podejście i uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych jako instytucji nadzorczych w badaniu zdolności do zaciągania zobowiązań dłużnych przez JST (dr Janina Kotlińska)	161

część III

Empiryczna egzemplifikacja zależności między
poziomem zadłużenia a zdolnością do wywiązywania się
z zobowiązań dłużnych jednostek samorządu terytorialnego

Rozdział 5

Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego
na tle podejścia badawczego
(prof. dr hab. Beata Filipiak)

5.1. Zmiany w poziomie zadłużenia JST a bezpieczeństwo finansowe	169
5.2. Przesłanki zmian w procedurze oceny zadłużenia JST	190
5.3. Metodyka doboru próby i przeprowadzenia badań nad zachowaniem bezpieczeństwa finansowego związanego z zadłużaniem JST	195
5.4. Metody analizy danych	205
5.5. Struktura badanej populacji	206

Rozdział 6

Egzemplifikacja obowiązującego w JST podejścia do procesów decyzyjnych
w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych
(prof. dr hab. Beata Filipiak)

6.1. Identyfikacja i ocena procedur zaciągania zobowiązań dłużnych w świetle indywidualnej limitacji zadłużenia	209
6.2. Ogólna ocena wyników badań dotyczących sposobu zarządzania samorządowym długiem publicznym w JST	219
6.3. Ocena wykorzystania instrumentów niepowodujących przepływów finansowych w kształtowaniu samorządowego długu publicznego jako alternatywy dla tradycyjnych instrumentów dłużnych	228
6.4. Ocena podejścia JST do szacowania skutków ryzyka związanego z zaciągniętym samorządowym długiem publicznym z punktu widzenia utrzymania płynności finansowej	232
6.5. Ocena procesu podejmowania decyzji przez organy samorządowe w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych	252

CZĘŚĆ IV

Propozycja podejścia do procesu podejmowania decyzji
dotyczących zaciągania zobowiązań dłużnych w zmiennych warunkach
otoczenia uwzględniająca bezpieczeństwo utrzymania płynności finansowej

Rozdział 7

Płynność finansowa jako wyznacznik decyzji dotyczących zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w warunkach przewidywanej zmienności otoczenia
(prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski)

265

- 7.1. Przesłanki pomiaru płynności finansowej jako wyznacznika budowy wiarygodności jednostki samorządu terytorialnego 265
- 7.2. Pomiar płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w literaturze przedmiotu i w praktyce samorządowej 269
- 7.3. Metodyczne podejście do pomiaru płynności finansowej w zmiennych warunkach otoczenia 273
- 7.4. Ryzyko zaciągania zadłużenia w zmiennych warunkach otoczenia i jego wpływ na utrzymanie płynności finansowej 280

Rozdział 8

Model bezpiecznego poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w warunkach przewidywanej zmienności otoczenia
(prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski)

286

- 8.1. Podejście scenariuszowe projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych 286
- 8.2. Procedura analizy bezpiecznego poziomu zadłużenia z punktu widzenia wiarygodności finansowej i utrzymania płynności finansowej w JST 295
- 8.3. System wczesnego ostrzegania przed utratą płynności 302
- 8.4. Wykorzystanie zbudowanego modelu do szkolenia specjalistów w zakresie bezpiecznego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego 310

Bibliografia 315

Informacja o autorach 331

Wstęp

Waga problematyki zaciągania zobowiązań dłużnych jest niekwestionowana, jak również nie kwestionuje się wpływu zadłużenia na stan finansów państwa, czy jednostek samorządu terytorialnego, czy też na rozwój gospodarki (zarówno w ujęciu lokalnym, jak i całego państwa). Światowy kryzys gospodarczy i głębokie zmiany w funkcjonowaniu instytucji finansowych, wywołały takie zmiany, jak ograniczenie dostępności do kapitału, zwiększone ryzyko związane z instrumentami finansowymi (dłużnymi) dostępnymi na rynku, zaostrzeniem podejścia do badania zdolności do wywiązywania się z zobowiązań. Założeniem wstępnym staje się przekonanie, że pojawi się szereg problemów związanych z funkcjonowaniem i powstaniem nowego długu publicznego. Na problemy związane z wystąpieniem kryzysu ogólnoswiatowego nakładają się problemy związane z efektywną absorpcją środków UE, ubożenie społeczeństwa i naciski na zwiększenie wydatków oraz nowelizacja ustawy o finansach publicznych, wprowadzająca nowe rozwiązania dotyczące potencjalnej możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego wyselekcjonowanie bezpiecznego podejścia do zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego, zapewniającego utrzymanie zdolności do wywiązywania się z zobowiązań, może przynieść korzyści zarówno aplikacyjne, jak i teoretyczne.

Należy podkreślić dodatkowo, że w Polsce brak jest rozwiązań umożliwiających kompleksową ocenę zadłużenia i metod badań jego poziomu w jednostkach samorządu terytorialnego, które uwzględniałyby ryzyko utraty płynności w przyszłości. Przepisy prawa wprowadziły rozwiązania, które nie zabezpieczają JST przed utratą płynności finansowej oraz nie gwarantują bezpieczeństwa finansowego w trakcie obsługi zadłużenia. Istniejące procedury mają swoje odniesienie do legalności zadłużenia zdefiniowanej przez progi i rozwiązania ustawowe, a wcho-

dzące w życie od 1 stycznia 2014 roku nowe przepisy prawa nie gwarantują (dziś już wiadomo) bezpieczeństwa finansowego i stabilności realizacji zadań.

Głównym celem niniejszej monografii jest dokonanie oceny rozwiązań systemowych i ich skutków dotyczących zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego, z punktu widzenia zachowania przez nie płynności finansowej, oraz wypracowanie metod określania bezpiecznego poziomu zadłużenia w warunkach zwiększonego ryzyka utraty tej płynności.

Zespół autorski reprezentuje kilka ośrodków badawczych biorących udział w pracach nad projektem badawczym finansowanym ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy NN 113 063139 pn. *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*. Autorzy reprezentują zarówno praktykę gospodarczą (co zwiększa wartość poznawczą w zakresie podejścia do szacowania bezpiecznego zadłużania się i zapewnia praktyczną weryfikację formułowanych wniosków), jak i środowisko naukowe, co zaważyło na wypracowaniu czteroczęściowego układu monografii. Zamierzeniem autorów w części pierwszej pn. *Samorządowy dług publiczny w teorii i w praktyce* było umiejscowienie kategorii długu w teorii i w praktyce, a zwłaszcza w publicznym systemie finansowym. Wskazano również na uwarunkowania i ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań dłużnych w wybranych krajach, co pozwoliło na weryfikację obowiązującego w Polsce podejścia do kwestii zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Część druga niniejszej monografii pn. *Instrumenty finansowe w kontekście wybranych procedur oceny zdolności do wywiązywania się z zobowiązań dłużnych jednostek samorządu terytorialnego* została poświęcona omówieniu konstrukcji instrumentów dłużnych, ograniczeniom w ich wykorzystaniu w praktyce oraz rekomendacjom skierowanym pod adresem władz samorządowych, a dotyczących dokonywania wyboru instrumentów dłużnych. Ponadto zaprezentowano podejście w zakresie oceny zdolności do wywiązywania się z zobowiązań dłużnych jednostek samorządu terytorialnego dokonywane przez instytucje finansowe. Ta ostatnia kwestia ma szczególne znaczenie, gdyż obrazuje nie tylko różnorodność podejść i zasad obowiązujących przy weryfikacji zdolności do wywiązywania się z zobowiązań, ale jest ważna z punktu widzenia poszukiwania i weryfikacji rozwiązań mających doprowadzić do ustalenia, jak bezpiecznie powinny zaciągać zobowiązania dłużne jednostki samorządu terytorialnego.

Część pn. *Empiryczna egzemplifikacja zależności między poziomem zadłużeniem a zdolnością do wywiązywania się z zobowiązań dłużnych jednostek samorządu terytorialnego* została poświęcona prezentacji przeprowadzonych badań empirycznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Autorzy przedstawili w niej podejście badawcze, analizy i oceny służące weryfikacji przyjętych hipo-

tez oraz wyniki przeprowadzonych badań służące określeniu podejścia do bezpiecznego poziomu zadłużenia, z punktu widzenia utrzymania płynności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego, oraz zaproponowania systemu wczesnego ostrzegania przed utratą płynności.

Ostatnia część monografii została poświęcona zaprezentowaniu propozycji podejścia do procesu podejmowania decyzji dotyczących zaciągania zobowiązań dłużnych w zmiennych warunkach otoczenia, uwzględniająca bezpieczeństwo utrzymania płynności finansowej.

Zespół autorski wyraża przekonanie, że przedstawione analizy i rozważania stanowią istotny przyczynek do dyskusji nad przyszłym modelem bezpiecznego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, jak i nad zmianą przepisów prawa dotyczących indywidualnej limitacji zadłużenia. Autorzy mają nadzieję, że przedstawione i opracowane metody pomiaru zadłużenia, szacowania strumieni wolnych środków w czasie, stanowiących w przyszłości źródło spłaty długu uwzględniające czynnik ryzyka, oraz wypracowana procedura bezpiecznego zaciągania samorządowego długu publicznego przyczynią się w praktyce polskiego samorządu do ograniczenia powstawania „złych i trudnych do spłaty długów” oraz umożliwią wcześniejsze podejmowanie decyzji restrukturyzacyjnych i programów oszczędnościowych, które nie będą drastycznie ograniczały jakości dostarczanych dóbr i usług na rzecz obywateli. Monografia prezentuje stan prawny na dzień 31 lipca 2013 r.

Autorzy dziękują za pomoc w procesie opracowania materiału empirycznego Pani dr Joannie Hołub-Iwan. Szczególne podziękowania należą się Panom Prezesom RIO oraz pracownikom, którzy umożliwili przeprowadzenie badań empirycznych. Dziękujemy również jednostkom samorządu terytorialnego za udzielenie odpowiedzi na ankiety, wywiady oraz za dokonanie wdrożeń. Autorzy kierują pod adresem Pani Profesor Marzanny Poniatowicz słowa wdzięczności za wnikliwą recenzję i uwagi, które pozwoliły udoskonalić niniejszą książkę. Publikacja skierowana jest z uwagi na interdyscyplinarność zawartych w niej zagadnień zarówno do środowiska akademickiego, jak i do przedstawicieli administracji rządowej oraz do jednostek samorządu terytorialnego.

w imieniu zespołu autorskiego

Beata Filipiak

Część I

SAMORZĄDOWY DŁUG PUBLICZNY
W TEORII I W PRAKTYCE

Dług jako element gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

1.1. Umiejscowienie długu w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego

(prof. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak)

Niezbędnymi warunkami wyodrębnienia ze struktur administracyjnych sektora publicznego są dwa procesy: powstanie państwa i powstanie gospodarki towarowo-pieniężnej. Konsekwencją tego wyodrębnienia jest kreacja własności państwowej, oddzielonej od własności prywatnej. „W szerokim rozumieniu własność publiczna to własność przynależna podmiotom publicznym (sektora publicznego). Zalicza się do niego przedsiębiorstwa i banki państwowe oraz samorządowe, państwo, samorząd terytorialny itp. W sensie wąskim natomiast – własność publiczna to własność jednostek posiadających status podmiotów prawa publicznego. Wyróżnia się trzy kategorie tych podmiotów: państwo, jednostki samorządu terytorialnego (JST) i zakłady publiczne”¹.

Właścicielem środków produkcji w sensie cywilnoprawnym jest państwo i samorząd terytorialny, jako podmioty publicznoprawne². Własność publiczna stanowi bazę dla gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych, umożliwiającą realizację publicznej gospodarki finansowej. Daje to możliwość zaspokajania potrzeb społecznych. Przy czym trzeba zastrzec, że świadczenia z tego tytułu

¹ C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 20.

² Ibidem, s. 21.

mogą być finansowane ze środków publicznych w całości lub tylko w części i uzupełniane ze środków prywatnych. Jest to cecha charakterystyczna dla gospodarki rynkowej. W tych warunkach występują specyficzne działania, na których koncentrują się finanse publiczne.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań najważniejsze są: nadzór państwa nad systemem bankowym, rynkiem kapitałowym, systemem ubezpieczeniowym i gospodarką finansową samodzielnych podmiotów działających w ramach sektora publicznego (JST) oraz zarządzanie długiem publicznym³.

Gwarantem działania finansów publicznych jest państwo. „Funkcje państwa są więc rozumiane jako konsekwencje (rezultat, skutek) jego reakcji na oddziaływanie (bodźce wyzwania) pochodzące z otoczenia istotne dla tego otoczenia i samego państwa”⁴. W tym kontekście duże znaczenie mają trzy funkcje państwa: adaptacyjna, polegająca na dostosowaniu celów i struktur do zmian otoczenia; regulacyjna, koncentruje się na wpływaniu na otoczenie, i innowacyjna, charakteryzująca się dążeniem do tworzenia nowych relacji z otoczeniem. Zarówno funkcje, jak i rola państwa mogą być zdywersyfikowane. Ma to miejsce w procesie decentralizacji władzy publicznej⁵. W większości krajów funkcjonuje zdecentralizowana, samorządowa administracja terytorialna lub administracja rządowa, mogąca mieć charakter zdekoncentrowany⁶. Specyfika takiego podziału ma najczęściej podłoże wieloskładnikowe, którego najważniejszym elementem jest dążenie do najbardziej efektywnego zaspokajania potrzeb społecznych. Z tego punktu widzenia nie można przeciwstawiać samorządu władzy rządowej i państwu. Jednostki samorządu terytorialnego uzupełniają formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy w kraju⁷. Jak każda instytucja tak i jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone w środki pieniężne w rozmiarach umożliwiających realizację zadań, które mają do spełnienia.

Zapewnienie sprawnego i efektywnego działania jednostek samorządu terytorialnego musi zabezpieczać system finansowy, którego samorząd jest częścią. Specyfika tych powiązań polega na tym, że system finansów publicznych zapewnia przepływ funduszy umożliwiających władzy publicznej dostarczanie obywatelom dóbr i usług publicznych⁸.

Istnienie systemu finansowego, w tym głównie w zakresie finansów publicznych, jest niezbędnym warunkiem funkcjonowania państwa. Oznacza to, że system finansowy jest niezbywalną częścią i odgrywa kreującą rolę w procesach

³ Por. ibidem, s. 26.

⁴ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Liber, Warszawa 2000, s. 129.

⁵ Por. ibidem, s. 131–134.

⁶ Ibidem, s. 149.

⁷ Ibidem, s. 219.

⁸ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, WN PWN, Warszawa 2003, s. 44.

zarówno gospodarczych, jak i społecznych. Stąd pod żadnym pozorem nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że „finanse odgrywają służebną rolę w stosunku do państwa, władz publicznych oraz do podmiotów gospodarczych i ludności”⁹. Finanse, ich rozmiary, kształt, formy w jakich się przejawiają, tworzą postać państwa i jego organów w różnych konfiguracjach. Na istotę finansów w konkretnym kraju mają wpływ czynniki ekonomiczne, prawne i polityczne.

Wyodrębnienie w ramach finansów publicznych dwóch sektorów: rządowego i samorządowego ma umocowanie prawne. Stąd samorząd terytorialny jest wydzielonym od państwa podmiotem prawnym¹⁰. Należy jednak pamiętać, że funkcjonuje on w ramach systemu prawnego i finansowego obowiązującego w danym kraju¹¹ i w jego ramach wykonuje zadania dwojakiego rodzaju: własne i zlecone. Obie te grupy należą do zadań publicznych, a różnią się źródłami finansowania w postaci odmiennych ich form, ale łączy je mechanizm obiegu pieniądza charakterystyczny dla publicznego systemu finansowego. Ponadto cechą wspólną jest fakt, że formy aktywności podmiotów publicznych są określone przez zakres zadań publicznych. Zadania te powiązane są z odpowiednimi obowiązkami i uprawnieniami tych podmiotów¹².

Podział zadań między państwo i samorząd terytorialny jest gwarantowany przez Konstytucję RP (art. 15). Konstytucyjne zabezpieczenie udziału JST w dochodach publicznych w kwotach adekwatnych do realizowanych zadań powinno być gwarancją samodzielności finansowej sektora samorządowego¹³. To zabezpieczenie teoretycznie nie budzi zastrzeżeń i wydaje się logiczną konsekwencją towarzyszącą decentralizacji zadań publicznych. Powstaje jednak problem rzeczywistego wypełnienia tych deklaracji, co nie pozostaje bez znaczenia dla wyników finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Punktem wyjścia dla funkcjonowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest ustalenie listy zadań im przypadających i ustalenie, jakie założenia leżą u podstaw tego katalogu. W literaturze wskazuje się, że o zakresie zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego decydują następujące względy:

- możliwość wykonania zadań,
- skuteczność zarządzania środkami publicznymi,
- koszty realizacji zadań,
- możliwość najlepszego zaspokojenia zadań¹⁴.

Przyjęte uzasadnienie jest słuszne, ale ma walory jedynie konceptualne. Trzeba bowiem wymienione założenia przełożyć na działania praktyczne. Rzeczywi-

⁹ M. Podstawka (red.), *Finanse*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 18.

¹⁰ Por. J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2007, s. 133.

¹¹ Ibidem, s. 134.

¹² *System finansowy w Polsce*, op.cit., s. 427.

¹³ Ibidem, s. 438.

¹⁴ Por. ibidem, s. 437.

stość podważa te przesłania. Zasadniczym czynnikiem, który o tym decyduje, jest powstawanie w jednostkach samorządu terytorialnego niedoboru środków w postaci deficytu budżetowego, który w konsekwencji prowadzi do długu publicznego.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. art. 72.1. „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 zobowiązań¹⁵.

Zgodnie z art. 73.1. ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora.

Istotnym elementem dla faktu występowania długu publicznego jest ustawowo określona jego granica na poziomie 60% wartości rocznego PKB (art. 74). Problem z tym ograniczeniem związany ma dodatkowy wymiar, gdyż w art. 182 jest stwierdzenie, że to obostrzenie odnosi się do roku budżetowego, co wprowadza rygory nie tylko długodystansowe, ale także i bieżące.

Na tym tle pojawia się kwestia specyfiki zaciągnięcia zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 89.1. ustawy o finansach publicznych „Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) finansowanie planowanego deficytu jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej”¹⁶.

Wymienione wyżej przepisy prawne od strony formalnej ustanawiają zasady określające możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego. Na to jednak nakłada się fakt, że metodologia liczenia tego długu nie została opracowana zgodnie z polską praktyką opartą o ustawę o finansach publicznych. Dług publiczny oblicza się w oparciu o metodologię opartą o ESA95 (European System of Accounts) – Europejski System Rachunków Narodowych i Regional-

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁶ Ibidem, art. 89.1.

nych, mającą postać ujęcia memoriałowego, czyli bierze się pod uwagę transakcje w momencie ich powstawania. Ma to określone konsekwencje, bowiem w przeciwieństwie do ujęcia kasowego (wg metody GFS – Government Finance Statistics) nie bierze się tu pod uwagę faktycznego przepływu środków. Na tym tle mogą powstać różnice dotyczące poziomu długu publicznego zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli przyjmie się, że „z ekonomicznego punktu widzenia długiem publicznym są wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez Skarb Państwa i reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych (w tym budżety samorządowe itp.)”¹⁷, to ma znaczenie moment, w którym te zobowiązania powstają.

Drugim elementem, który w tym kontekście pojawia się, to ustalenie bądź określenie, jakie są przyczyny, że dług publiczny powstaje. W literaturze przyjmuje się, że składają się na ten stan następujące elementy:

- wadliwa struktura wydatków państwa,
- dewaluacja złotego,
- słabe tempo prywatyzacji,
- szerokie wykorzystywanie przez Skarb Państwa instytucji gwarancji i poręczeń,
- spiętrzenie spłat zadłużenia zagranicznego,
- „impuls unijny” wejście do Unii¹⁸.

Nie ze wszystkimi wymienionymi czynnikami można się zgodzić. Część z nich jest niewątpliwie dyskusyjna. Np. zakres czy rozmiary prywatyzacji jest to bowiem proces, który powoduje ograniczenie majątku państwowego. Inny natomiast charakter ma dewaluacja złotego ze względu na zmieniający się stan w czasie. Natomiast niewątpliwie dużą rolę odgrywa wadliwa struktura wydatków, nagromadzenie spłat zaciągniętych zobowiązań za granicą czy zakres wykorzystania instrumentów finansowych takich jak gwarancje czy poręczenia.

Natomiast niezwykle ważne, ze względu na przedmiot niniejszych wywodów, jest zwrócenie uwagi na różnice i podobieństwa, jakie występują w odniesieniu do długu publicznego państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Ten wątek jest omówiony w literaturze skoncentrowanej na kwestiach zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego¹⁹, ale trzeba wyraźnie wskazać, że część elementów została zmieniona, głównie w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

Niewątpliwie trzeba zaakcentować, że oba długi państwa i jednostek samorządu terytorialnego są ze sobą sprzężone, tworząc dług systemu finansów publicznych. Każdy z nich jest podawany do publicznej wiadomości, szczególną postać

¹⁷ *System finansowy w Polsce*, s. 708.

¹⁸ M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 28–30.

¹⁹ *Ibidem*, s. 69.

przybrało to w odniesieniu do długu państwa wyświetlonego w Warszawie na centralnym skrzyżowaniu. Ponadto z istoty swojej oba długi mają ciągnącą się przez długi okres postać. Podobnie występuje brak konsekwencji w formie upadłości w stosunku do obu sektorów. I wreszcie podobieństwem jest rodzaj tytułów dłużnych.

Można stwierdzić, że ważniejszą rolę niż podobieństwa odgrywają różnice. Dotyczą one trzech obszarów: celu, w jakim powstaje zadłużenie, źródeł finansowania, ze względu na kryterium pochodzenia środków pieniężnych, i oceny ryzyka wynikającego ze stanu zadłużenia.

Dług publiczny w sektorze rządowym w znacznej mierze jest wynikiem narastających deficytów budżetowych powstałych na skutek finansowania bieżących potrzeb, w tym związanych z systemem ubezpieczeniowym. Natomiast w przypadku jednostek samorządu terytorialnego powstający niedobór środków pieniężnych występuje w związku z dążeniem do polepszenia infrastruktury, czyli dotyczy sfery inwestycji.

Z punktu widzenia wykorzystania instrumentów dłużnych przez władze publiczne – ze względu na skalę zadłużenia i uwarunkowania formalne – w przypadku sektora rządowego ma miejsce przewaga zadłużenia zewnętrznego, a w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego akcent został położony na źródła wewnętrzne.

Ciekawy wymiar ma ocena stopnia ryzyka zadłużenia, która jest niższa w przypadku sektora rządowego, a wyższa w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Powstaje pytanie, dlaczego tak się te oceny kształtują. Najprawdopodobniej wynika to z tego, że bliższe są skutki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i wykonywane przez nich zadania dla społeczeństwa niż zadania, które spełniane są przez sektor rządowy, np. związane z bezpieczeństwem czy obroną narodową. Taka postawa jest bardzo naturalna.

Pewne istotne zmiany wprowadziła ustawa o finansach publicznych z 2009 r. Dotyczą one limitów zadłużenia. W odniesieniu do sektora rządowego z istoty nie mogą one być zróżnicowane i muszą dotyczyć tego sektora w całości. Natomiast w przypadku sektora jednostek samorządu terytorialnego różnicuje się dopuszczalny dług, wprowadzając zróżnicowanie rozmiarów zobowiązań w zależności od zdolności do wypracowania nadwyżki operacyjnej²⁰.

Natomiast niezbędne jest zwrócenie uwagi na jeszcze jeden element, który z pozoru jedynie staje w sprzeczności z cechą wymienioną wśród podobieństw, a mianowicie, że oba sektory tworzą wspólną całość. To stwierdzenie jest oczywiste, ale nie można zapominać, że na zadłużenie jednostek samorządu teryto-

²⁰ Por. K. Znaniecka, *Instytucjonalne uwarunkowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów*, PWE, Warszawa 2011, s. 222.

rialnego mają istotny wpływ decyzje, które zapadają na szczeblu rządowym i są akceptowane przez parlament w postaci aktów prawnych. Dotyczą one np. konstrukcji takiego instrumentu, jakim są udziały w podatkach dochodowych, czy zasad budowy innych instrumentów, np. dotacji czy subwencji. Osobną kwestią jest zakres zadań zleconych przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego, które wymagają dofinansowania ze środków własnych tych jednostek.

Przynajmniej częściowo podsumowując prowadzone powyżej rozważania, warto wskazać, jakie ma znaczenie fakt występowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W tym miejscu warto przytoczyć następujące stwierdzenie: „Rozwój lokalny i regionalny nie jest możliwy bez wykorzystania instrumentów dłużnych, a wysoki poziom długu jednostek samorządu terytorialnego często jest dowodem ekspansywnej i przemyślanej strategii rozwojowej władz lokalnych”²¹. Przytoczone stwierdzenie jest bardzo istotne, wchodzi bowiem na drogę, na której niezbędne jest zadanie pytania, czy zadłużenie jest zawsze naganne i nieracjonalne oraz prowadzi do negatywnych skutków. Można stwierdzić, że odpowiedź „nie” jest prawomocną konstatacją. Natomiast ważną kwestią w tym kontekście nie jest sam fakt zadłużenia, ale źródła jego pokrycia. W tym zakresie nie zwraca się uwagi, że pożyczkodawcami dla jednostek samorządu terytorialnego mogą być zarówno podmioty komercyjne, np. banki, których celem jest osiąganie określonych korzyści ekonomicznych, jak i podmioty sektora publicznego, działające na innych zasadach i nastawione na inne (niekomercyjne) cele²². Jest to droga, jaką otwiera instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, wykorzystywana przez jednostki samorządu terytorialnego w ograniczonym zakresie.

Skoro nie można jednoznacznie negatywnie ocenić istnienia zadłużenia, to należy zastanowić się, czy może ono swobodnie narastać. Najprostsze rozwiązanie w tym zakresie sprowadza się do określenia górnej granicy zadłużenia, którą aktualnie narzuca Unia Europejska. Natomiast nie ma propozycji ustalających optymalną granicę długu. Gdyby taki wariant został opracowany można będzie określić, co pozytywnego przynosi zadłużenie, na jakich warunkach i przez jaki czas może trwać, biorąc pod uwagę jego społeczne, ekonomiczne i polityczne wymiary.

Z przedstawioną kwestią ściśle łączy się zagadnienie związane z sytuacją, w której następuje brak możliwości regulowania zobowiązań, co objawia się utratą płynności. Jest to przypadek, który wymaga stwierdzenia, czy w takich warunkach można podjąć procedurę upadłościową, w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Pytanie zatem brzmi, czy można zlikwidować samorząd? Jeśli

²¹ M. Poniatowicz, op.cit., s. 70.

²² M. Kosek-Wojnar (red.), *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 85.

odpowiedź brzmi tak, to kto ma przejąć jego obowiązki. Pustki w tym zakresie trudno sobie wyobrazić. Można uznać, że poprawne jest rozumowanie, w którym przyjmuje się, że skoro z woli państwa powołano samorząd, to odpowiedzialność za utraconą płynność konkretnej jednostki tego samorządu powinno ponieść państwo²³. Obawiając się takiej sytuacji, państwo ją wyprzedza i wprowadza limity. Koncentruje się jednak na ograniczeniach ilościowych (wartościowych), w małym stopniu eksponując ograniczenia jakościowe, które mogą się odnosić głównie do ustalenia i weryfikacji celów, na które zaciąga się pożyczki czy wykorzystuje inne źródła finansowania.

Zasadniczy problem sprowadza się do dwóch najważniejszych spraw: co ma być podstawą dla określenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz jakie konsekwencje daje dług lokalny i kto ma ponosić jego ciężar.

Nie ulega wątpliwości, że aktualne rozwiązanie indywidualizujące podejście do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest zasadne, bowiem nie traktuje wszystkich podmiotów jednakowo, nie wchodzi zarówno w ich stan finansowy, jak i w aktywność w pozyskiwaniu środków. Ponadto należy przyjąć, że regulacja ustawowa poziomu zadłużenia jest koniecznością, stanowi bowiem bazę odniesienia i ustala próg dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast skutki zadłużenia niewątpliwie prowadzą do konieczności, jaką jest poniesienie ciężaru finansowego z tego tytułu wynikające. Drogi postępowania w tym zakresie mogą być różne. Najprostsza, ale narażona na brak akceptacji społecznej, to wzrost obciążeń fiskalnych. Druga, bardzo dyskusyjna, to ograniczenie świadczeń finansowanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Trzecia, najczęściej mało eksponowana, związana jest z faktem, że jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą. Jeśli przybiera ona typową postać, czyli wykracza poza działania związane z zadaniami publicznymi to może spowodować, że zmniejszone zostaną obciążenia wynikające z istnienia długu dla społeczności lokalnej²⁴.

Można zatem skonstatować, że wymienione wyżej sposoby postępowania i ich wybór stanowią elementy polityki finansowej, która decyduje, jaki kształt przybiera zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego. Standardowe drogi postępowania w tym zakresie, często lansowane w postaci dążenia do redukcji wydatków, są najprostsze do przeprowadzenia, ale szkodliwe dla społeczności lokalnej, w przypadku kiedy nie mają racjonalnej postaci. Redukować można jedynie te wydatki i ich poziom, które ze względu na ich stopień zaspokajania potrzeb są nieefektywne. Należy się zgodzić, bez wątpliwości, z następującym stwierdzeniem: „Problem polega na tym, żeby racjonalizacji wydatków nie utoż-

²³ Por. ibidem, s. 56.

²⁴ Por. ibidem, s. 98–100.

samiać jedynie z oszczędnościami, bo wówczas mogłoby to prowadzić do zaniechania realizacji wielu zadań przez samorząd terytorialny”²⁵.

Następne zagadnienie to przypisywanie zadłużeniu roli zasadniczego elementu w ocenie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to negacji dla tego miernika, ale ważny jest nie tylko sam wskaźnik, ale i fakt z czego wynika jego poziom.

Ważną rolę w tym procesie odgrywa przyjęta strategia finansowania majątku jednostek samorządu terytorialnego. Wybór sprowadza się do kilku wariantów. Można finansować majątek zobowiązaniami, które zajmują zasadnicze miejsce w strukturze finansowania, można zobowiązania wykorzystywać w minimalnym stopniu lub też wykorzystywać tylko środki własne²⁶. Decyzje w tej sprawie będą zależały od kilku czynników: stanu środków własnych i stabilizacji ich poziomu, stanu płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego i rodzaju majątku, który się z tych środków tworzy. Ważną rolę odgrywa fakt, że w praktyce 25% nakładów na inwestycje to głównie wydatki na transport²⁷, a więc to co najbardziej jest zaniedbane w Polsce, a wymaga zmian ze względu na potrzeby rozszerzających się kontaktów krajowych i międzynarodowych.

Stąd należy zaakceptować stwierdzenie następujące: „(...) nie zawsze najistotniejszym parametrem jest wskaźnik zadłużenia (określany jako stosunek długu do dochodów). Z punktu widzenia zachowania równowagi finansowej, ważnym pytaniem jest, czy wykorzystywanie zobowiązań do finansowania zadań przynosi efekty w postaci zwiększenia stanu majątku jednostki samorządu terytorialnego, czy też ze zwrotnych środków finansuje się wydatki bieżące, czyli konsumpcję”²⁸.

Biorąc pod uwagę wymienione elementy, trzeba wskazać, że pozycja i rola długu w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego nie może być jedynym punktem koncentrującym uwagę decydentów prowadzących politykę finansową. Aby jednak orzec prawdziwość takiego stwierdzenia, trzeba przeanalizować dane empiryczne dotyczące faktycznych przyczyn zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Orzec, jak one się różnicują i jakie prawidłowości można tu zaobserwować. Konsekwencją tej analizy jest wskazanie, jakie skutki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wystąpiły i jaki ma to wpływ na gospodarkę tych jednostek w przeszłości.

²⁵ K. Surówka, *Kryzys finansowy samorządu terytorialnego w Polsce po roku 2007 – mit czy rzeczywistość*, [w:] *O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów*, op.cit., s. 206.

²⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 175–176.

²⁷ K. Surówka, s. 206.

²⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, op.cit., s. 176.

1.2. Determinanty kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

(dr Tomasz Uryszek)

Podstawową przyczyną zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego są niedobory w ich budżetach, bowiem realizowane wartości dochodów i wydatków JST determinują wielkość salda (deficytu lub nadwyżki). Należy przy tym pamiętać, że ewentualny deficyt musi zawsze zostać sfinansowany. Budżet JST należy więc traktować jako całościowy obraz planowanych do wykonania zadań oraz zasobów i środków niezbędnych do ich realizacji²⁹. Jest on bowiem podstawowym narzędziem planowania i zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego³⁰. Należy jednak pamiętać, że czynniki makroekonomiczne, niedokładność prognoz, konieczność poniesienia nieprzewidzianych wydatków, zmiana fazy cyklu koniunkturalnego i podobne zdarzenia powodują, iż rzeczywiste kwoty dochodów, wydatków i deficytu mogą różnić się znacząco od planów i powiększać kwoty zaplanowanych wcześniej deficytów. Władze publiczne stają w takiej sytuacji przed dylematem, czy ograniczać rozmiary deficytu, czy też szukać źródeł jego finansowania³¹.

Możliwości jednostek samorządu terytorialnego w zakresie aktywnego wpływu na poziom dochodów są związane z poziomem ich samodzielności dochodowej. Pojęcie samodzielności dochodowej utożsamiane jest często z uprawnieniami samorządu w zakresie stanowienia źródeł dochodów budżetu lokalnego. Ujmując tę sprawę nieco szerzej, można stwierdzić, że „w sferze dochodowej samodzielności organów władzy sprowadzić można także do uprawnień, jakie te organy posiadają w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na terenie funkcjonowania danej jednostki samorządowej...”³². Można więc tu mówić np. o ustanawianiu własnych źródeł dochodów (np. podatki lub opłaty lokalne), o stosowaniu ulg i zwolnień, umorzeń i odroczeń płatności podatków, ale także, do pewnego stopnia – o zarządzaniu mieniem publicznym będącym w dyspozycji samorządu w sposób pozwalający na pozyskiwanie dochodów. Stopień samodzielności dochodowej jest bardzo istotny z punktu widzenia procesów decentralizacji finansów publicznych³³. Znaczący poziom samodzielności dochodowej

²⁹ M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 112.

³⁰ Szerzej zob.: ibidem, s. 95–154.

³¹ Szerzej zob.: J. Głuchowski, *Zarys finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1995, s. 25–29.

³² M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 4, 2006, s. 77.

³³ J.-P. Meloche, F. Vaillancourt, S. Yilmaz, *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*, „World Bank Policy Research Working Paper” nr 3254, s. 1–28.

JST (np. możliwości stanowienia różnorodnych, „unikalnych”, własnych źródeł dochodów) może sprzyjać m.in. wzrostowi poziomu konkurencji podatkowej³⁴. W gospodarkach charakteryzujących się wysokim stopniem samodzielności dochodowej JST możliwe jest ustanawianie przez jednostki samorządu terytorialnego własnych źródeł dochodów. Mogą one „konkurować” między sobą o podatnika, ustalając różne formy zachęt fiskalnych. Władze lokalne lub regionalne mogą także świadomie kierować rozwojem jednostki samorządu terytorialnego, np. poprzez ustanawianie przywilejów dla określonych grup inwestorów lub dla poszczególnych branż. Skuteczność takich mechanizmów jest jednak zróżnicowana terytorialnie i zależna m.in. od konkretnych rozwiązań przyjmowanych na poziomie poszczególnych krajów³⁵ oraz od stopnia mobilności mieszkańców³⁶.

Stopień samodzielności dochodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo niewielki. Wynika to z katalogu źródeł ich dochodów. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁷, dochodami budżetów JST są: dochody własne, dotacje i subwencje. Co do zasady, stopień samodzielności dochodowej JST można byłoby odnosić do kwot ich dochodów własnych. Do katalogu źródeł dochodów własnych JST w Polsce włączone zostały jednak także udziały we wpływach z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa (w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych). W stosunku do tych źródeł dochodów JST nie są w stanie (ponieważ nie mają do tego uprawnień) prowadzić aktywnej polityki kształtowania wpływów budżetowych (np. poprzez zmianę obowiązujących stawek). Należałoby jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na pewien szczególny aspekt władztwa podatkowego – władztwo poboru podatków³⁸. Poborem podatków PIT i CIT zajmują się oczywiście urzędy skarbowe, a organami podatkowymi są naczelnicy tych urzędów. Pobór tych podatków należy więc do administracji rządowej, a nie samorządowej. Warto jednak zauważyć, że właściwości terytorialne urzędów skarbowych dotyczą terenów określonych gmin. Stąd od skuteczności tych urzędów w zakresie egzekwowania należności podatkowych w dużej mierze zależą kwoty ściąganych podatków. Tym samym wraz ze wzrostem skuteczności państwowego aparatu skarbowego rosną też dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatkach

³⁴ H. Ogawa, *Tax competition, spillovers, and subsidies*, „Annals of Regional Science” nr 40 (4), 2006, s. 852–856.

³⁵ Por.: E. Reulier, Y. Rocaboy, *Regional Tax Competition: Evidence from French Regions*, „Regional Studies” nr 43 (7), 2009, s. 915–922.

³⁶ Szerzej zob.: R. Breen, *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press, 2004.

³⁷ T.j. DzU z 2003 r. nr 203, poz. 1966 ze zm.

³⁸ J. Kulicki, *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych nr 16 (41), 2010, s. 11.

„centralnych”. Władze samorządowe nie mają wpływu na pobór tych podatków, lecz zakładając, że pracownicy urzędów stanowią część społeczności lokalnej można stwierdzić, iż na skuteczność pozyskiwania dochodów z tytułu udziałów w podatkach centralnych – oczywiście pośrednio i w stosunkowo niewielkim stopniu – mają wpływ przedstawiciele tej społeczności.

Powyższe rozważania nie zmieniają faktu, że w literaturze przedmiotu, w większości przypadków, wyłącza się te udziały z katalogu źródeł dochodów własnych JST, ujmując je jako oddzielną pozycję³⁹. Podobnie udziały te ujmowane są w statystykach niektórych krajów⁴⁰. Co do zasady, „...udziały wyznaczane w podatkach lub innych kategoriach finansowych stanowią formę repartycji dochodów pomiędzy organami państwa i samorządu i zaliczane być powinny do dochodów równoważących. Organy samorządowe nie mają bowiem wpływu na kształtowanie tych źródeł zasilania”⁴¹.

Katalog pozostałych dochodów własnych przewidziany dla poszczególnych szczebli JST wskazuje, że o samodzielności dochodowej można mówić jedynie w odniesieniu do gmin. Samodzielność ta jest jednak mocno ograniczona. Należy stwierdzić, że zarówno możliwości w zakresie pozyskiwania dochodów przez gminy, jak i zakres ich zadań są największe spośród wszystkich szczebli JST. Gminy, jako jedyny szczebel JST, czerpią dochody z tytułu podatków lokalnych. W polskim systemie prawnym nie mogą one jednak tych podatków stanowić⁴². Organem uprawnionym do stanowienia podatków jest Parlament RP, co wynika z zapisów Konstytucji RP⁴³. Gminy posiadają natomiast uprawnienia do kształtowania danin publicznych (w tym podatków) o charakterze lokalnym, w zakresie uregulowanym ustawowo⁴⁴. Zakres ingerencji gmin w modelowanie obciążeń społeczeństwa z tytułu podatków lokalnych dotyczyć może przede wszystkim⁴⁵: przedmiotu opodatkowania, podmiotu opodatkowania, uchwalania stawek podatkowych (w granicach wyznaczonych ustawowo).

³⁹ Por.: H. Blöchliger, J. Rabesona, *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: an Update*, „OECD Working Papers” nr 9, 2009, s. 3.

⁴⁰ Zob. np.: G. Gheorghe, *Fiscal Equalization System in Romania*, Annals of the University of Oradea, „Economic Science Series” nr 17, 2008, s. 278.

⁴¹ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek, samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 2, 2004, s. 14.

⁴² Wyjątek stanowić może tzw. samoopodatkowanie (szerzej zob. np.: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, KiK, Warszawa 1995, s. 140). Może ono stanowić dochody gminy w myśl zapisów ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, t.j. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm., art. 54 ust. 2). Praktyczne wykorzystanie tego narzędzia jest różnie oceniane.

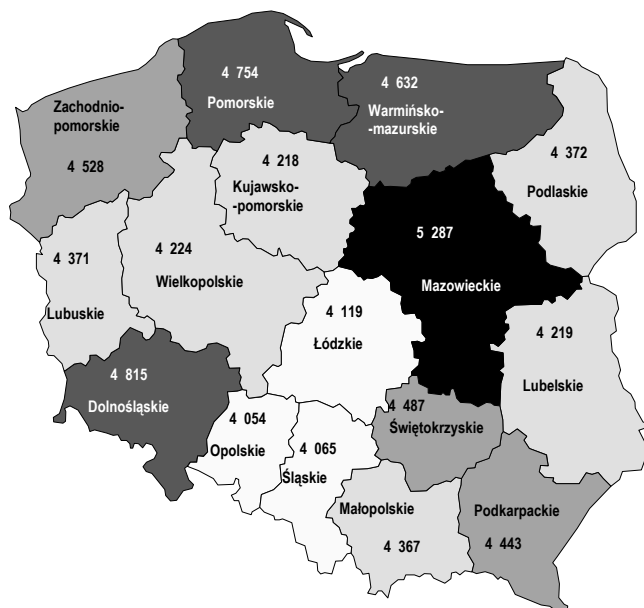
⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, DzU nr 78 poz. 483, art. 217.

⁴⁴ Ibidem, art. 168.

⁴⁵ J. Kulicki, *Zakres...*, op.cit., s. 6.

Można więc stwierdzić, że gminy w Polsce posiadają ograniczone władztwo podatkowe, wynikające z konkretnego ustroju oraz systemu stanowienia prawa. Mogą one wpływać na wartości dochodów swoich budżetów (np. przez zmiany stawek podatków lokalnych, odpowiednie ulgi i zwolnienia) jedynie w granicach przyznanych im przez Ustawodawcę upoważnień ustawowych.

Rysunek 1.1. Dochody JST w zł *per capita* w 2011 roku (w układzie regionalnym)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Samodzielność dochodowa jest silnie powiązana z samodzielnością wydatkową. Dzieje się tak dlatego, że zakres samodzielności wydatkowej wynika z wysokości oraz struktury dochodów budżetów JST. Podstawą samodzielności wydatkowej JST jest bowiem możliwość dysponowania takimi rodzajami dochodów, „...którymi samorząd może swobodnie dysponować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”⁴⁶. „Swoboda w zakresie pozyskiwania dochodów lub przychodów budżetowych powinna być wiązana ze swobodą w wydatkowaniu tych środków”⁴⁷. Nie można więc oddzielić całkowicie pojęcia samodzielności wydatkowej od samodzielności dochodowej.

Swoboda w zakresie kształtowania struktury (i w znacznym zakresie – wartości) wydatków jest bardzo ważną determinantą powstawania zadłużenia jedno-

⁴⁶ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność...*, op.cit., s. 81.

⁴⁷ Ibidem, s. 86.

stek samorządu terytorialnego. W trakcie planowania budżetów podstawowym problemem jest dobór optymalnej alokacji środków spośród wszystkich zgłaszanych potrzeb. W toku przygotowania budżetu występuje dokładnie ten sam problem, co w przypadku każdej decyzji ekonomicznej – nieograniczone potrzeby konkurują o ograniczone środki na ich realizację. Wydatki publiczne można zdefiniować jako „wydatkowanie środków pieniężnych przez państwo i inne związki publicznoprawne dla zaspokojenia potrzeb publicznych lub też – jak określa się inaczej – dla realizacji funkcji (zadań) państwa i innych związków publicznych”⁴⁸. Podstawowym problemem jest tu odpowiedź na pytanie, „...jakie potrzeby można określić jako publiczne (a nawet, czy jest w ogóle uzasadnione wyodrębnienie takich potrzeb), a także wyjaśnienie, jakie zadania należą do państwa, samorządu i innych związków publicznoprawnych”⁴⁹. Dekoncentracja i decentralizacja zadań publicznych jest procesem złożonym, a jego ocena różni się w zależności od założeń poszczególnych nurtów ekonomii⁵⁰. Znaczącą trudność stanowi też płynna i ruchoma granica oddzielająca wydatki publiczne od prywatnych – rozgraniczenie między grupami dóbr prywatnych i dóbr publicznych nie jest jednoznaczne⁵¹. Proces ograniczania wydatków budżetowych na szczeblu samorządowym może okazać się bardzo trudny. Dotyczą one często dóbr i usług publicznych, których finansowania nie można zaprzestać. Stąd można mówić o „uszytywnieniu” wydatków budżetowych.

W Polsce nominalne kwoty wydatków budżetowych JST w ostatnich latach systematycznie rosły. Podobnie jak w przypadku dochodów, wartości wydatków JST można opisać liniową funkcją trendu. Takie odwzorowanie rzeczywistych zmian wydatków jest stosunkowo dokładne. Współczynnik determinacji R^2 wyniósł ponad 92%. Wydatki w okresie 2000–2010 wzrastały przeciętnie o 11,3 mld PLN. Ich wartości rosły więc przeciętnie szybciej niż kwoty dochodów. Powodowało to powstawanie coraz większych deficytów budżetowych i zwiększało potrzeby pożyczkowe jednostek samorządu terytorialnego. Podobne zjawisko zaobserwować można, analizując poziom wydatków budżetowych JST w układzie regionalnym: wartości wydatków budżetowych JST we wszystkich województwach były wyższe od kwot dochodów (w tym przypadku – dla zachowania porównywalności danych – wykorzystano wartości *per capita*). Kwoty wydatków *per capita* w Polsce prezentuje rys. 1.2.

⁴⁸ E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 81.

⁴⁹ Ibidem, s. 81.

⁵⁰ Szerzej zob.: T. Famulska (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2009, s. 19–29.

⁵¹ J. Głuchowski, R. Huterski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, *Finanse publiczne*, Wyższa Szkoła Bankowa, TNOiK, Toruń 2005, s. 15.

Najwyższy poziom wydatków *per capita* w 2011 roku zanotowało województwo mazowieckie, najniższe – region śląski. Średnia wartość wydatków przypadających na jednego mieszkańca wyniosła 4706,38 PLN. Odchylenie standardowe stanowiło 7,77% średniej. Można więc stwierdzić, że także w przypadku wydatków zróżnicowanie regionalne było stosunkowo niewielkie. Należy jednak zauważyć, że we wszystkich województwach saldo dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego zamknęło się deficytem.

Rysunek 1.2. Wydatki JST w zł *per capita* w 2011 roku (w układzie regionalnym)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W tym przypadku zróżnicowania regionalne były już znaczące. Szczegóły zaprezentowano na rys. 1.3.

Najwyższe wartości niedoborów w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2011 roku zanotowano w województwach: pomorskim i zachodniopomorskim. Wynosiły one ponad 420 PLN *per capita*. Najniższe deficyty budżetów JST zanotowano w województwie śląskim. Przeciętna wartość deficytu JST zanotowana w 2011 roku wyniosła około 272 PLN *per capita*, zaś odchylenie standardowe stanowiło ponad 33% tej średniej.

Warto w tym miejscu zauważyć, że najniższe deficyty zanotowały przeciętnie jednostki samorządu terytorialnego z województwa, w którym zanotowano jedno z najniższych kwot dochodów *per capita*. Wysokie deficyty zrealizowano

natomiast w JST charakteryzujących się stosunkowo wysokimi wartościami dochodów. Może to oznaczać, że „biedniejsze” jednostki samorządu terytorialnego zmuszone były do ograniczania wydatków niemających pokrycia w dochodach i finansowanych za pomocą wzrostu zadłużenia. Wynika to najprawdopodobniej z konieczności ograniczenia górnego limitu zobowiązań poniżej ustawowego maksimum.

Rysunek 1.3. Deficyt JST w zł *per capita* w 2011 roku (w układzie regionalnym)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W kontekście wydatkowania środków finansowych przez JST w kwotach przekraczających wartość ich dochodów należy zbadać strukturę tych wydatków, przede wszystkim w kontekście wydatków bieżących i inwestycyjnych. Wydatki bieżące, przeznaczone na „konsumpcję”, są konieczne dla świadczenia usług publicznych. Z drugiej strony, ich ograniczenie powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na środki finansowe. Zakładając, że bieżące potrzeby finansowe JST powinny być zaspokajane z dochodów ich budżetów, należałoby określać wysokość tych dochodów oraz konstruować ich strukturę, by uwzględnić zapotrzebowanie jednostek samorządowych na środki finansowe, niezbędne do należytego wywiązywania się ze swoich zadań. Koniecznie przy tym należy zwrócić uwagę na zdolności tych jednostek do samodzielnego pozyskiwania źródeł dochodów. Wykorzystywanie zadłużenia do finansowania wydatków inwe-

stycyjnych umożliwia z kolei jednostkom samorządu terytorialnego zakup środków trwałych, mających często znaczący wpływ na sposób funkcjonowania JST oraz na jakość życia mieszkańców lokalnej społeczności. Procesy zadłużania się JST mają więc znaczące skutki ekonomiczne i społeczne. Zależą one od kwot środków pozyskanych z zaciąganego długu oraz od ich przeznaczenia.

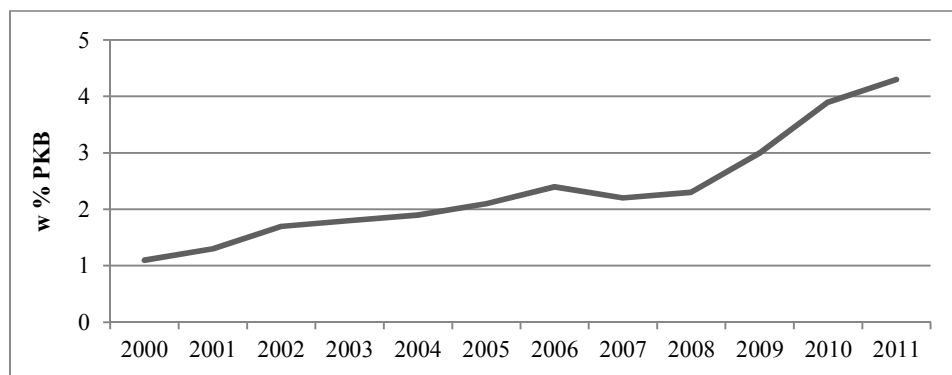
1.3. Skutki zadłużania się JST i ich wpływ na bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego

(dr Tomasz Uryszek)

Jednostki samorządu terytorialnego zaciągają zobowiązania we własnym imieniu i na własny rachunek. Dług może zostać zaciągnięty na różne cele. Może to być bieżąca konsumpcja lub prorozwojowe działania inwestycyjne. W przypadku finansowania bieżącej konsumpcji za pomocą zaciąganych zobowiązań, pozytywne efekty takich działań (jeżeli w ogóle się pojawiają) będą krótkotrwałe. Mogą one dotyczyć np. poprawy jakości usług publicznych. Po wyczerpaniu środków pochodzących z zaciągniętego zadłużenia sytuacja najczęściej pogorszy się w stosunku do stanu wyjściowego, ponieważ konieczne będzie wygospodarowanie środków na obsługę tego zadłużenia.

Zadłużenie podsektora samorządowego w Polsce systematycznie rośnie. Według danych Eurostatu w ciągu ostatnich 12 lat zwiększyło się z około 1% PKB do ponad 4% PKB. Szczegóły przedstawiono na rys. 1.4.

Rysunek 1.4. Zadłużenie podsektora samorządowego w Polsce (w % PKB)

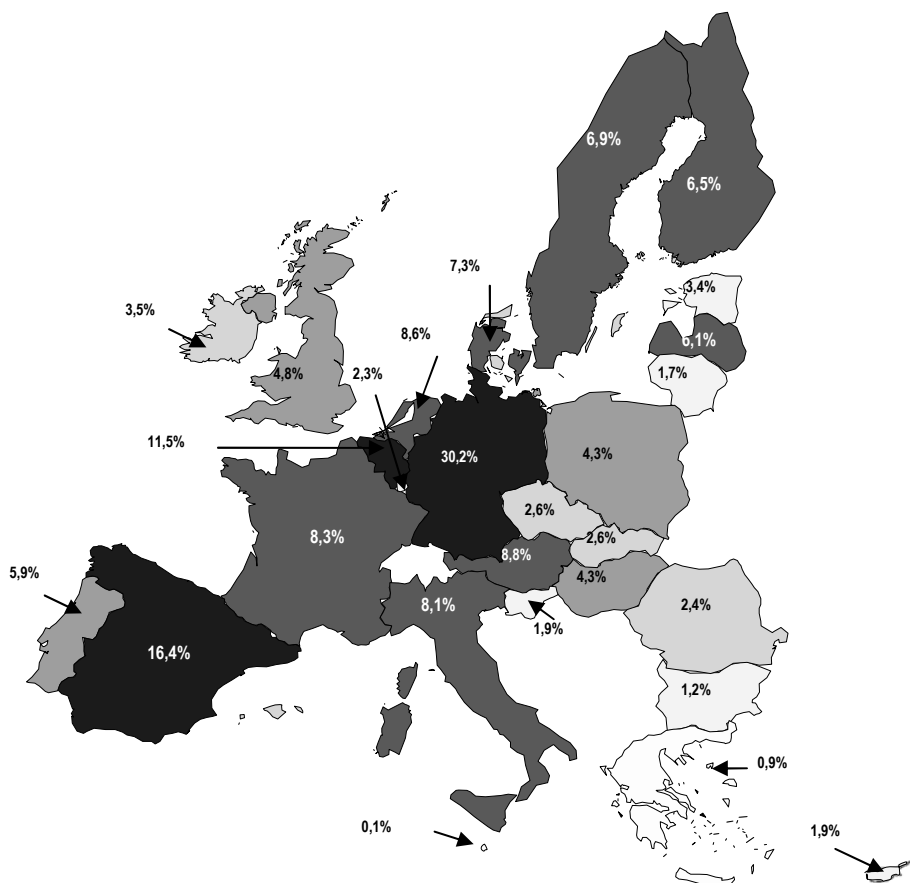


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Przyczyną tego zjawiska jest, jak już wcześniej wspomniano, szybsze tempo przyrostu wydatków niż dochodów. Jednoznaczna ocena skutków tego zjawiska

jest jednak bardzo trudna. Po pierwsze, poziom zadłużenia sektora samorządowego jest ciągle stosunkowo niewielki w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej (por. rys. 1.5.).

Rysunek 1.5. Dług sektora samorządowego w krajach UE
(w % PKB, stan na koniec 2011 roku)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Należy oczywiście pamiętać o różnych poziomach samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach. Dotyczy to zarówno poziomu lokalnego, jak i regionalnego. Wysoki poziom takiej samodzielności umożliwia tym jednostkom zaciąganie, a następnie obsługę znaczących kwot zobowiązań. Ponadto ocena skutków nierównowagi finansów publicznych na poziomie samorządowym wymaga szczegółowej analizy przeznaczenia wydatkowanych tam kwot. Strukturę wydatków budżetów JST w Polsce

w latach 2002–2009 (na podstawie danych Eurostatu) według sposobu ich przeznaczenia⁵² przedstawia tabela 1.1.

Tabela 1.1. Funkcjonalna struktura wydatków JST w Polsce w latach 2002–2011

Przeznaczenie środków	2002 r.		2005 r.		2009 r.		2011 r.	
	mln PLN	udział (%) *)	mln PLN	udział (%)	mln PLN	udział (%)	mln PLN	udział (%) *)
Oświata	35 703	32,73	40 492	31,18	52 478	26,64	58 177	26,99
Sprawy gospodarcze	15 270	14,00	16 936	13,04	31 812	16,15	38 128	17,69
Ochrona zdrowia	13 123	12,03	17 710	13,64	31 505	15,99	32 107	14,90
Ochrona socjalna	10 328	9,47	15 550	11,97	22 752	11,55	26 364	12,23
Administracja publiczna	11 389	10,44	12 704	9,78	18 074	9,17	21 900	10,16
Gospodarka mieszkaniowa	10 260	9,41	11 330	8,72	13 670	6,94	10 518	4,88
Ochrona środowiska	4 341	3,98	5 532	4,26	8 409	4,27	8 177	3,79
Pozostałe zadania	8 661	7,94	9 607	7,41	18 294	9,29	20 157	9,36

*) udział w łącznej kwocie wydatków.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Bardzo duży udział we wzroście wydatków w Polsce miało finansowanie oświaty, spraw gospodarczych oraz ochrony zdrowia. Taką sytuację trudno jednoznacznie interpretować. Z jednej strony, wzrost nakładów na edukację, działania pobudzające gospodarkę oraz na szeroko rozumiane usługi medyczne należałoby ocenić pozytywnie. Działania te mogą być bowiem dowodem na rozwój kraju nie tylko w ujęciu gospodarczym, ale także społecznym. Z drugiej strony, konieczna jest kompleksowa i szczegółowa analiza efektywności tych wydatków. Wzrost nakładów na sprawy gospodarcze nie musi mieć bezpośredniego przełożenia na zwiększenie tempa rozwoju ekonomicznego, a zwiększenie wydatków na ochronę zdrowia nie jest równoznaczne z poprawą jakości usług medycznych. Podobnie wydatki na szkolnictwo nie muszą oznaczać poprawy szeroko rozumianej jakości kształcenia i mogą być wynikiem konieczności sfinansowania większej (rosnącej) liczby zadań z zakresu edukacji. Ocena zjawiska wzrostu wydatków JST powinna być więc ostrożna. Z drugiej strony znaczący przyrost wydatków związanych ze sprawami gospodarczymi może mieć powiązanie ze spowolnieniem gospodarczym. Wydatki te (przynajmniej po części) mogły mieć na celu pobudzenie (i podtrzymanie) działalności gospodarczej w poszczegól-

⁵² W rozumieniu definicji ONZ: Classification of the Functions of Government (COFOG), <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=1&Lg=1>, data dostępu: 17 października 2012 r.