

*Beata Zofia Filipiak*<sup>1</sup>

## **DŁUG JAKO DETERMINANTA STABILNOŚCI SYSTEMU FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH**

### **Wprowadzenie**

Problematyka zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządów, nie traci na aktualności. Ten niewątpliwie ważki problem jest rozpatrywany najczęściej z punktu widzenia przyczyn, efektów czy też instrumentów, jakie wybierane są do sfinansowania potrzeb pożyczkowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Równie znaczącą kwestią są skutki, jakie wywiera zadłużenie na gospodarkę finansową oraz ogólną sytuację w danej jednostce samorządu terytorialnego (JST).

Dług może pełnić wiele funkcji w samej JST i na rzecz społeczeństwa. Z jednej strony jest stymulatorem rozwoju, pozwala na dokonywanie zmian jakościowych i ilościowych w zakresie realizowanych zadań publicznych przez JST. Z drugiej strony poprzez istniejące reguły budżetowe ogranicza ten rozwój. Odpowiedź na pytanie, czy dług może stanowić czynnik stabilizowania systemu finansów JST, jest celem przedmiotowego opracowania.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej z nich została przedstawiona pozycja samorządowego długu publicznego na tle dochodów i wydatków JST, stanowiących podstawę prowadzenia gospodarki finansowej. Zwracając uwagę na pozycję długu w systemie finansów samorządowych, wskazałam na istniejące trendy w polityce zadłużenia, jakie można było obserwować w okresie ostatnich kilkunastu lat. W drugiej części omówiłam determinanty stabilności wykorzystania samorządowego długu publicznego, wskazując na prawne, finansowe i wspierające stabilność przesłanki decydujące o wykorzystaniu długu. Trzecia część prezentuje kierunki i argumenty przemawiające za wykorzystaniem długu jako instrumentu stabilizującego finanse JST. W ostatniej części został omówiony destabilizujący wpływ długu

---

<sup>1</sup> Prof. zw. dr hab. Beata Zofia Filipiak, Katedra Finansów, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński.

na finanse jednostek samorządu terytorialnego. Podstawową metodą, którą się posłużyłam, jest metoda analizy opisowej z wykorzystaniem metod analizy finansowej.

## 1. Pozycja długu w systemie finansów samorządowych

Dług pozwala JST zrealizować zadania, które nie mają pokrycia w bieżącym budżecie, tym samym powoduje konieczność ponoszenia kosztów jego obsługi w kolejnych miesiącach roku budżetowego czy też latach. Jest również bardzo ważnym instrumentem stabilizującym gospodarkę finansową w ujęciu krótkookresowym, gdyż pozwala na bieżące regulowanie zobowiązań w okresach przejściowego deficytu bieżącego występującego w sytuacji, w której wydatki z tytułu zobowiązań przewyższają wpływy budżetowe. O ile zobowiązania dłużne, czyli dług w ujęciu długoterminowym, podlegają limitacji i licznym analizom, o tyle dług bieżący o charakterze krótkoterminowym, zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup>, musi zostać wygaszony, gdyż na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Można zatem mówić o wspomagającej płynność bieżącą roli długu krótkoterminowego oraz o inwestycyjnej roli długu długoterminowego. Często wskazuje się w literaturze przedmiotu, że właśnie dług długoterminowy jest tzw. dobrym długiem, wspomagającym rozwój<sup>3</sup>. Należy zauważyć, że zadłużenie JST związane jest ze wzrastającymi potrzebami finansowymi, przejawiającymi się w dokonywaniu wydatków publicznych, przekraczającymi możliwości ich sfinansowania dochodami publicznymi.

O wielkości długu samorządowego i jego strukturze decyduje wiele różnych przesłanek. Należy do nich zaliczyć: deficyt budżetowy, świadomą politykę utrzymywania deficytu budżetowego jako narzędzie interwencjonizmu (np. utrzymywanie stawek podatków lokalnych na tym samym poziomie co w roku ubiegłym), wzmożone wydatki, inwestycje, zmiany demograficzne, niestabilne lub destabilizujące budżet zmiany w obowiązującym prawie (np. utrzymanie rozwiązań dotyczących janosikowego) czy rosnącą liczbę zadań<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn., DzU 2013, poz. 885 ze zm.

<sup>3</sup> Na ten fakt wskazują w literaturze przedmiotu m.in.: M. Poniatowicz, *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, w: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 490–499; M. Miemieć, W. Miemieć, K. Sawicka, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 149–150.

<sup>4</sup> Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002, s. 257; S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993,

Tabela 1. Pozycja zobowiązań dłużnych na tle ich dochodów i wydatków JST

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy															
Dochody ogółem	32 161 832	34 545 760	36 046 322	40 308 530	45 813 191	51 724 275	57 003 125	62 317 775	64 882 149	72 310 510	75 830 681	78 407 477	80 043 418	84 548 982	87 667 235
Wydatki ogółem	32 916 197	34 950 652	36 595 271	40 941 777	45 837 492	53 179 646	56 074 124	62 892 650	70 002 631	79 740 609	79 686 866	78 491 420	79 442 533	85 070 146	85 944 374
Zobowiązania dłużne ogółem	5 505 347	6 039 342	6 617 791	7 551 936	8 067 277	9 586 249	9 958 402	10 821 046	14 611 051	21 929 612	25 989 644	26 167 852	25 771 862	26 436 164	25 428 675
Miasta na prawach powiatu															
Dochody ogółem	23 667 121	23 539 549	22 555 487	25 770 424	28 934 199	32 410 289	37 101 583	39 186 825	40 210 792	43 438 635	45 591 268	49 305 988	51 993 850	55 125 166	56 990 339
Wydatki ogółem	25 136 515	24 899 660	23 095 163	25 879 688	29 016 267	33 151 349	36 779 135	40 650 093	44 852 879	46 853 439	49 241 686	51 118 125	56 217 926	56 209 182	56 929 862
Zobowiązania dłużne ogółem	5 209 380	6 367 344	6 981 627	7 315 728	7 643 931	8 744 632	8 982 969	10 514 617	14 706 166	18 146 131	22 108 467	23 883 146	24 959 358	26 408 731	27 352 091
Powiaty															
Dochody ogółem	13 482 444	12 252 713	11 111 621	12 471 366	13 762 684	14 844 238	16 154 756	18 147 200	20 084 495	22 496 473	23 551 573	22 522 904	23 077 563	23 782 807	23 681 476
Wydatki ogółem	13 726 025	12 652 666	11 449 737	12 444 702	13 890 877	15 593 030	16 069 643	18 114 865	21 155 788	23 826 369	24 058 772	22 476 524	22 916 546	23 784 302	23 444 107
Zobowiązania dłużne ogółem	494 818	890 564	1 225 226	1 480 003	1 815 593	2 492 694	2 639 529	2 888 909	3 907 312	5 435 587	6 136 855	5 975 086	5 877 616	5 943 224	5 841 183
Województwa samorządowe															
Dochody ogółem	4 599 534	4 218 269	4 565 750	6 970 306	7 066 206	9 485 847	11 348 892	12 660 195	19 548 310	14 104 017	15 067 098	15 236 091	16 120 717	17 745 622	17 110 134
Wydatki ogółem	4 737 055	4 340 436	4 712 741	5 865 869	7 587 500	10 028 071	11 092 206	13 002 732	20 468 690	15 245 027	16 338 629	15 760 513	16 527 004	18 238 331	18 238 331
Zobowiązania dłużne ogółem	293 188	433 583	642 518	561 451	882 621	1 573 979	2 019 320	2 289 451	3 046 161	4 291 150	5 555 073	6 112 889	6 625 077	7 284 058	7 154 540

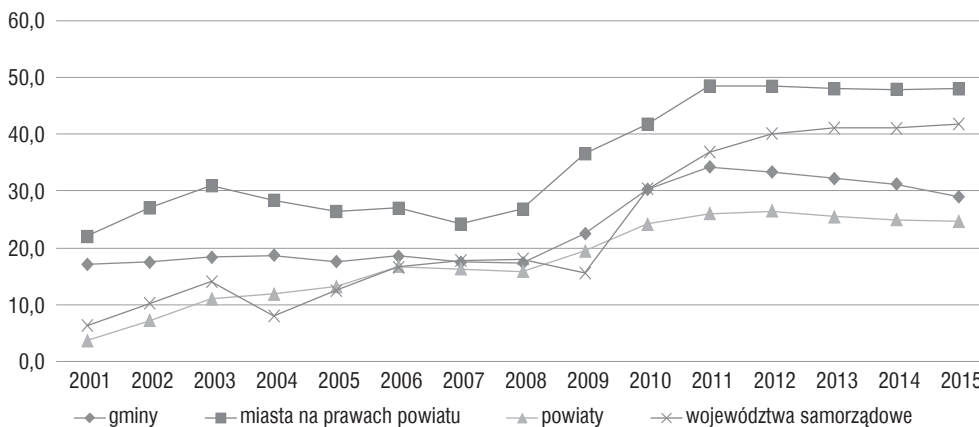
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST* za lata 2001–2016, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2002–2016.

Finanse JST obrazują proces gromadzenia i wydatkowania środków publicznych znajdujących się w dyspozycji JST. Tabela 1 przedstawia pozycję długu zaciągniętego przez JST na tle ich dochodów i wydatków, czyli procesu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Wraz ze wzrostem wydatków i realizowanych dochodów rośnie również zadłużenie JST. Do roku 2008 zobowiązania ogółem rosną, ale nie jest widoczny trend skokowy. Lata 2009–2012 były okresem największego wzrostu zadłużenia JST. Po 2012 r. poziom zobowiązań dłużnych względnie stabilizuje się.

Relację zobowiązań ogółem do zrealizowanych dochodów w ujęciu procentowym przedstawia rysunek 1. Udział zobowiązań dłużnych w zrealizowanych dochodach jest największy w miastach na prawach powiatu, a następnie w gminach. Najbardziej stabilna relacja występuje w powiatach. W miastach na prawach powiatu analizowany wskaźnik jest najwyższy i bliski 50%. W powiatach wskaźnik ten jest najniższy i nie przekracza wartości 30%. Od 2011 r. obserwowana jest również tendencja zatrzymania wzrostu wskaźnika w miastach na prawach powiatu, a w gminach i powiatach od wskazanego roku następuje zatrzymanie i nieznaczny spadek zobowiązań ogółem do zrealizowanych dochodów. Województwa samorządowe wykazują od 2009 r. znaczący wzrost omawianej relacji.

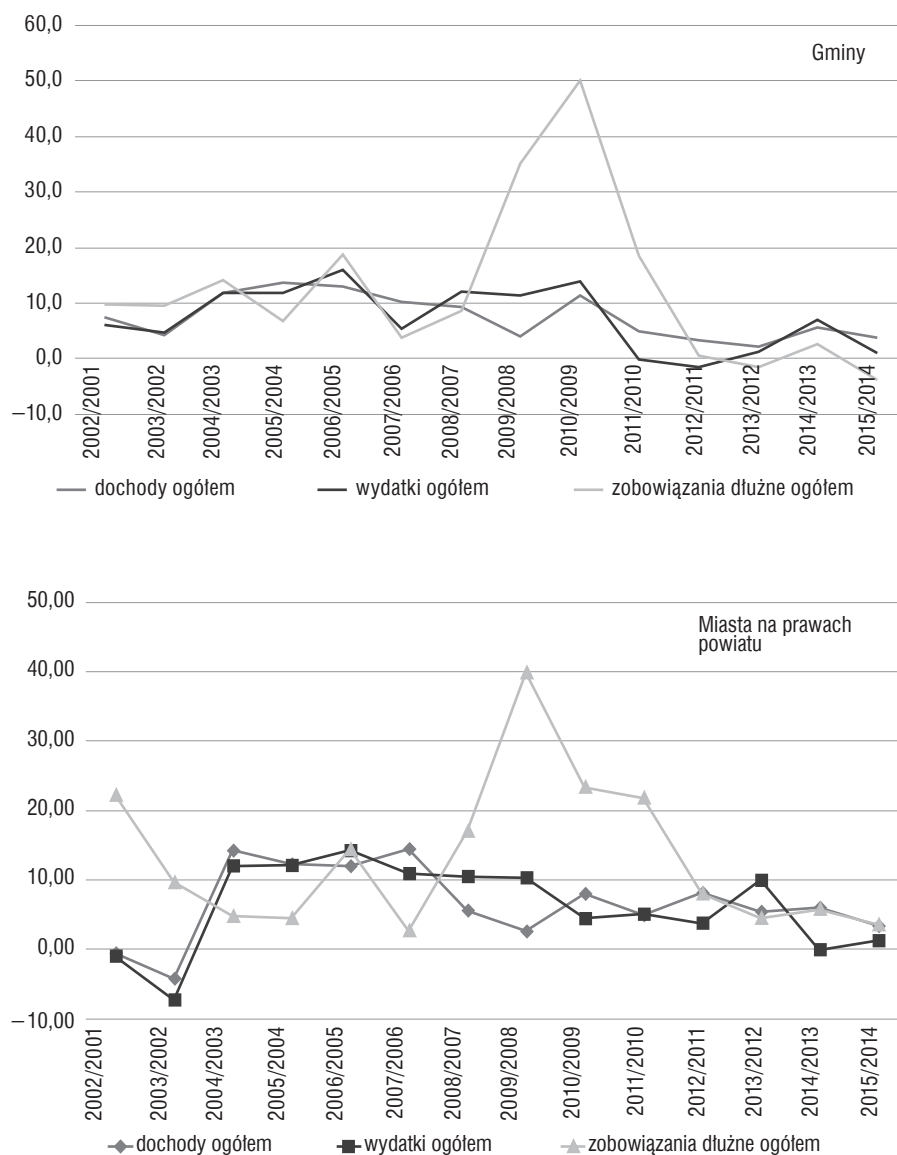
Rysunek 1. Tendencja kształtowania się relacji zobowiązań ogółem do zrealizowanych dochodów JST (w %)

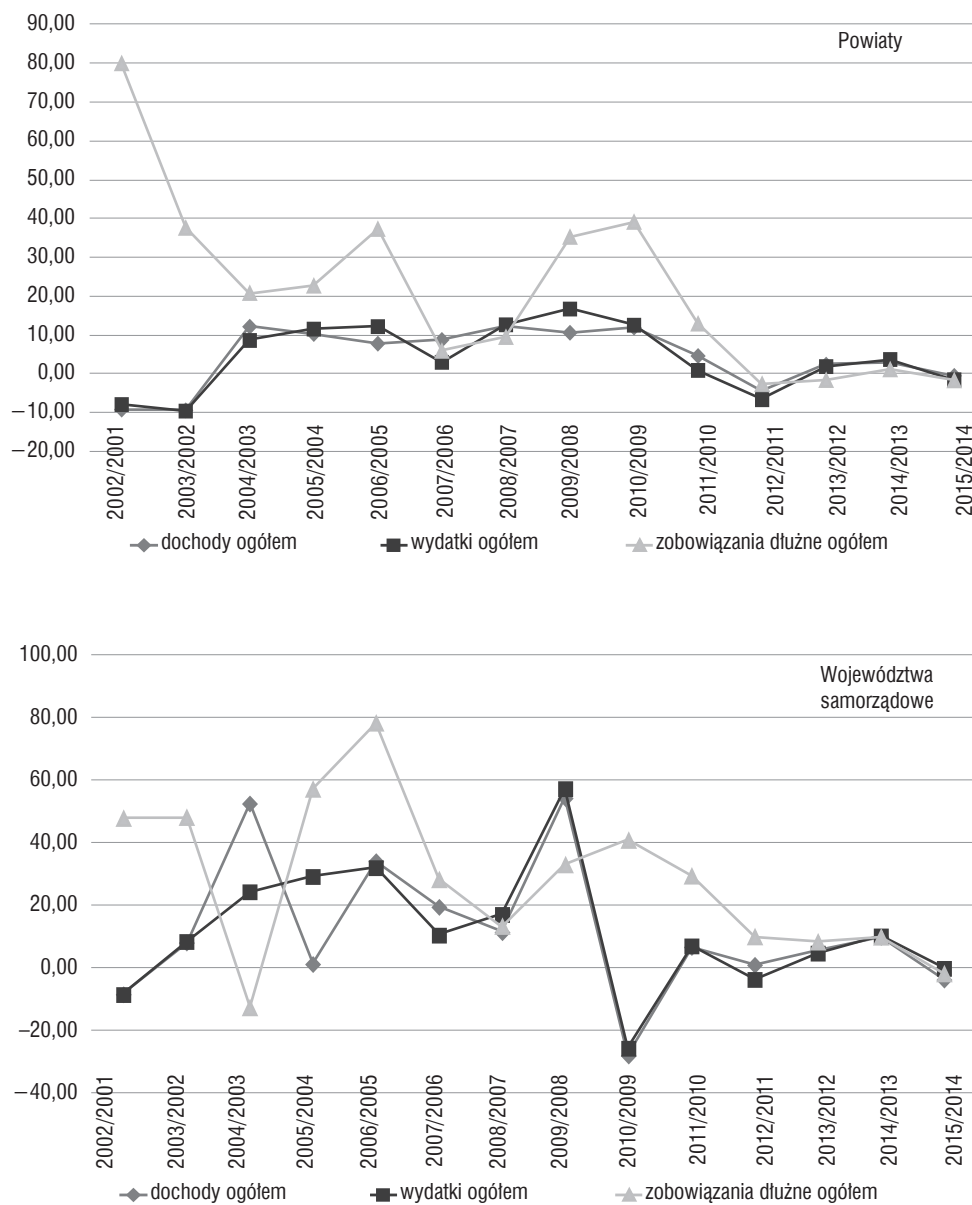


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2001–2016*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2002–2016.

Biorąc pod uwagę okres kryzysu gospodarczego oraz jego skutki, można wskazać, że JST nie tylko aktywnie zwiększały wydatki (co w okresie kryzysu przy zadaniach, jakie pełni samorząd w społeczeństwie, staje się uzasadnione), ale w tym okresie nastąpił znaczący wzrost zobowiązań dłużnych ogółem (por. rys. 2).

Rysunek 2. Zmiany w tempie dochodów, wydatków i zobowiązań dłużnych w ujęciu relatywnym (w %)





Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z działalności...*, op.cit.

Na ten wzrost miały wpływ działania interwencyjne zmierzające do łagodzenia skutków kryzysu, ale również konieczność ponoszenia wydatków związanych ze zwiększoną absorpcją środków UE, która miała miejsce właśnie w okresie kryzysu. W okresie kryzysu rosły również dochody, ale ich wzrost charakteryzował się niższym tempem w stosunku do wydatków i zobowiązań.

## 2. Determinanty stabilności wykorzystania długu

Zadłużenie może prowadzić JST do sytuacji utraty stabilności finansowej. Jednakże obowiązujące prawo ogranicza możliwość utraty kontroli nad finansami samorządowymi. Obowiązująca ustawa o finansach publicznych wprowadza rygory stabilizujące, a w szczególności reguły: zadłużenia, salda budżetowego i wydatkowe<sup>5</sup>. Podstawowymi zapisami ustawowymi w tym względzie są:

- 1) Fiskalna reguła konstytucyjna wskazująca, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto<sup>6</sup>.
- 2) Fiskalne progi ostrożnościowe wskazane w art. 86 ustawy o finansach publicznych, dotyczące przekroczenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto powyżej 55%<sup>7</sup>, powodujące uruchomienie procedur naprawczych, również dotyczących JST.
- 3) Art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazujący na brak możliwości uchwalenia budżetu przez organ stanowiący JST, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną jako IWZ.
- 4) Art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazujący, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.
- 5) Art. 242 ust. 2 wskazujący, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące danej JST nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat M. Dylewski, *Reguła limitowanej nierównowagi samorządu województwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 1 (79), s. 631–642, [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu)

<sup>6</sup> Art. 216, ust. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>7</sup> Po uchyleniu w 2013 r. pierwszego progu 50% obowiązują dwa: pierwszy próg ostrożnościowy: gdy wartość ww. relacji jest równa lub większa niż 55%, a mniejsza od 60%; drugi próg ostrożnościowy: gdy wartość ww. relacji jest równa lub większa od 60%.

Wskazane zapisy wymuszają na JST taką konstrukcję budżetu, która powinna sprzyjać zachowaniu stabilności finansowej. Nie należy zapominać o ważnych środkach restrzykcyjno-nadzorujących w postaci opinii regionalnej izby obrachunkowej dotyczącej uchwały budżetowej, wieloletniej prognozy finansowej, opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, czy też opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowy<sup>8</sup>.

Ważnym narzędziem stabilizującym sytuację finansową JST jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF), która w szczególności na podstawie zapisów art. 226, ust. 1 ustawy o finansach publicznych ujmuje kwotę długu oraz sposób sfinansowania jego spłaty, a ponadto wiąże poprzez IWZ koszty obsługi zadłużenia przypadające na dany rok budżetowy, ograniczając tym samym zadłużenie i limitując jego spłatę. Oznacza to, że w oparciu o WPF można oszacować poziom zadłużenia i prowadzić politykę zaciągania długoterminowych zobowiązań dłużnych, mimo że w literaturze przedmiotu wykazuje się, iż jest to narzędzie ułomne<sup>9</sup>.

Ponadto należy wskazać, że w sytuacji utraty stabilności finansowej, a w szczególności braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez JST istnieje możliwość wprowadzenia dwóch ważnych narzędzi stabilizujących sytuację finansową jednostki samorządowej, jakimi są: postępowanie naprawcze oraz pożyczki z budżetu państwa. Zastosowanie narzędzia, jakim jest postępowanie naprawcze, jest wynikiem działalności nadzorczej RIO, które wzywa JST do opracowania założeń takiego dokumentu i jego przygotowania na mocy art. 240a ustawy o finansach publicznych. Należy podkreślić, że praktyka wykazuje szereg wątpliwości<sup>10</sup> co do zapisów ustawowych, nie zmieniają one jednak faktu, że postępowanie naprawcze ma na celu przywrócenie stabilności finansowej, oraz wymuszają działania na rzecz poprawy płynności finansowej, spełnienia ustawowych reguł salda budżetowego i zadłużenia, tj. spełnienia kryteriów opisanych art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Ponadto w celu stabilizowania sytuacji finansowej JST może być udzielona pożyczka z budżetu państwa<sup>11</sup>, jeżeli z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych

<sup>8</sup> Wskazują na to zapisy art. 91, ust. 2; art. 230; art. 238; art. 240; art. 240a i b Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op.cit.

<sup>9</sup> B. Filipiak, *Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 11.

<sup>10</sup> Wskazuje na ten fakt J.M. Salachna, *Postępowanie naprawcze jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2), s. 9–21.

<sup>11</sup> Art. 224 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op.cit.



zadań, wypełni zasady wynikające z zapisów ustawy o finansach publicznych dotyczące równoważenia budżetu bieżącego oraz spełnienia relacji określonej IWZ, a na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Przedstawione prawne instrumenty stabilizowania sytuacji finansowej JST związane z wystąpieniem zobowiązań dłużnych mają istotny wpływ na wykorzystanie pozaprawnych instrumentów stabilizujących zadłużenie. Takim instrumentem jest monitorująca rola radnych (organu stanowiącego) i społeczeństwa. Na mocy obowiązującej zasady jawności zarówno organ stanowiący, jak i przedstawiciele społeczeństwa mają prawo do informacji, a poprzez właśnie organ stanowiący do oddziaływania na poziom długu danej JST. Jak praktyka pokazywała, to radni podejmują uchwały i nie zawsze ich decyzja jest zgodna z oczekiwaniami organu wykonawczego. Zdarza się, że projekt uchwały o zaciągnięciu zobowiązań dłużnych nie uzyska aprobaty radnych.

### 3. Przesłanki wykorzystania długu do stabilizacji systemu finansowego JST

Opisane instrumenty oddziaływania na poziom długu danej JST mają na celu limitację zadłużenia, jako instrumenty zapewniające stabilność sytuacji finansowej JST, a także całego systemu finansów publicznych. Mimo że zadłużenie często postrzegane jest negatywnie przez organy nadzoru i społeczeństwo, to może ono pełnić bardzo ważną rolę w stabilizowaniu systemu finansowego JST. Tym samym należy wskazać na przesłanki wykorzystania długu do stabilizowania systemu finansowego JST zarówno w ujęciu krótkoterminowym (nieprzekraczające roku budżetowego), jak i długoterminowym. Przesłankami krótkoterminowymi stabilizowania systemu finansowego JST mogą być:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej<sup>13</sup>,

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 89 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op.cit.

<sup>13</sup> Ibidem.

- argumenty utrzymania bieżącej płynności finansowej w sytuacji niezaplanowanych (nieprzewidzianych) zaburzeń w spływie na rachunek dochodów budżetowych<sup>14</sup>,
- nieprzewidziane wydatki (nieujęte w budżetach i planach finansowych jednostek organizacyjnych) wymagające bezwzględnego i terminowego finansowania, na które brakuje środków na rachunkach bankowych.

Wskazane przesłanki nie będą powodowały naruszenia art. 242 ustawy o finansach publicznych. Mogą jednak przyczynić się do sytuacji, w której zaistnieje konieczność dokonania zmian w budżecie, a tym samym przesunięcia środków z innych działów i paragrafów, przesunięcia wykonania zadań na następny okres lub też niepodjęcia ich w ogóle.

W literaturze przedmiotu wysuwa się wiele argumentów przemawiających za wykorzystaniem długu na cele inwestycyjne<sup>15</sup>. Jednakże należy podkreślić, że oprócz wskazanych i potwierdzonych badaniami empirycznymi korzyści płynących z inwestycji, przekraczających koszty obsługi zadłużenia, ważnymi argumentami polityki stabilizacyjnej w ujęciu długookresowym są: obniżenie kosztów inwestycji na skutek skrócenia czasu jej realizacji oraz uwzględnienie argumentu tzw. równości międzypokoleniowej<sup>16</sup>. A ponadto trzeba wysunąć jako argument stabilizowanie systemu finansowego JST w sytuacji kryzysu i występującego zapotrzebowania na środki finansowe na realizację różnych polityk mających na celu likwidację skutków kryzysu (oddziaływania na gospodarkę i na realizację polityki społecznej łagodzącej skutki kryzysu, w tym przeciwdziałanie bezrobociu). Dług jest wykorzystany w tej sytuacji do oddziaływania na równowagę w odniesieniu do mikroregionów, co wiąże się z realizacją funkcji stabilizacyjnej finansów samorządowych<sup>17</sup>. Ważnym argumentem jest wykorzystanie długu w postępowaniu naprawczym. Pozwala on nie tylko

<sup>14</sup> W nieprzewidzianej sytuacji, a związanej z opóźnieniami we wpływie środków na rachunek bankowy JST może wykorzystać kredyt w rachunku bieżącym.

<sup>15</sup> D.S. King, *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, Allen&Unwin, London 1984; W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, „Monografie i Opracowania SGH”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006; P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 5; W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008; M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia” 2009, nr 239; J. Czempas, *Skłonność do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2013; M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2014.

<sup>16</sup> Nakłady inwestycyjne ponosimy w chwili realizacji inwestycji, a korzyści czerpiemy po jej zakończeniu; spłata kredytów przez następne pokolenia jest więc uzasadniona popularną formułą „płać, skoro korzycasz”. Za: M. Wiewióra, op.cit., s. 11.

<sup>17</sup> Por. J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4, s. 99–100.

na realizację zadań publicznych, ale stabilizuje system finansowy danej JST w długim okresie<sup>18</sup>. Ponadto przywraca płynność finansową zarówno w krótkim, jak i w długim czasie, jest czynnikiem dyscyplinującym, przyczynia się również do jakościowej poprawy procedur w zakresie zarządzania finansami samorządowymi. Tabela 2 prezentuje dane dotyczące liczby postępowań naprawczych i wykorzystania pożyczek z budżetu państwa do stabilizowania sytuacji finansowej.

**Tabela 2. Wykorzystanie pożyczek z budżetu państwa w postępowaniach naprawczych JST<sup>a</sup>**

Wyszczególnienie	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek	liczba postępowań	liczba pożyczek
Gminy	1	–	–	–	–	–	1	–	2	–	8	4	3	–	5	5	20	6	13	9
Powiaty	1	1	–	–	2	2	–	–	–	–	1	1	2	1	3	3	6	7	5	1
Miasta na prawach powiatu	Postępowanie nie było prowadzone w analizowanym okresie																			
Województwa samorządowe																				

<sup>a</sup> W *Sprawozdaniach z działalności...*, op.cit. istnieją dane od 2006 r. dotyczące wszczętych postępowań naprawczych. Od 2013 r. zmieniły się przepisy prawa w tym zakresie i istnieje pełniejsza ewidencja.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z działalności...*, op.cit.

Mimo że argument ten wiąże się ze zjawiskiem wcześniejszego braku odpowiedzialności organów wykonawczych za stabilizowanie finansów danej JST, to jego zastosowanie wymusza działania racjonalizatorskie, proefektywnościowe, a przede wszystkim restrukturyzacyjne pozwalające przywrócić stabilność systemu finansowego w długim okresie.

Bardzo często wysuwa się argument, że dług jest ważnym instrumentem pozwalającym na zwiększenie absorpcji środków Unii Europejskiej oraz stymulującym rozwój w długim czasie. Ten argument jest niewątpliwie prawdziwy, ale należy również wspomnieć o negatywnej stronie wykorzystania długu w procesie absorpcji. Liczne wypowiedzi w tym zakresie wskazują na przeinwestowanie JST, brak adekwatności wykorzystania obiektów współfinansowanych ze środków UE czy problemy związane

<sup>18</sup> P.E. Mouritzen, *The Local Political Business Cycle*, „Scandinavian Political Studies” March 1989, Vol. 12, Issue 1, s. 37–55; zob. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.1989.tb00080.x/abstract?sessionid=95661546807199FB79A2A951B7D1C63E.f03t02> [dostęp 28.09.2016]. Argument ten również potwierdzają dane ze *Sprawozdań z działalności...*, op.cit.

z zaliczaniem długu do IWZ w sytuacji, w której zadanie nie jest realizowane terminowo czy też środki na realizowane zadania nie zostały przekazane, albo po przekazaniu środków został orzeczony ich zwrot (w takiej sytuacji może nastąpić problem z osiągnięciem IWZ i zastosowane zostaną sankcje określone prawem).

#### 4. Destabilizujący wpływ długu na finanse jednostek samorządu terytorialnego

Destabilizacja sytuacji finansowej JST związana z zaciągniętymi zobowiązaniami dłużnymi jest zawsze realna, jeżeli wystąpią przesłanki takie jak:

- kryzys gospodarczy, zaburzający system realizowanych dochodów w czasie;
- zmiany demograficzne, mające wpływ na system dochodów<sup>19</sup>;
- zmiany systemowe w dochodach JST, powodujące niemożliwość wypełnienia IWZ;
- przeinwestowanie, które uniemożliwi równoważenie budżetu bieżącego oraz zagrozi relacji wynikającej z IWZ;
- brak możliwości bieżącego wywiązywania się z zobowiązań;
- finansowanie z przychodów zwrotnych, związane z chęcią i niekiedy koniecznością wykorzystania dofinansowania z budżetu UE, który doprowadzić może do wysokiego poziomu zadłużenia<sup>20</sup>;
- brak restrukturyzacji zadań publicznych mających swoje źródło finansowania w transferach z budżetu państwa (np. oświatowych), przy systematycznie spadających dochodach z tytułu tych transferów<sup>21</sup>;
- wystąpienie sytuacji, w której przy określonym poziomie wydatków nie istnieje możliwość zrównoważenia ich dochodami w czasie, co oznacza, że JST przejęła na siebie zbyt dużo zadań, których realizacja nie ma i nie będzie miała pokrycia w realizowanych dochodach;
- wystąpienie czynnika ryzyka finansowego, zaburzającego możliwość spłaty zobowiązań dłużnych w czasie, a powodującego wzrost kosztów obsługi zadłużenia.

Przedstawione sytuacje mogą zdestabilizować system finansowy w taki sposób, że z mocy ustawy o finansach publicznych podjęte zostanie postępowanie naprawcze. Jednakże należy zawsze brać pod uwagę społeczny koszt określonej sytuacji. Bez wątpienia społeczeństwo zostanie narażone na problemy związane z ograniczeniem

<sup>19</sup> Wskazuje się na tę przyczynę jako destabilizującą system finansowy JST w: *ibidem*, s. 117–118.

<sup>20</sup> Wskazuje się na tę przyczynę jako destabilizującą system finansowy JST w: *ibidem*.

<sup>21</sup> Wskazuje się na tę przyczynę jako destabilizującą system finansowy JST w: *ibidem*, s. 117.

jakości i ilości realizowanych przez JST zadań, a tym samym wystąpi niezadowolenie i odłożenie na przyszłość możliwości wyrównywania szans rozwojowych w stosunku do innych społeczności lokalnych.

## Podsumowanie

Rozstrzygnięcie postawionego problemu jest trudne, ale będą na nie wpływały postawy organów wykonawczych JST. Dług niewątpliwie jest czynnikiem determinującym stabilność systemu finansów samorządowych. Istniejące reguły budżetowe, liczne ograniczenia, jak również zadania i funkcje, jakie pełni i może pełnić dług w JST, pozwalają na uznanie go za ważny instrument polityki stabilizowania systemu finansowego tych jednostek.

Niewątpliwie cechą charakterystyczną długu jest jego dwukierunkowe oddziaływanie – jako stymulant i destymulant stabilności. Od decyzji organów JST, jak również od czynników ryzyka tkwiących w otoczeniu zależy, czy dług będzie stymulantem stabilności, czy spowoduje destabilizację systemu finansowego i konieczne będzie zastosowanie działań przywracających stabilność. Podstawowym wnioskiem jest umiejętne wykorzystanie długu w gospodarce finansowej, prowadzenie analizy czynników ryzyka pozwalającej na jego ograniczenie w czasie. Dwoistość natury długu powoduje, że musi podlegać on nie tylko analizie swojego zastosowania, ale również ze zrozumieniem należy podejść do jego limitacji, gdyż nieumiejętnie lub zbyt ryzykownie wykorzystywany ze stymulanta stabilności i rozwoju staje się przyczyną kryzysu i spowolnienia rozwoju społeczeństwa.

## Bibliografia

- Celarek K., *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Czempas J., *Skłonność do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2013.
- Dylewski M., *Reguła limitowanej nierównowagi samorządu województwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 1(79), s. 631–642, [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu)

- Filipiak B., *Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 11.
- Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, „Monografie i Opracowania SGH”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- King D.S., *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, Allen&Unwin, London 1984.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Miemiec M., Miemiec W., Sawicka K., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Mouritzen P.E., *The Local Political Business Cycle*, „Scandinavian Political Studies” March 1989, Vol. 12, Issue 1, s. 37–55, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.1989.tb00080.x/abstract;jsessionid=95661546807199FB79A2A951B7D1C63E.f03t02>
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993.
- Poniatowicz M., *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, w: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Salachna J.M., *Postępowanie naprawcze jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2), s. 9–21.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2009–2016*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2010–2016.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 5.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn., DzU 2013, poz. 885 ze zm.
- Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia” 2009, nr 239.
- Woś J., Hnatyszyn-Dzikowska A., *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4.

## **Debt as a factor of stabilisation of the local government finance system**

Local government debt has many functions: it stimulates development, it allows to make qualitative and quantitative changes in the scope of local government public tasks. However, existing budgetary rules also restrict development. The aim of this article is to answer the question whether the debt can be a factor in stabilizing the finances of local government? The article consists of four parts. The first part shows the position of local government debt against income and expenditure of local government units. The second part discusses the determinants of stability of usage of local government debt. The third part presents the trends and arguments for the use of debt as a means of stabilizing the finances of local government units. The final section discusses the destabilizing impact of debt on the finances of local government units.

Keywords: financial stability, local government debt, local government finances

## **La dette en tant que facteur de la stabilité du système financier de l'administration locale**

La dette publique de l'administration locale peut jouer des rôles différents. D'un côté, elle peut stimuler le développement et introduire des changements en qualité et en quantité en ce qui concerne les tâches publiques réalisées par les entités de l'administration locale (EAL). De l'autre, elle peut limiter ce développement à cause des règles budgétaires existantes. L'article vise à répondre à la question si la dette peut constituer un élément de stabilité du système des finances des administrations locales. Il est composé des quatre parties. Dans la première, l'auteure présente la place de la dette publique de l'administration locale par rapport à ses revenus et dépenses. Dans la deuxième, elle décrit les facteurs déterminant la stabilité de l'utilisation de la dette publique de l'administration locale. La troisième partie indique les directions et soulève les arguments pour considérer la dette comme un instrument stabilisant les finances des EAL. La quatrième examine l'influence déstabilisante de la dette sur les finances des EAL.

Mots-clés: stabilité financière, dette de l'administration locale, finances de l'administration locale

## **Долг как детерминант устойчивости финансов местного самоуправления**

Долг органов местного самоуправления может иметь несколько функций. С одной стороны, стимулирует развитие, позволяет делать качественные и количественные изменения в рамках задач общественного характера органов местного самоуправления. С другой стороны, из-за существующих бюджетных правил ограничивает это развитие. Целью исследования является ответ на вопрос, может ли долг быть фактором стабилизации финансов местного самоуправления? Статья состоит из четырех частей. Первая из них показывает положение долга органов местного самоуправления в отношении доходов и расходов местных органов власти. Во второй части рассматриваются детерминанты устойчивости его использования. В третьей представлены тенденции и аргументы в пользу использования долга как средства для стабилизации финансов единиц местного самоуправления. В заключение обсуждается дестабилизирующее воздействие долга на финансовое положение органов местного самоуправления.

Ключевые слова: финансовая стабильность, долг органов местного самоуправления, финансы местного самоуправления