

MIROŚLAW CZEKAJ\*

---

## **Koncepcja skonsolidowanego wieloletniego limitu zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego**

### **Wprowadzenie**

W literaturze naukowej opisano szczegółowo potrzebę przekazywania określonych zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny – do jednostek samorządu terytorialnego (JST). Dość szerokie jest odniesienie do wyznaczania adekwatnych do zadań źródeł dochodów przy ograniczonej fiskalnej autonomii JST. Szeroko są opisywane też zasady limitowania zadłużenia budżetowego samorządów. Współczesny rynek finansowy daje JST możliwości czasowego zwiększenia środków finansowych będących do ich dyspozycji. Mogą one być podstawą powiększania możliwości rozwojowych JST ponad bieżące zdolności do finansowania zadań wynikające z aktualnej sytuacji budżetowej. Ocenia się, że w sektorze publicznym deficyt budżetowy może być wyższy niż faktycznie wykazywany. Ten powiększony deficyt to rezultat realizacji części zadań publicznych (w tym inwestycji) poprzez mechanizm pozabudżetowych form finansowania, wykorzystujących np. komunalne spółki celowe do pozyskiwania finansowania kredytowego, niezależnie od ich zdolności do generowania odpowiednich przychodów (Zhang, Barnett 2014, s. 25–26). Spółki do pozyskiwania finansowania i realizacji zadań są wykorzystywane szczególnie w tych krajach, w których budżety lokalne poddano restrykcjom i ograniczeniom dotyczącym zaciągania i obsługi długu. W rezultacie znacząco wzrósł poziom niekontrolowanego w pełni i pozabudżetowego zadłużenia lokalnych samorządów, szczególnie w krajach azjatyckich (Song 2017, s. 1–2). Wykorzystywanie nowoczesnych technik finansowania pozabudżetowego zwiększa okresowo możliwości rozwojowe JST, jednak jest też potencjalnym źródłem zagrożeń.

Pozyskiwanie przez władze lokalne pozabudżetowego finansowania dłużnego to ważne pole badawcze finansów publicznych, zważywszy na możliwości „ukrywa-

---

\* Dr Mirosław Czekaj – Katedra Miasta Innowacyjnego SGH, Skarbnik m.st. Warszawy; e-mail: [mczekaj@um.warszawa.pl](mailto:mczekaj@um.warszawa.pl)

nia” długu przez JST, a tym samym kreowania fiskalnej iluzji (Jeong 2018, s. 1–5). Badania dotyczące ryzyka niewypłacalności JST przeprowadzone w Hiszpanii wskazują, że burmistrzowie, którzy posiadali kompetencje i biegłość w zakresie ekonomii w rzeczywistości odznaczali się podwyższonym ryzykiem doprowadzenia do niewypłacalności JST (Navarro-Galera i in. 2017, s. 62). Ograniczenia w systemie sprawozdawczości i w konsekwencji nieujmowanie wszelkich zobowiązań ciężących bezpośrednio i pośrednio na JST zniekształca obraz sytuacji finansowej tych jednostek, wpływając negatywnie na ich stabilność i bezpieczeństwo finansowe. Prowadzi też do podważenia wiarygodności regulacji prawnych dotyczących limitowania zadłużenia (Jastrzębska 2017a, s. 40). W szczególności problem ten uwidacznia się w krajach rozwijających się, w których wysokie potrzeby inwestycyjne napędzają wzrost zadłużenia JST.

W literaturze wskazuje się, że wrastający dług pośredni i finansowanie pozabudżetowe wpływają na konieczność zmian w metodologii dokonywania ocen ratingowych dla JST oraz stanowią przesłankę do zmian w systemie monitorowania sytuacji finansowej JST. Dlatego też w metodologii dokonywania ocen ratingowych stosowanej np. przez agencję Standard&Poor’s coraz większą rolę odgrywa ocena zobowiązań pozabudżetowych (Liu, Tan 2009, s. 4). Problemy mogą pojawić się, jeżeli wystąpią zaburzenia w funkcjonowaniu np. spółek komunalnych wynikające z nadmiernego zadłużenia. Będą one negatywnie wpływać na wykonywanie zadań, jeżeli działania dotyczące spółek będą skutkować obciążeniami wydatkowymi budżetu, szczególnie gdy daną jednostkę wiąże ze spółką np. umowa wsparcia i wynikające z niej zobowiązania do podwyższania kapitału (Babczuk 2012, s. 5). Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych przez specjalnie powołane spółki celowe (SPV – Special Purpose Vehicle) wpływa na zwiększenie kosztów realizacji przedsięwzięcia z uwagi na większe rozmiary ryzyka wynikające z formy i charakteru prowadzonej działalności, co znajduje odzwierciedlenie w kosztach pozyskania finansowania oraz w oczekiwaniach instytucji finansujących co do rodzaju i wielkości zabezpieczeń finansowych i odpowiedzialności za te zabezpieczenia (Jaśkowska-Rokita 2010, s. 171). Jak z powyższego wynika, aktywa będące we władaniu JST mogą służyć bezpośrednio i pośrednio do pozyskiwania finansowania zwrotnego, wzmacniając czasowo potencjał rozwojowy tych jednostek, niosą jednak za sobą potencjalne problemy mogące negatywnie rzutować na sytuację budżetową JST.

Celem artykułu jest podjęcie próby zintegrowanego podejścia do problematyki dotyczącej rozwoju JST w aspekcie dotyczącym limitów zadłużenia w ujęciu łączącym dwie perspektywy: budżetową oraz bilansową. Artykuł odwołuje się do przeglądu najnowszej literatury w tym zakresie oraz do wcześniejszych badań autora dotyczących metodologii wyznaczania potencjału inwestycyjnego JST w ujęciu długoterminowym, badań dotyczących zależności zdolności do obsługi zadłużenia JST od nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi oraz autorskiej koncepcji wykorzystania dynamicznego modelu wieloletniego planowania JST z zastosowaniem zmiennych parametrów, adekwatnych do założonych scenariuszy rozwoju, w tym scenariuszy kryzysowych (szokowych), a także odwołuje się do dorobku au-

tora dotyczącego dobrych praktyk w zakresie wyznaczania wewnętrznych limitów zadłużenia JST. Przedstawione rozważania upoważniają do postawienia hipotezy o potencjalnie negatywnym wpływie zadłużenia pozabudżetowego JST na budżet i bezpieczeństwo finansowe JST. Opierając się na dokonanym przeglądzie literatury oraz analizach sprawozdań z wykonania budżetu JST w Polsce za 2017 r. wraz z analizami skonsolidowanych bilansów JST w Polsce za 2017 r., zidentyfikowano skalę zadłużenia budżetowego i zadłużenia pozabudżetowego JST oraz zaproponowano wprowadzenie komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego do formuły limitacji obsługi zadłużenia budżetowego, mając na uwadze relacje łączące kredytobiorcę z budżetem JST.

## 1. Ograniczenia autonomii JST

Istotą działania JST jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności na postawie regulacji prawnych kształtujących zakres działalności i określających stan zasobów do dyspozycji i zarządzania. Zadania publiczne realizowane przez JST mogą dotyczyć zadań własnych oraz zadań zleconych. Można je przyporządkować do pięciu obszarów: (a) zadania dotyczące infrastruktury społecznej, (b) zadania dotyczące infrastruktury technicznej, (c) zadania dotyczące zachowania porządku i bezpieczeństwa, (d) zadania dotyczące ład przestrzennego i ekologicznego oraz (e) pozostałe zadania. Dla realizacji swych zadań JST zostały wyposażone w dochody obligatoryjne (dochody własne, subwencje, dotacje celowe z budżetu państwa) oraz dochody fakultatywne (środki z budżetu UE, środki zagraniczne, dotacje z funduszy celowych) (Alińska, Dworakowska 2015, s. 221–233).

W działalności JST znajdujemy odniesienia do idei dobrego zarządzania. Powstanie i rozwój idei dobrego zarządzania są związane z doświadczeniami praktycznymi wskazującymi, że sama tylko pomoc finansowa kierowana np. do krajów rozwijających się z reguły nie przyspiesza ich wzrostu gospodarczego i dlatego powinna być uzupełniana o działania w zakresie reform regulacyjnych. Z kolei upadek krajów komunistycznych i postępująca transformacja w kierunku gospodarki rynkowej podkreśliły znaczenie ram instytucjonalnych w systemie rynkowym. Ważną rolę odgrywały też zmiany w podejściu do instytucji, wskazujące na ich znaczenie dla długoterminowego wzrostu gospodarczego (Hardt 2013, s. 29–30). W zakresie dotyczącym władz lokalnych to autonomia JST jest uważana za kluczowy element dobrego zarządzania. Komponenty lokalnej autonomii są zróżnicowane i dotyczą takich elementów, jak: instytucjonalna szczegółowość, polityka i zaangażowanie w odniesieniu do usług lokalnych, efektywność wpływania i decydowania o prowadzonej polityce, autonomia fiskalna, uwarunkowania systemu transferów finansowych z poziomu krajowego i regionalnego, samodzielność finansowa w zakresie własnych bądź lokalnych źródeł dochodów, autonomia w zakresie finansowania zwrotnego, autonomia organizacyjna (Ladner, Keuffer, Baldersheim 2015, s. 26–48).

Możliwości uzyskiwania określonego poziomu dochodów z danego źródła dochodów przypisanego do JST wynikają m.in. z rodzaju autonomii fiskalnej JST. W opracowaniach dotyczących autonomii fiskalnej JST źródła dochodów klasyfikuje się do jednej z następujących kategorii: pasywnej, ograniczonej, szerokiej (Sekuła, Basińska 2016, s. 251). Autonomia JST może podlegać czasowym ograniczeniom, szczególnie w okresach spowolnienia bądź kryzysu gospodarczego. Wskazuje się na implikacje dla JST reguły limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych przez mechanizm limitowania deficytu budżetu państwa i deficytów budżetowych JST (oraz ujemnych wyników pozostałych składowych sektora finansów publicznych) – nawet w sytuacji obiektywnej konieczności ponoszenia znaczących wydatków na odtworzenie i modernizację majątku komunalnego służącego celom rozwojowym JST (Lubińska 2011, s. 112–113).

W większości krajów JST są zobowiązane do respektowania określonych reguł fiskalnych, obejmujących reguły dotyczące zachowania równowagi budżetowej, reguły dotyczące ustalania maksymalnego limitu przyrostu wydatków oraz reguły dotyczące ograniczeń w poziomie zadłużenia bądź dotyczące ograniczeń w wydatkach na obsługę długu (Hulbert, Vammalle 2016, s. 18). Pomimo nakładanych ograniczeń na JST istnieje ryzyko, że władze lokalne mogą być skłonne do ponoszenia nadmiernych wydatków i nadmiernego zadłużania się. Może to wynikać z rozżewu między kosztami a korzyściami płynącymi z ponoszonych wydatków publicznych. Brak pełnej odpowiedzialności za koszty wdrażanego przedsięwzięcia skutkuje nadmiernymi wydatkami oraz próbami ich sfinansowania przez konkurowanie o dodatkowe środki finansowe z zasobów ponadlokalnych kosztem finansowania innych zadań. Brak twardych ograniczeń budżetowych może powodować, że JST popadające w problemy finansowe mogą otrzymać skutecznie ratunkowe wsparcie finansowe uszczuplające środki budżetu krajowego (Singh, Plekhanov 2005, s. 3–4). Wyzwaniem dla zarządzających jest rozpoznanie szeroko rozumianej kondycji finansowej JST, szczególnie w okresach silnej presji na zwiększanie zakresu i jakości usług publicznych. Wzrastające koszty i wydatki budżetowe związane z dostarczaniem usług publicznych, przy braku możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów, prowadzą do narastania problemów budżetowych mogących przerodzić się w problemy z wypłacalnością JST (McDonald 2017, s. 12). Szczególnym przypadkiem są Węgry, gdzie w latach 2011–2014 przeprowadzono konsolidację zadłużenia JST. Konsolidacją objęto (w przeliczeniu na euro) 4,6 mld EUR zadłużenia dotyczącego 2078 jednostek samorządowych, odpowiadającego 4,2 PKB Węgier (Bethlendi, Lentner 2018, s. 12).

## **2. Potencjał rozwojowy JST – perspektywa budżetowa**

Wyznaczenie potencjału rozwojowego JST obejmuje wiele działań i analiz skierowanych głównie na ustalenie maksymalnego poziomu środków możliwych

do przeznaczenia na wydatki majątkowe w danym okresie. Są to działania wielowatkowe, złożone, obejmujące szereg zmiennych, w tym dotyczących możliwości obsługi w przyszłości zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych wraz z oceną możliwości sfinansowania w kolejnych latach budżetowych kosztów eksploatacji nowego majątku pochodzącego z inwestycji (Czekaj 2015, s. 30). Ważną rolę odgrywa określenie stabilnej zdolności obsługi zadłużenia budżetowego, co wiąże się z analizą przestrzeni fiskalnej (Buiter 1985, s. 86). Przestrzeń fiskalna jest określana jako różnica między równowagą bieżącą a równowagą trwałą, która umożliwia ustabilizowanie zadłużenia w średnim okresie. Można ją też zdefiniować jako różnicę między obecnym poziomem długu a limitem długu wynikającym z historycznej oceny (Ostry i in. 2010, s. 7). Zarówno przestrzeń fiskalna, jaki i limit zadłużenia w istotnym stopniu zależą od stopy wzrostu gospodarczego oraz od stopy oprocentowania długu (Zandi, Cheng, Packard 2011, s. 3). Nadwyżka dochodów budżetowych ponad poziom wydatków bieżących określa poziom zdolności kredytowej JST (Czekaj, Strzelczak 1997, s. 64).

Za punkt odniesienia do badania zdolności zadłużenia JST przyjmuje się poziom nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między bieżącymi dochodami budżetowymi a wydatkami bieżącymi. Badanie poziomu nadwyżki operacyjnej ma szczególne znaczenie w procesie nadawania ocen ratingowych, wpływając w decydującym stopniu na zaklasyfikowanie oceny ratingowej JST do kategorii inwestycyjnej (Cichocki 2017, s. 16). Rating na poziomie inwestycyjnym ułatwia pozyskiwanie środków zwrotnych oraz wpływa na obniżenie oprocentowania długu. Badania wykazały, że JST w 19 krajach spośród 23 zbadanych podlegają ograniczeniom dotyczącym zachowania równowagi budżetowej, w 18 krajach podlegają ograniczeniom w zaciąganiu długu, a tylko w 5 krajach mają nałożone limity wydatków (Fredriksen 2013, s. 9–10).

W Polsce JST nie podlegają ograniczeniom w zakresie łącznej kwoty zadłużenia budżetowego, natomiast podlegają ograniczeniom co do maksymalnych rocznych wydatków dotyczących obsługi zadłużenia. Według ustawowych zasad jest wyznaczany dla każdej JST kroczący, zmienny w poszczególnych latach pułap dotyczący (łącznie) wydatków na obsługę długu oraz rozchodów na spłatę długu. Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w danym roku budżetowym bądź w kolejnych latach budżetowych relacja łącznej kwoty spłat i obsługi zadłużenia (kapitał i odsetki) oraz potencjalnych spłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji do dochodów budżetowych przekroczy średnią obliczoną dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów. Maksymalny poziom wydatków na obsługę zadłużenia w danym roku jest wyznaczany według wzoru:

$$\frac{(R + O)}{D} \leq \frac{1}{3} \times \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right), \quad (1)$$

gdzie:

- R* – łączna kwota w roku budżetowym z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- O* – odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji w roku budżetowym,
- D* – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db* – dochody bieżące,
- Sm* – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb* – wydatki bieżące,
- n* – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n – 1* – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n – 2* – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n – 3* – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Powyżej przedstawione ograniczenia łagodzone są przez system korekt, nakierowany głównie na wspieranie finansowania wkładu własnego do projektów unijnych, co oznacza, że przy obliczeniach dotyczących stopnia wykorzystania limitu JST mogą zastosować wyłączenia, jak np. dotyczące kwoty z tytułu wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz spłaty kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami wyemitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków unijnych oraz poręczenia i gwarancje udzielone samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST w ramach programów finansowanych z udziałem środków unijnych.

Nową formułę parametrycznego limitowania zadłużenia JST wprowadzono w Polsce w 2014 r. w miejsce podwójnego limitowania, tj. limitowania łącznej kwoty długu JST na poziomie 60% dochodów i limitowania wydatków na obsługę długu i rozchodów na spłatę długu na poziomie 15% dochodów. Formuła ta jest zbliżona w istocie do miary zdolności kredytowej JST (Galiński 2015, s. 381). Szczegółowa analiza ustawowej regulacji dotyczącej limitacji pośredniej zadłużenia prowadzi do wniosku o całkowitym pominięciu w tej formule problematyki zadłużenia pozabilansowego. Natomiast oceny co do wpływu nowego, indywidualnego limitowania zadłużenia JST na potencjał rozwojowy wskazują, że dla większości JST regulacje te mogą zredukować możliwości rozwojowe, jednak dla niektórych JST poszerzają te możliwości (Filipiak 2015, s. 30).

Punktem wyjścia do określenia potencjału rozwojowego JST w aspekcie budżetowym jest dokonanie prognozy możliwych do uzyskania dochodów budżetowych – zarówno bieżących, jak i majątkowych. JST w Polsce mają ograniczoną autonomię fiskalną, np. w zakresie dotyczącym opłaty skarbowej czy podatku od spadku i darowizn. W zakresie podatków lokalnych, np. podatku od nieruchomości czy też podatku od środków transportowych, dysponują szeroką autonomią fiskalną - w odróżnieniu od pasywnej autonomii fiskalnej co do takich źródeł dochodów jak udziały w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz udziały w dochodach z podatku od osób prawnych (CIT).

Określenie niezbędnego poziomu wydatków bieżących dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania JST wymaga ustalenia optymalnego poziomu wydatków na wynagrodzenia pracowników, których płace finansowane są z budżetu JST, oraz określenia poziomu wydatków na datacje stałe związane z realizacją podstawowych zadań, jak np. dotacje na finansowanie komunikacji publicznej, a następnie określenia kosztów obsługi obecnego długu oraz przyszłego długu przewidywanego do zaciągnięcia w badanym okresie. Kolejny krok dotyczy ustalenia poziomu rozchodów związanych z planowaną spłatą zadłużenia oraz ustalenia niezbędnego poziomu przychodów zwrotnych wraz z rozliczeniem ewentualnych wolnych środków wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Z uwagi na objęcie JST zasadami fiskalnymi konieczne jest też zbadanie wskaźników kontrolnych dotyczących spełnienia zasady fiskalnej w zakresie dotyczącym limitów obsługi zadłużenia. Dalsze działania to zbadanie wskaźników kontrolnych w zakresie poziomu zadłużenia budżetowego oraz przestrzegania zasady fiskalnej w odniesieniu do maksymalnego pułapu wydatków bieżących, które w JST w Polsce nie mogą przekroczyć w roku budżetowym równowartości dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetu z lat ubiegłych lub wolne środki pozostające na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, w części finansującej deficyt budżetu. Tak określoną regułę wydatków przedstawia wzór:

$$Wb \leq Db + Nb, \quad (2)$$

gdzie:

$Wb$  – wydatki bieżące,

$Db$  – dochody bieżące,

$Nb$  – nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych i wolne środki na rachunku bieżącym wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w części finansującej deficyt budżetu.

W rezultacie JST powinny monitorować powyższą relację nie tylko na etapie wykonania budżetu, lecz przede wszystkim na etapie sporządzania planów budżetowych i planów wieloletnich. Kluczowym etapem prac analitycznych nad badaniem potencjału rozwojowego JST jest ustalenie poziomu wyniku operacyjnego. Odgrywa on istotną rolę nie tylko w kształtowaniu możliwości rozwojowych JST, ale też w kształtowaniu bezpieczeństwa finansowego – zarówno w ujęciu rocznym, jak i wieloletnim. Poszerzenie horyzontu planistycznego poza rok budżetowy służy zbadaniu możliwości rozwojowych i charakteru potencjału rozwojowego JST w wymiarze finansowym. W szczególności służy to ocenie zdolności JST do zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych finansujących inwestycje, ocenie możliwości finansowania nowych zadań, ustaleniu pułapów i limitów budżetowych do projektowania kolejnych rocznych budżetów oraz, co najważniejsze, daje możliwość zaciągania wieloletnich zobowiązań na realizację wieloletnich programów rozwojowych (Cichocki 2013, s. 29).

W opracowaniach dotyczących planowania postuluje się osadzenie planowania budżetowego w perspektywie wieloletniej – m.in. dla zapewnienia ciągłości procesu budżetowego w aspekcie powiązań z długoterminowymi celami JST. Z jednej

strony planowanie wieloletnie wspiera możliwości optymalnego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji JST, ale z drugiej strony może obniżyć elastyczność w dostosowaniu polityki budżetowej do zachodzących zmian, a zbyt optymistyczne prognozy mogą zawyżać pulę możliwych do wydatkowania środków (Franek 2011, s. 73–74). Stąd też formułowany w literaturze postulat dotyczący badania prognoz finansowych JST w zakresie odporności na wydarzenia kryzysowe z uwagi na występującą zmienność otoczenia gospodarczego oraz tempo zmian. Prowadzi to do stosowania przez JST, wzorem sektora bankowego i ubezpieczeniowego, analizy szokowej dla rozpoznania stopnia bezpieczeństwa struktury oraz poziomu posiadanego i planowanego zadłużenia oraz wskazania bezpiecznych dla prognozowanego zadłużenia scenariuszy rozwoju. Analiza taka odpowiada na współczesne wyzwania związane z konstruowaniem długoterminowych prognoz budżetowych na podstawie zestawu wystandaryzowanych scenariuszy rozwoju wynikających z rzeczywistych relacji zachodzących między podstawowymi parametrami makroekonomicznymi; przy tym powinna to być analiza asymetryczna, czyli skoncentrowana na negatywnych wstrząsach. Celem analizy jest zbadanie odporności poziomu oraz struktury zadłużenia na negatywne zjawiska finansowe oraz potwierdzenie możliwości utrzymania zadłużenia na poziomie możliwym do obsługi w długim horyzoncie czasowym, określenie kosztu finansowego, jaki poniesie JST w przypadku powstania sytuacji kryzysowej oraz przedstawienie rekomendacji dotyczących wewnętrznych limitów stosowanych w polityce długu JST zapewniających przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia. Analiza wskazuje też, w jakich sytuacjach limity oraz pozycje budżetowe mogą zostać naruszone. Wieloletnie plany i prognozy budżetowe nie powinny być podporządkowane wyłącznie dążeniu do maksymalnego planów wydatkowych dotyczących rozwoju JST, lecz powinny zapewniać również bezpieczeństwo finansowe JST w długim okresie. Generowanie przez JST nadwyżek operacyjnych na odpowiednim poziomie będzie umożliwiać stabilną obsługę planowanego zadłużenia oraz odporność finansową w sytuacjach kryzysowych (Czekaj, Nawrocki 2012, s. 23–29).

Zagadnienie pomiaru problemów finansowych JST, szczególnie po fali bankructw w poprzedniej dekadzie w USA, wywołała szersze zainteresowanie wyznaczaniem i mierzeniem czynników powodujących problemy finansowe JST, w tym związane z obsługą zadłużenia. W tym zakresie w badaniach bierze się pod uwagę takie czynniki, jak: wypłacalność pieniężna, wypłacalność budżetowa, wypłacalność długoterminowa, struktura dochodów budżetowych, parametry lokalnej gospodarki czy też typ i wielkość JST (Gorina, Maher 2016, s. 14). Prowadzą one do wniosku, że zdolność kredytowa JST zależy w dużym stopniu od kondycji gospodarki. Jednostki, które pozyskują większość dochodów budżetowych z lokalnych podatków, są szczególnie wrażliwe na zmiany w lokalnej gospodarce. Z kolei te jednostki, które korzystają w większości z dochodów płynących z udziału w podatkach krajowych, są mocniej uzależnione od krajowych problemów gospodarczych. Istotną rolę ogrywa strona wydatkowa, szczególnie zależność ilości, zakresu i kosztów usług świadczonych przez samorząd od faz cyklu koniunkturalnego (Peterson 1998, s. 10–11).



### **3. Potencjał rozwojowy JST – perspektywa bilansowa**

W ujęciu bilansowym punktem odniesienia do badania uwarunkowań rozwojowych JST stają się zasoby będące w dyspozycji JST, korygowane o ciężące na niej zobowiązania. Nie tylko strumienie przyszłych dochodów – jak wynikałoby z ujęcia budżetowego – ale też zasoby majątkowe mogą być wykorzystane do celów rozwojowych. Majątek będący w dyspozycji JST stanowi zakumulowany kapitał. Możliwość wykorzystania majątku do celów rozwojowych poprawia zdolność JST do pozyskania finansowania zwrotnego, a jego częściowe spieniężenie może stanowić źródło finansowania wkładu własnego w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych (Kata 2018, s. 15).

Rozbudowany rynek finansowy stwarza wiele możliwości czasowego zwiększenia środków finansowych i kierowania ich na cele rozwojowe. Wszelkie formy sekurytyzacji przyszłych dochodów, wydzielanie majątku do zabezpieczenia płatności lub wykorzystanie spółek do pozyskiwania finansowania otwierają szerokie możliwości pozabilansowego finansowania JST (Kamiński 2012, s. 60). Jednak nadmierny i niekontrolowany wzrost zobowiązań, formalnie przypisanych do firm i jednostek sektora publicznego, których szeroko rozumianym właścicielem jest JST, może negatywnie oddziaływać na płynność i stabilność budżetową JST. W piśmiennictwie na ten temat podkreśla się, że skutki operacji finansowych jednostek powiązanych z lokalnym samorządem powinny być monitorowane i raportowane w celu uzyskania kompletnego obrazu sytuacji finansowej całego lokalnego sektora publicznego. Prowadzi to do wniosku, że formalna konsolidacja danych finansowo-bilansowych na poziomie lokalnym jest niezbędna (Bajo, Primorac 2014, s. 1–8). Szczególna odpowiedzialność, w tym odpowiedzialność finansowa spoczywa na JST w zakresie wyodrębnionych organizacyjnie i prawnie jednostek, dla których JST jest organem założycielskim bądź prowadzącym. W Polsce zalicza się do nich samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz instytucje kultury. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej ewentualną stratę roczną pokrywają z funduszy własnych, jednak JST jest zobowiązana w terminie 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta przez ten zakład, do kwoty nie wyższej jednak niż suma straty netto i kosztów amortyzacji – chyba że JST podejmie decyzję o likwidacji zakładu. W takiej sytuacji zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (po jego likwidacji) przejmuje JST. W zakresie samorządowych instytucji kultury JST może w uzasadnionych przypadkach zlikwidować własną instytucję kultury pod warunkiem przejęcia zobowiązań i wiarygodności likwidowanej instytucji. Zarówno samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotne (szpitale, przychodnie zdrowia), instytucje kultury (teatry, muzea) oraz oczywiście spółki komunalne nie wchodzą w skład gospodarki budżetowej JST, choć negatywne skutki ich gospodarki finansowej, w ostatecznym rachunku, w większości przypadków będą obciążać budżet JST.

Poszerzenie analiz o podejście bilansowe daje możliwość ustalenia pełnej skali działalności JST i jej potencjału rozwojowego. Kluczową rolę w tym podejściu odgrywa bilans skonsolidowany. Skonsolidowany bilans obrazuje sytuację majątkową i finansową JST jako jednostki dominującej i obejmuje dane finansowe z bilansów następujących jednostek organizacyjnych: jednostek budżetowych, w tym urzędu JST, samorządowych zakładów budżetowych, instytucji kultury, dla których JST jest organizatorem, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których JST jest podmiotem tworzącym, spółek prawa handlowego, w których JST jest udziałowcem lub akcjonariuszem. Skonsolidowany bilans JST jest sporządzany przy założeniu kontynuowania działalności JST w dającej się przewidzieć perspektywie (w sytuacji braku okoliczności wskazujących na zagrożenie kontynuowania działalności). Dane finansowe jednostek wchodzących w skład skonsolidowanego bilansu JST mogą być objęte konsolidacją dokonywaną metodą pełną oraz metodą praw własności. W konsolidację sporządzanej metodą pełną dane jednostki dominującej konsoliduje się z danymi jednostek organizacyjnych przez sumowanie pełnej wartości poszczególnych pozycji bilansowych oraz dokonuje się korekt i wyłączeń w celu wyeliminowania skutków finansowych wzajemnych zdarzeń gospodarczych. Konsolidacją wykonywaną metodą praw własności objęte mogą być akcje i udziały spółek z mniejszościowym udziałem JST. Wartość akcji i udziałów spółek wycenionych metodą praw własności ujmuje się w bilansie w pozycji: aktywa – akcje i udziały oraz w danych uzupełniających do skonsolidowanego bilansu. W szczególności w skonsolidowanym bilansie JST przedstawia się skonsolidowane zobowiązania finansowe długoterminowe oraz skonsolidowane zobowiązania finansowe krótkoterminowe dotyczące urzędu JST, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych (pozycje te charakteryzują kompleksowo zobowiązania budżetowe JST) oraz zobowiązania instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz spółek prawa handlowego pozostających we władaniu JST (pozycje te charakteryzują kompleksowo zobowiązania pozabudżetowe JST). Analiza skonsolidowanego bilansu wymaga odpowiednich technik badawczych opartych na wiarygodnych danych. Jej rezultatem powinno być określenie skali wykorzystanego i możliwego do wykorzystania potencjału rozwojowego JST i podległych jej podmiotów nie wchodzących w skład gospodarki budżetowej.

#### **4. Potencjał rozwojowy JST – ujęcie zintegrowane w aspekcie zadłużenia**

W badaniach dotyczących zintegrowanego potencjału rozwojowego JST szczególną rolę odgrywa wykorzystanie dynamicznego modelu wieloletniego planowania o zmiennych parametrach, tj. parametrach adekwatnych do założonych scenariuszy rozwoju sytuacji gospodarczej. Ma to na celu ujawnienie prawdopodobnych problemów dotyczących obsługi zadłużenia JST oraz rozpoznanie skali potencjal-

nych, dodatkowych wydatków budżetowych w przypadku zaistnienia scenariuszy kryzysowych (szokowych). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że analiza szokowa stanowi ważny element procesu ustalania możliwości rozwojowych JST i powinna być dostosowana do skali złożoności prowadzonych operacji finansowych. W efekcie JST może wyznaczyć bezpieczny poziom oraz strukturę zadłużenia dla danego scenariusza oraz określić działania umożliwiające spełnienie obowiązujących ustawowych ograniczeń w zakresie obsługi długu przy określeniu maksymalnej potencjalnej utraty dochodów oraz potencjalnego wzrostu wydatków budżetowych związanych bezpośrednio ze skutkami załamania gospodarczego (Czekaj, Nawrocki 2012, s. 204). W opracowaniach dotyczących reguł limitowania długu JST postuluje się modyfikacje ustawowych zasad w zakresie możliwych scenariuszy rozwoju gospodarczego badanych na podstawie szerokiego zestaw wskaźników makroekonomicznych i finansowych (Kluza 2016, s. 131). Ponadto wskazuje się, że cele dotyczące wykorzystania finansowania zwrotnego dla finansowania rozwoju JST powinny być zwerbalizowane w strategii zarządzania długiem bądź w polityce długu z uwzględnieniem konieczności utrzymania bezpieczeństwa finansowego, równowagi finansowej oraz zachowania płynności finansowej. Zmiany i perturbacje na rynkach finansowych oraz zmiany w otoczeniu prawnym skłaniają do podejmowania przez JST decyzji o ustanowieniu własnych, wewnętrznych limitów związanych z zadłużeniem w celu poszerzania marginesu bezpieczeństwa finansowego JST (Czekaj 2011, s. 136). Brak długoterminowej strategii zarządzania długiem i niewykorzystywanie nowoczesnych metod zarządzania finansami może stać się przyczyną ograniczonej efektywności, skutkującej zachwianiem lub utratą płynności finansowej JST (Jastrzębska 2017b, s. 159).

Oceny i prezentacji możliwości rozwojowych JST dokonuje się z wykorzystaniem zintegrowanego raportowania opisującego, w jakim stopniu zostały osiągnięte główne cele JST w zakresie rozwoju oraz zaspokojenia potrzeb społecznych oraz w jakim stopniu dotychczasowe działania przyczyniają się do ich przyszłej realizacji oraz jak przyczyniają się do poprawy racjonalności wydatkowej oraz bezpieczeństwa finansowego JST (Czekaj, Nawrocki 2018, s. 23–29). Jednym z istotnych mechanizmów wspierających efektywność realizacji zadań przez JST jest metoda budżetowania, w której formułuje się cele i mierniki ich realizacji na podstawie koncepcji budżetu zadaniowego. W rezultacie takiego sposobu budżetowania można poprawić zaspokajanie potrzeb społecznych, koncentrując np. dodatkowe środki budżetowe na celach rozwojowych (Franek, Będzieszak, Lubińska 2010, s. 34–35).

Jak przedstawiono w tabeli 1, jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykorzystują środki zwrotne do czasowego zwiększenia potencjału rozwojowego. Z tego tytułu ich zobowiązania do zwrotu środków, tj. dług budżetowy JST na koniec 2017 r., wynosiły 68 926 mln zł.

W ujęciu bilansowym przedstawionym w tabeli 2 zsumowane, skonsolidowane zobowiązania finansowe JST na koniec 2017 r. wynosiły 94 589 mln zł. Obejmowały one zobowiązania finansowe długoterminowe na kwotę 81 434 mln zł oraz zobowiązania finansowe krótkoterminowe na kwotę 13 155 mln zł przy skonsolidowanych aktywach JST sięgających 932 344 mln zł.

**Tabela 1**  
**Wykonanie budżetów JST za 2017 r.**

| Wyszczególnienie                  | mln zł  |
|-----------------------------------|---------|
| Dochody ogółem                    | 229 879 |
| w tym:                            |         |
| – dochody bieżące                 | 216 130 |
| – dochody majątkowe               | 13 749  |
| Wydatki ogółem                    | 230 166 |
| w tym:                            |         |
| – wydatki bieżące                 | 194 952 |
| – wydatki majątkowe               | 35 215  |
| Wynik budżetu (dochody – wydatki) | –288    |
| Stan zadłużenia na koniec roku    | 68 926  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W uproszczeniu oznacza to, że JST do celów rozwojowych wykorzystywały kwoty znacząco wyższe, niż to wynikałoby z analizy wykorzystującej wyłącznie podejście budżetowe do problematyki zadłużenia. Dodatkowo zadłużenie pozabudżetowe sięga 26 662 mln zł. JST są obciążone odpowiedzialnością bezpośrednią za dług sięgający około 68,9 mld zł objęty restrykcjami indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia monitorowanego przez organy państwowego nadzoru nad gospodarką finansową JST oraz odpowiedzialnością pośrednią za dług rzędu 26,7 mld zł niepodlegający formalnym restrykcjom.

Istotą koncepcji wieloletniego własnego limitu zobowiązań finansowych JST jest rozszerzenie wskaźników limitujących szeroko rozumianą obsługę zadłużenia budżetowego o elementy wynikające ze skonsolidowanej analizy bilansowej dotyczącej zadłużenia pozabudżetowego. Zadłużenie pozabudżetowe formalnie nie obciąża długiem budżetu JST, jednak wymaga odpowiedniego sklasyfikowania w zakresie jego potencjalnych relacji z budżetem JST. Zobowiązania finansowe pozabudżetowe można podzielić na kategorie zależnie od relacji podmiotu zaciągającego zobowiązanie finansowe wchodzące w skład skonsolidowanego bilansu JST względem budżetu JST. Można wyróżnić następujące kategorie: brak relacji (BRB), ograniczona relacja (ORB), pełna relacja (PRB). W kategorii określonej jako BRB spłata zadłużenia pozabudżetowego nie wpłynie na konieczność wydatkowania środków budżetowych przez JST. W kategorii określonej jako ORB spłata zadłużenia pozabudżetowego może pociągnąć za sobą konieczność poniesienia dodatkowych wydatków budżetowych, jeżeli JST finansuje z budżetu znaczącą część lub całość przychodów kredytobiorcy bądź też jest odpowiedzialna za sfinansowanie jego ujemnego wyniku finansowego. Z kolei w kategorii określonej jako PRB spłata zadłużenia pozabudżetowego oparta jest w całości na środkach budżetowych JST kierowanych do kredytobiorcy w formie dopłat do kapitału lub dotacji budżetowej bądź też JST jest odpowiedzialna finansowo za przejęcie zobowiązań kredytobiorcy.

**Tabela 2**  
**Suma wartości skonsolidowanych bilansów JST w Polsce na koniec 2017 r.**

| Aktywa                                                           |             | Pasywa                                            |              |
|------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------|--------------|
| Wyszczególnienie                                                 | mln zł      | Wyszczególnienie                                  | mln zł       |
| Aktywa trwałe                                                    | 809 832 286 | Fundusz                                           | 735 925 722  |
| Wartości niematerialne i prawne                                  | 903 663     | Fundusze jednostek                                | 752 254 669  |
| Wartość firmy jednostek podporządkowanych                        | 578 698     | Skumulowany wynik budżetu                         | -48 162 439  |
| Rzeczowe aktywa trwałe                                           | 776 396 419 | Wynik budżetu                                     | 94 123       |
| Grunty                                                           | 307 981 577 | Wyniki finansowe roku bieżącego                   | 35 870 082   |
| Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej            | 398 883 840 | Zysk netto                                        | 154 067 358  |
| Pozostały środki trwałe                                          | 36 821 333  | Strata netto (-)                                  | -118 197 276 |
| Inwestycje (środki trwałe w budowie)                             | 32 544 097  | Wyniki finansowe lat ubiegłych                    | -11 150 387  |
| Środki przekazane na poczet inwestycji (środki trwałe w budowie) | 165 572     | Zysk netto                                        | 1 957 965    |
| Długoterminowe aktywa finansowe                                  | 26 610 312  | Strata netto (-)                                  | -13 108 352  |
| Akcje i udziały                                                  | 13 526 777  | Kapitały mniejszości                              | 2 301 492    |
| Papiery wartościowe długoterminowe                               | 117 166     | Pozostałe pozycje                                 | 4 718 183    |
| Inne                                                             | 12 966 369  | Zobowiązania długoterminowe                       | 86 604 945   |
| Należności finansowe długoterminowe                              | 5 218 897   | Zobowiązania finansowe długoterminowe             | 81 433 590   |
| Wartość mienia zlikwidowanych jednostek                          | 124 297     | Pozostałe zobowiązania długoterminowe             | 5 171 355    |
| Aktywa obrotowe                                                  | 78 018 688  | Zobowiązania krótkoterminowe i fundusze specjalne | 58 595 959   |
| Zapasy                                                           | 2 258 288   | Zobowiązania finansowe krótkoterminowe            | 13 155 373   |
| Należności i roszczenia                                          | 26 808 607  | Pozostałe zobowiązania krótkoterminowe            | 27 693 497   |
| Należności finansowe krótkoterminowe                             | 7 021 700   | Rezerwy na zobowiązania                           | 12 779 371   |
| Środki pieniężne                                                 | 41 657 940  | Fundusze specjalne                                | 4 967 718    |
| Krótkoterminowe papiery wartościowe                              | 272 153     | Rozliczenia międzyokresowe                        | 46 844 063   |
| Rozliczenia międzyokresowe                                       | 2 948 357   | Ujemna wartość firmy jednostek podporządkowanych  | 1 552 856    |
| Inne aktywa                                                      | 41 544 373  | Inne pasywa                                       | 2 820 159    |
| Suma                                                             | 932 343 703 | Suma                                              | 932 343 703  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podsumowując, relacja typu BRB będzie neutralna dla własnego limitu zobowiązań finansowych JST. Relacja typu ORB będzie wpływała na własny limit zobowiązań finansowych JST w takiej proporcji, w jakiej przychody kredytobiorcy są finansowane przez wydatki budżetowe JST, z korektą w zakresie dotyczącym pokrycia potencjalnej straty finansowej kredytobiorcy. Relacja typu PRB – z uwagi na pełne uzależnienie od finansowania budżetowego – wymagałaby całkowitego włączenia do wyliczeń odnoszących się do limitu zobowiązań finansowych JST.

Autor artykułu proponuje wprowadzenie komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego ( $K$ ) do formuły dotyczącej limitowania obsługi zadłużenia. Ilustrują to następujące wzory:

$$\frac{(R + O) + K}{D} \leq \frac{1}{3} \times \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right), \quad (3)$$

gdzie  $K$  – komponent zadłużenia pozabudżetowego.

Komponent zadłużenia pozabudżetowego składa się z dwóch elementów:

$$K = Kp + Ko, \quad (4)$$

gdzie:

$Kp$  – komponent dotyczący zadłużenia jednostek kategorii PRB wchodzących w skład bilansu skonsolidowanego JST,

$Ko$  – komponent dotyczący zadłużenia jednostek kategorii ORB wchodzących w skład bilansu skonsolidowanego JST.

Pierwszy z tych elementów można zapisać jako:

$$Kp = Rp + Op, \quad (5)$$

gdzie:

$Rp$  – łączna kwota w roku budżetowym z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych w jednostkach kategorii PRB wchodzących w skład bilansu skonsolidowanego JST,

$Op$  – odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji w roku budżetowym w jednostkach kategorii PRB wchodzących w skład bilansu skonsolidowanego JST.

Z kolei drugi element można zapisać jako:

$$Ko = (\alpha + \beta) \times (Ro + Oo), \quad (6)$$

$$(\alpha \leq 1, \beta \leq 1, \alpha + \beta \leq 1)$$

gdzie:

$\alpha$  – współczynnik obrazujący relację przychodów sfinansowanych środkami z budżetu JST w jednostce kredytobiorcy zadłużenia pozabudżetowego do całości jej przychodów w roku budżetowym,

- $\beta$  – współczynnik obrazujący relację straty wymagającej sfinansowania środkami z budżetu JST w jednostce kredytobiorcy zadłużenia pozabudżetowego do całości jej przychodów w roku budżetowym,
- $R_o$  – łączna kwota w roku budżetowym z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych w jednostkach kategorii ORB wchodzących w skład bilansu skonsolidowanego JST,
- $O_o$  – odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji w roku budżetowym w jednostkach kategorii ORB wchodzących w skład bilansu skonsolidowanego JST.

Współczynniki  $\alpha$  oraz  $\beta$  wymagają wyliczenia oddzielnie dla każdej jednostki kategorii ORB. Dla danej jednostki kategorii ORB może wystąpić sytuacja, w której zostanie ustalony tylko współczynnik  $\alpha$  bądź tylko współczynnik  $\beta$ , lub też łącznie  $\alpha$  i  $\beta$ , jednak łącznie bądź osobno wartość współczynnika należy skorygować do 1,0 jeżeli z wyliczeń uzyskana zostanie większa wartość. Wzór dotyczący wartości współczynników dla celów poglądowych przedstawiono w uproszczeniu.

Komponent dotyczący zadłużenia pozabudżetowego może stanowić element obligatoryjny do wyliczania stopnia wykorzystania indywidualnego limitu obsługi zadłużenia JST. Może też stanowić element fakultatywny dla JST, stanowiący dobrą praktykę w zakresie ujawniania obecnych i potencjalnych obciążeń związanych z zadłużeniem JST w ujęciu budżetowym i bilansowym, wzmacniając zdolność JST oceny jej sytuacji finansowej w ujęciu skonsolidowanym.

## Podsumowanie

Zadłużenie pozabudżetowe JST w Polsce na koniec 2017 r. sięgało kwoty 26,7 mld zł. Możliwość alokacji długu poza instrumenty dłużne ewidencjonowane jako zadłużenie budżetowe może służyć do obejścia ustawowych limitów dotyczących JST, stwarzając jednocześnie niebezpieczeństwo utraty równowagi finansowej, w tym z uwagi na brak wstępnej kontroli zaciąganego zadłużenia przez organy nadzoru nad gospodarką finansową JST, tj. brak konieczności uzyskiwania opinii w sprawie możliwości spłaty zaciąganego zobowiązania (Budner-Iwanicka 2017, s. 41–42). Zadłużenie pozabudżetowe należy klasyfikować pod względem relacji kredytobiorcy w odniesieniu do budżetu JST, tj. z wyodrębnieniem takiego zadłużenia pozabudżetowego, które może pociągnąć za sobą konieczność poniesienia dodatkowych wydatków budżetowych, jeżeli JST finansuje z budżetu znaczącą część lub całość przychodów kredytobiorcy bądź też jest odpowiedzialna za sfinansowanie jego ujemnego wyniku finansowego, oraz z wyodrębnieniem zadłużenia pozabudżetowego, którego spłata w całości oparta jest na środkach budżetowych JST kierowanych do kredytobiorcy w formie dopłat do kapitału lub dotacji budżetowej, bądź też JST jest odpowiedzialna finansowo za przejęcie zo-

bowiązań kredytobiorcy. Przedstawione w artykule zmiany w metodyce dotyczącej indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia, polegające na wprowadzeniu komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego, służą wzmocnieniu wiarygodności finansowej JST oraz transparentności w zakresie skonsolidowanego zadłużenia JST. Kierunki zmian w metodach ustalania limitów zadłużenia należy oceniać w kontekście najważniejszego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa i równowagi finansowej JST w ujęciu długoterminowym oraz zapobieganie nadmiernemu poziomowi zadłużenia samorządu (Dylewski 2017, s. 10). Analizy i badania w tym zakresie wymagają uwzględnienia wieloletniej perspektywy budżetowej z wykorzystaniem elementów analizy szokowej dla zobrazowania skutków potencjalnych negatywnych zdarzeń we wszystkich jednostkach objętych skonsolidowanym bilansem JST i ich wpływu na wiarygodność i wypłacalność JST. W ostatecznym rezultacie posłużą wzmocnieniu jawności i transparentności finansów samorządów lokalnych.

Tekst wpłynął: 5 października 2018 r.  
(wersja poprawiona: 12 lutego 2018 r.)

## Bibliografia

- Alińska A., Dworakowska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Współczesne finanse publiczne*, red. B. Woźniak, A. Alińska, Difin, Warszawa 2015.
- Babczuk A., *Zadłużenie spółek komunalnych w Polsce. Próba oceny skali zróżnicowania regionalnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 9.
- Bajo A., Primorac M., *The Debt and Fiscal Risks of Local and Regional Self-government Units in Croatia*, „Newsletter” No 93, Institute of Public Finance.
- Bethlendi A., Lentner C., *Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences*, „Sustainability” 2018, nr 10 (2978).
- Budner-Iwanicka L., *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużenia tych jednostek*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11.
- Buiter W.H., *A Guide to Public Sector Debt and Deficit, Economic Policy*, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, Con. 1985.
- Cichocki K., *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, IBS PAN, Warszawa 2013.
- Cichocki K., *Finansowanie rozwoju samorządu terytorialnego – doświadczenia międzynarodowe*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 12.
- Czekaj M., *Wieloletnia prognoza finansowa i budżet jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – dwa odrębne czy jeden spójny dokument?* „Finanse Komunalne” 2015, nr 11.
- Czekaj M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego – aspekty prawne, finansowe i płynnościowe na tle doświadczeń m. st. Warszawy*, w: *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 36.



- Czekaj M., Nawrocki B., *Możliwości i potrzeby zastosowania zintegrowanego raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd Terytorialny w 20 lat po reformie administracyjnej państwa*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Czekaj M., Nawrocki B., *Zastosowanie analizy szokowej (stress testing) zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 10.
- Czekaj M., Strzelczak A., *Zarządzanie długiem*, „Bank” 1997, nr 11.
- Dylewski M., *Finansowanie zwrotne w JST – dylematy i ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11.
- Filipiak B.Z., *Individual Debt Limitation of Territorial Self-government Entities as Either Threat or Opportunity in Creating Local Development*, „Biblioteka Regionalisty” 2015, nr 15.
- Franek S., *Paradygmat budżetu zadaniowego na tle wyzwań nowego zarządzania publicznego*, w: *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2011.
- Franek S., Będzieszak M., Lubińska T., *Wdrażanie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse” 2010, nr 2(3).
- Fredriksen K., *Fiscal Rules for Sub-central Governments – 2011 Update of the OECD Indicator*, OECD, Paris 2013.
- Galiński P., *Determinants of Debt Limits in Local Governments: Case of Poland*, ICEM-2015, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, t. 213 (2015).
- Gorina E., Maher C., *Measuring and Modeling Determinants of Fiscal Stress in US Municipalities*, „Mercatus Working Paper”, George Mason University, Fairfax, VA 2016.
- Hardt Ł., *The Idea of Good (Enough) Governance. The View from Complexity Economics*, „Argumenta Oeconomica” 2013, nr 2 (31).
- Hulbert C., Vammalle C., *Monitoring Sub-central Governments’ Debts: Practices and Challenges in OECD Countries*, RIFDE-GEN+, 2016.
- Jastrzębska M., *Alternatywne sposoby finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 12 (2017a), s. 40.
- Jastrzębska M., *Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem jednostek samorządu terytorialnego*, „Problemy Zarządzania – Management Issues” 2017, nr 2(67).
- Jaśkowska-Rokita M., *Modele i źródła finansowania komunalnych przedsięwzięć inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2.
- Jeong S., *Does the Size of Local Government Debt Affect the Level of Debt of Off-budget Entities? The Case of Local Government in Korea*, „SAGE Journals”, 22.01.2018.
- Kamiński A., *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kata R., *Poziom oraz struktura wydatków inwestycyjnych gmin w Polsce a ich dochody podatkowe i majątkowe*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 9.
- Kluza K., *Sustainability of Local Government Sector Debt. Evidence from Monte-Carlo Simulation*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2016, nr 1.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0). Final Report*, European Commission, Brussels 2015.
- Liu L., Tan K.S., *Subnational Credit Ratings. A Comparative Review*, Policy Research Working Paper, WPS 5013, The World Bank, Washington 2009.
- Lubińska T., *Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczania samorządowego długu publicznego*, w: *Zarządzanie długiem*

- publicznym. *Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 36.
- McDonald B., *Measuring the Fiscal Health of Municipalities*, Working Paper WP17BM1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. 2017.
- Navarro-Galera A., Buenida-Carrillo D., Lara-Rubio J., Rayo-Cantón S., *Do Political Factors Affect the Risk of Local Governments Default? Recent Evidence from Spain*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2017, nr 1 (15).
- Ostry J.D., Ghost A.R., Kim J.I., Qureshi M.S., *Fiscal Space*, IMF Staff Position Note, SPN/10/11, 2010.
- Peterson G.E., *Measuring Local Governmental Credit Risk and Improving Creditworthiness*, Working Paper No 37555, World Bank, Washington 1998.
- Sekuła A., Basińska B., *More Freedom – More Investment. The Relationship Between the Extent of Fiscal Autonomy with Respect to Own Revenues and Investment Expenditures of Polish Communes and Cities with County Rights*, „Argumenta Oeconomica” 2016, nr 1 (36) 2016.
- Singh R., Plekhanov A., *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*, IMP Working Paper WP/05/54, 2005.
- Song H., *Why Local Government Debts is Back on China's Agenda*, „Macropolo”, 7.08.2017.
- Zandi M., Cheng X., Packard T., *Special Report: Fiscal Space*, Moody's Analytics, 2011.
- Zhang Y.S., Barnett S., *Fiscal Vulnerabilities and Risks from Local Government Finance in China*, IMF Working Paper 14/4, 2014.

## KONCEPCJA SKONSOLIDOWANEGO WIELOLETNIEGO LIMITU ZOBOWIĄZAŃ FINANSOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Streszczenie

Celem artykułu było podjęcie próby zintegrowanego podejścia do problematyki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) w aspekcie zadłużenia w sposób łączący dwie perspektywy: budżetową oraz bilansową. Opierając się na dokonanym przeglądzie literatury, wskazano, że deficyt budżetowy JST może być wyższy niż faktycznie wykazywany z uwagi na mechanizm pozabudżetowego finansowania zadań. Analiza sprawozdań z wykonania budżetów oraz skonsolidowanych bilansów JST w Polsce za 2017 r. pozwoliła zidentyfikować skalę zadłużenia budżetowego i pozabudżetowego. W artykule przedstawiono propozycję uzupełnienia metody określania limitów zadłużenia JST przez wprowadzenie komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego do formuły limitu obsługi zadłużenia. Komponent ten może stanowić obligatoryjne ograniczenie bądź też zalecaną dobrą praktykę pomocną w ujawnianiu obecnych i potencjalnych obciążeń związanych z zadłużeniem, służąc wzmocnieniu wiarygodności finansowej oraz transparentności JST w zakresie ich skonsolidowanego zadłużenia.

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie pozabudżetowe, skonsolidowane zobowiązania, indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia

**JEL:** H72, H74

## THE CONCEPT OF THE CONSOLIDATED MULTI-YEAR LIMIT OF FINANCIAL OBLIGATIONS FOR THE ENTITIES OF LOCAL GOVERNMENT

### Abstract

The aim of the paper was to present an attempt of the integrated approach to the development problems of local government entities (LGE) concerning their indebtedness in a way covering two perspectives: budget and balance-sheet. Referring to the literature review, the author points to the fact that the LGE's budget deficit can be higher than actually reported because of the mechanism of extra-budgetary financing of some tasks. The analysis of the LGEs' budget realization reports and consolidated balance-sheets in Poland in 2017 made it possible to identify the size of budgetary and extra-budgetary indebtedness. The paper presents a proposal to augment the method employed in establishing debt limits for LGEs by introducing the extra-budgetary debt component into the formula of debt service limit. This component may be either an obligatory restriction or an optional governance rule which can be helpful in discovering the current and potential financial strains connected with the debt, strengthening thereby financial credibility and transparency of LGEs as regards their consolidated indebtedness.

**Keywords:** local government entities, extra-budgetary indebtedness, consolidated obligations, individual indicator of debt service

**JEL:** H72, H74

## КОНЦЕПЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО МНОГОЛЕТНЕГО ЛИМИТА ФИНАНСОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ЕДИНИЦ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Резюме

Целью статьи был анализ интегрированного подхода к проблематике развития единиц территориального самоуправления (ЕТС) в аспекте задолженности таким образом, чтобы соединить две перспективы: бюджетную и балансовую. Опираясь на проведенный обзор литературы, было указано, что реальный бюджетный дефицит ЕТС может быть выше статистического ввиду механизма внебюджетного финансирования задач. Анализ выполнения бюджетов и консолидированных балансов ЕТС в Польше за 2017 г. позволил определить масштабы бюджетной и внебюджетной задолженности. В статье представлено предложение дополнить метод определения лимитов задолженности ЕТС путем введения компонента, касающегося внебюджетной задолженности в формулу лимита обслуживания задолженности. Этот компонент может иметь форму обязательного ограничения или рекомендуемой хорошей практики, которая помогает выявить настоящие и потенциальные нагрузки, связанные с задолженностью, что повысит финансовую достоверность и прозрачность ЕТС в области их консолидированной задолженности.

**Ключевые слова:** единицы территориального самоуправления, внебюджетная задолженность, консолидированные обязательства, индивидуальный показатель обслуживания задолженности

**JEL:** H72, H74