

Krzysztof Kluza

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Trendy historyczne, narzędzia do analizy
zdolności spłaty zadłużenia
oraz postulaty zmian systemowych



Autor:
dr Krzysztof Kluza

Recenzja:
prof. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak

© Copyright by Instytutu Rozwoju Miast i Regionów
© Copyright by Texter

Warszawa 2019

ISBN (druk): 978-83-65105-24-0

ISBN (e-book): 978-83-65105-25-7

Instytutu Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
www.irm.krakow.pl

Texter Sp. z o.o.
ul. Nowogrodzka 31
00-511 Warszawa
monografie@texterbooks.com
www.texterbooks.com

Spis treści

| | |
|--|-----------|
| 1. Wprowadzenie | 9 |
| 1.1. Zarys procesów kształtowania się modelu polskiej samorządności lokalnej po 1989 r. | 9 |
| 1.2. Cel i zakres tematyczny książki | 11 |
| 1.3. Konstrukcja wywodu | 13 |
| 1.4. Uwagi metodologiczne | 17 |
| 2. Sektor jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej po 2008 r. | 19 |
| 2.1. Znaczenie samorządów terytorialnych w gospodarkach krajów Unii Europejskiej | 19 |
| 2.2. Problem zadłużenia i konsolidacji fiskalnej w samorządach | 24 |
| 2.3. Kierunki badań nad kondycją finansową JST | 26 |
| 3. Przegląd regulacji dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych JST w Polsce oraz konstrukcja ustawowych limitów zadłużenia | 31 |
| 3.1. Podstawowe przepisy regulujące działalność samorządów terytorialnych | 31 |
| 3.2. Regulacje dotyczące pozyskiwania finansowania zewnętrznego przez samorządy oraz ustawowe limity zadłużenia | 34 |

| | |
|---|------------|
| 3.3. Regulacje dotyczące nadzoru i kontroli nad działalnością finansową JST | 41 |
| 3.4. Ocena systemu regulacji | 45 |
| 4. Zróżnicowanie zadłużenia JST w latach 2007-2015 | 47 |
| 4.1. Kwestie metodologiczne | 47 |
| 4.2. Zróżnicowanie zadłużenia JST w ujęciu ogólnopolskim | 49 |
| 4.3. Zróżnicowanie zadłużenia województw | 56 |
| 4.4. Zależność między inwestycjami i zadłużeniem JST | 62 |
| 5. Tendencje na rynku finansowania dłużnego JST oraz charakterystyka pozyskanego finansowania | 69 |
| 5.1. Przegląd czynników kształtujących podaż i popyt na finansowanie zewnętrzne samorządów | 69 |
| 5.2. Źródła zewnętrznego finansowania samorządów | 72 |
| 5.3. Finansowanie zewnętrzne samorządów na tle innych sektorów gospodarki | 79 |
| 5.4. Koszt finansowania zewnętrznego dla samorządów oraz poziom konkurencji na przetargach | 85 |
| 6. Oszacowanie skutków finansowych dla JST wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych | 95 |
| 6.1. Konsekwencje zmian przepisów innych niż art. 243 UFP | 96 |
| 6.2. Skala dostosowań sektora JST do nowego limitu długu z art. 243 UFP – analiza <i>ex ante</i> | 97 |
| 6.3. Oszacowanie kosztów dostosowania do wymogów z art. 243 | 108 |
| 6.4. Uwagi końcowe | 112 |
| 7. Nowe instrumenty finansowe JST jako odpowiedź na zmiany w ustawowych limitach zadłużenia | 115 |
| 7.1. Innowacje finansowe w działalności samorządów terytorialnych | 115 |
| 7.2. Pierwotne koncepcje pozyskiwania finansowania ponad ustawowe limity | 117 |
| 7.3. Konsolidacja zadłużenia JST | 118 |

| | |
|---|------------|
| 7.4. Nowe instrumenty wykorzystywane w systemie finansowania JST | 127 |
| 7.4.1. Leasing operacyjny zwrotny – opis instrumentu | 127 |
| 7.4.2. Dzierżawa zwrotna – opis instrumentu | 131 |
| 7.4.3. Skutki transakcji leasingu lub dzierżawy zwrotnej dla JST | 132 |
| 7.5. Subrogacja długu JST | 141 |
| 8. Analiza okresu spłaty zadłużenia JST w oparciu o nadwyżki operacyjne | 145 |
| 8.1. Konstrukcja symulacji dotyczących zdolności JST do spłaty zadłużenia | 146 |
| 8.2. Zmiany horyzontu spłaty zadłużenia JST od 2010 r. | 147 |
| 8.3. Analiza horyzontu spłaty istniejącego zadłużenia – stan na koniec 2013 r. | 150 |
| 8.4. Analiza horyzontu spłaty istniejącego zadłużenia – stan na koniec 2015 r. | 155 |
| 8.5. Porównanie zmian w horyzoncie spłaty istniejącego zadłużenia JST pomiędzy 2013 r. i 2015 r. | 160 |
| 9. Alternatywne mierniki oceny zdolności do spłaty zadłużenia samorządów | 165 |
| 9.1. Mierniki oceny ryzyka kredytowego sektora samorządowego | 166 |
| 9.2. Ocena kondycji finansowej sektora samorządowego za pomocą mierników alternatywnych względem ustawowych limitów zadłużenia | 173 |
| 9.3. Ocena kondycji finansowej poszczególnych kategorii JST za pomocą mierników alternatywnych względem ustawowych limitów zadłużenia | 176 |
| 9.3.1. Gminy wiejskie | 177 |
| 9.3.2. Gminy miejsko-wiejskie | 179 |
| 9.3.3. Gminy miejskie | 181 |
| 9.3.4. Miasta na prawach powiatu | 182 |
| 9.3.5. Powiaty | 185 |
| 9.3.6. Województwa (Urzędy Marszałkowskie) | 187 |

| | |
|--|------------|
| 10. Analiza zróżnicowania profilu ryzyka samorządów za pomocą metody Data Envelopment Analysis | 191 |
| 10.1. Charakterystyka metody Data Envelopment Analysis | 192 |
| 10.2. Uwagi metodologiczne | 194 |
| 10.3. Określenie ryzyka niesystematycznego kategorii samorządów | 194 |
| 10.4. Ryzyko niesystematyczne a zmiany wskaźników zadłużenia na przykładzie miast na prawach powiatu | 200 |
| 10.5. Wnioski z analizy metodą DEA | 203 |
| | |
| 11. Zastosowanie metody Monte Carlo do symulacji zmian kondycji finansowej samorządów na skutek wzrostu stóp procentowych | 207 |
| 11.1. Charakterystyka metody Monte Carlo | 208 |
| 11.2. Ryzyko zmiany stóp procentowych dla sektora publicznego | 213 |
| 11.3. Ekspozycja polskiego sektora JST na ryzyko wzrostu stóp procentowych | 215 |
| 11.4. Symulacje Monte Carlo dla wskaźników obsługi zadłużenia JST | 218 |
| 11.5. Wnioski końcowe | 223 |
| | |
| 12. Propozycja konstrukcji alternatywnych rozwiązań w zakresie ustawowych limitów zadłużenia JST | 227 |
| 12.1. Historycznie proponowane modyfikacje indywidualnego wskaźnika zadłużenia | 229 |
| 12.2. Systemowe słabości rozwiązania z art. 243 UFP | 232 |
| 12.3. Modelowe ramy konstrukcji limitu zadłużenia dla JST | 236 |
| | |
| 13. Konkluzje | 243 |
| | |
| Bibliografia | 249 |
| Załączniki | 261 |
| Sylwetka Autora | 295 |

Rozdział 1. Wprowadzenie

1.1. Zarys procesów kształtowania się modelu polskiej samorządności lokalnej po 1989 r.

Zbudowany po 1989 r. system samorządu terytorialnego w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. postrzegany jest jako kluczowa reforma okresu transformacji w Polsce, a zarazem jeden z najbardziej interesujących obszarów do badań w dziedzinie nauk społecznych. Wprowadzony system urzeczywistnił w praktyce ideę państwa obywatelskiego i samorządnego. Umożliwił prowadzenie lokalnych polityk rozwoju i indywidualizację dostarczanych usług publicznych, dopasowanych do preferencji i możliwości poszczególnych lokalnych społeczności. Poprzez znaczącą decentralizację zarządzania środkami publicznymi poprawie uległy zarówno celowość wykonywanych zadań publicznych, jak i nadzór nad ich realizacją a w konsekwencji zwiększyła się produktywność sektora publicznego. Nie są to skutki przypadkowe. Zapowiadały je wieloletnie badania nad efektami upodmiotowienia uczestników życia publicznego, budową mechanizmów partycypacji zarówno od strony wyboru społecznego jak i metod kontroli, a także określeniem modelu decentralizacji państwa i finansów publicznych. Badania te były prowadzone wielopłaszczyznowo, m.in. w ramach teorii gier, teorii wyboru społecznego i ekonomii rozwoju przez najbardziej prominentnych przedstawicieli nauk ekonomii i finansów, w tym laureatów nagrody Nobla jak L. Hurwicz, E. Ostrom i A. Sen.

Warto zauważyć, iż zaprojektowany w 1990 r. w Polsce system samorządności lokalnej opartej o struktury gminne co do swej istoty pozostał stabilny, co wskazuje zarówno na jego generalnie poprawną konstrukcję jak i szeroką akceptację społeczną dla przyjętych rozwiązań. Wręcz uznawany jest on po 25-ciu latach za jeden z głównych sukcesów polskiej transformacji systemowej (zob. Swianiewicz, 2015). Jedyną większą modyfikacją tego systemu nastąpiła w 1998 r. w ramach reformy administracyjnej kraju (zmiany weszły od 1 stycznia 1999 r.). Wówczas wprowadzony został nowy podział administracyjny na poziomie

wojewódzkim oraz utworzone zostały powiaty. Zadania samorządu lokalnego zostały poszerzone o zadania o charakterze ponadgminnym i odpowiednio przyporządkowane do szczebla powiatowego lub wojewódzkiego (urzędy marszałkowskie). W tym kształcie system samorządu terytorialnego działa już w praktycznie niezmienny sposób do chwili obecnej.

Początkowy okres funkcjonowania samorządu terytorialnego to przede wszystkim budowa i nauka procesów współdecydowania przez mieszkańców o swojej lokalnej społeczności. Zarazem to także projektowanie i wdrażanie mechanizmów sprawnej a jednocześnie ekonomicznie opłacalnej realizacji zadań zleconych do obsługi przez rząd i finansowanych z budżetu centralnego. De facto to intensywny proces rzeczywistej, oddolnej demokratyzacji społeczeństwa po okresie niedemokratycznego państwa socjalistycznego i scentralizowanego zarządzania gospodarką. Drugi okres, z którym wiązały się zmiany ustawowe z 1998 r., to przygotowywanie Polski, zarówno z perspektywy lokalnej jak i ogólnokrajowej, pod efektywne działanie w ramach Unii Europejskiej, której funkcjonowanie, a w szczególności mechanizmy wsparcia finansowego i wyrównywania dysproporcji w rozwoju poszczególnych obszarów oparte są o procesy na szczeblu regionalnym i lokalnym, bez względu na to czy dotyczą polityk publicznych czy sektora prywatnego. Do ich skutecznej realizacji potrzebne były więc sprawnie działające struktury samorządu terytorialnego, nie tylko w aspekcie decyzyjno-administracyjnym ale również wykonawczym, w tym wręcz do realizacji konkretnych projektów infrastrukturalnych.

Kolejny wyraźnie odmienny okres funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce zapoczątkowany został wybuchem światowego kryzysu finansowego i gospodarczego w 2008 r. Kryzys na świecie miał wpływ na całą polską gospodarkę, skutkując wieloletnim spowolnieniem gospodarczym oraz silnymi napięciami fiskalnymi w budżecie państwa. Od 2009 r. deficyt sektora finansów publicznych przez kolejne trzy lata przekraczał 3% PKB, a zadłużenie sektora finansów publicznych od 2010 r. przekroczyło poziom 50% PKB. Spowolnienie w polskiej gospodarce wywarło też szereg negatywnych skutków na kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego, zarówno po stronie dochodowej jak wydatkowej. Zarazem na procesy te nałożyła się unijna Perspektywa Finansowa 2007-2013, w ramach której Polska uzyskała dostęp do 68 mld EUR środków pomocowych przeznaczonych na działania na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (zob. np. MRR, 2007 oraz MIR, 2015). W ramach tej kwoty na Regionalne Programy Operacyjne przypadło 17 mld EUR, na

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2 mld EUR, a na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 28 mld EUR. Wszystkie to były programy dostępne również dla inwestycji samorządowych, szczególnie w obszarze infrastruktury komunalnej i transportowej.

Absorpcja środków unijnych oraz realizacja szeregu innych inwestycji spowodowała, iż polskie samorzady terytorialne jako cały sektor stały się kluczowym inwestorem w gospodarce - w latach 2009-2015 ich wydatki majątkowe stanowiły średnio 13% wszystkich nakładów brutto na środki trwałe w Polsce zgodnie z danymi GUS. W efekcie jednostki samorządu terytorialnego odegrały istotną rolę w stymulowaniu popytu wewnętrznego i podtrzymywaniu wzrostu gospodarczego w okresie spowolnienia gospodarczego, a zarazem znacząco wzrosło ich zadłużenie oraz osłabiła się ich zdolność do spłaty długów. Kilkadziesiąt podmiotów objęte zostało też procesami naprawczymi. Zjawiska te występowały przez ponad 5 lat. W 2015 r. zarówno wpływ kryzysu przestał mieć bezpośredni związek z kondycją polskich jednostek samorządu terytorialnego, jak i również stopniowo dobiegały końca rozliczenia projektów inwestycyjnych z Perspektywą Finansową 2007-2013. Na koniec 2015 r. łączne zadłużenie polskich samorządów terytorialnych wręcz obniżyło się w porównaniu z poprzednim rokiem – taka sytuacja miała miejsce po raz pierwszy od kryzysu z 2008 r. Wyraźnej poprawie uległy też wskaźniki opisujące zdolność samorządów do spłaty ich zadłużenia.

1.2. Cel i zakres tematyczny książki

Niniejsza książka zawiera wieloaspektową analizę zadłużenia i kondycji finansowej samorządów terytorialnych w szczególności z punktu widzenia skali i zróżnicowania ich długu, zdolności do jego spłaty oraz wpływu na JST ustawowych limitów zadłużenia i pokrewnych regulacji w latach 2008-2015. Omawiana tematyka jest istotna zarówno ze względu na ważną rolę redystrybucyjną, jaką odgrywają polskie samorzady, jak i skalę realizowanych przez nie inwestycji oraz związaną z nimi absorpcją środków unijnych. Realizacja tych zadań po 2008 r. stała się utrudniona ze względu na spowolnienie gospodarcze w Polsce, skutkujące w szczególności relatywnym zmniejszeniem się dochodów samorządów w stosunku do realizowanych przez nie zadań.

W niniejszej książce wykorzystane zostały zarówno metody analizy trendów historycznych, analizy wpływu zmian regulacyjnych na finanse samorządów

terytorialnych, analizy wskaźnikowe jak również symulacje zdolności spłat zadłużenia oraz metody modelowania ilościowego wskaźników finansowych dla tych podmiotów. Analizy prezentowane w książce zostały przeprowadzone zarówno dla pojedynczych podmiotów jak i całego sektora.

Książka ta w jednym spójnym opracowaniu dostarcza informacji w szczególności w trzech grupach zagadnień. Po pierwsze zawiera szerokie omówienie procesów, jakie zachodziły w finansach samorządów w latach 2008-2015 z perspektywy zmian skali ich zadłużenia, jego kosztu oraz zdolności JST do jego spłaty. Ukazuje również wpływ zmian w ustawowych limitach zadłużenia na finanse JST. Wszystkie te zagadnienia są nie tylko ważne z punktu widzenia ich udokumentowania i historycznej oceny ich wpływu na samorządy, ale również ze względu na ukazanie oddziaływania cyklu inwestycyjnego na sektor samorządowy, mając na uwadze początek kolejnego cyklu związanego z unijną Perspektywą Finansową na lata 2014-2020. Szereg prawidłowości, które zostały zidentyfikowane w latach 2008-2015, w tym szczególnie kilkuletni silny ale zarazem przejściowy przyrost zadłużenia wystąpi zapewne również w kolejnej unijnej Perspektywie. Zrozumienie tych procesów pozwoli uniknąć zarówno zbyt restrykcyjnej polityki finansowania samorządów przez banki, jak i dopuszczenie do przeinwestowania przez część z nich. Może również wspomóc eliminację innowacji finansowych powstałych w celu ominięcia ustawowych limitów zadłużenia.

Drugim obszarem tematycznym, który w szeroki sposób jest omawiany w tej książce, to przedstawienie szeregu narzędzi i technik umożliwiających analizę kondycji finansowej podmiotów samorządowych, szczególnie z punktu widzenia ich zdolności kredytowej, oraz zastosowanie tych narzędzi w polskich realiach, w tym także do określenia maksymalnych limitów zadłużenia samorządów. W oparciu o przedstawione techniki można dokonywać zarówno identyfikacji pojedynczych JST o wysokim ryzyku, tworzyć wielokryterialne rankingi efektywności samorządów jak i oceniać kondycję całego sektora oraz modelować jej przyszłe zmiany. Narzędzia te mogą być pomocne w szeregu analiz, w tym także w ocenie adekwatności ustawowych limitów zadłużenia, tak aby przyjęte rozwiązania były właściwe z perspektywy bezpieczeństwa całości finansów państwa.

Kolejnym zagadnieniem a zarazem celem, jaki postawił przed sobą autor tej książki, jest przedstawienie czytelnikom i badaczom danych pomocnych do

analizy jednostek samorządu terytorialnego, które nie są dostępne w ramach obligatoryjnej sprawozdawczości tego sektora, a mogą dostarczać ważnych informacji odnośnie analizowanych procesów finansowych. Przykładem takich informacji, niedostępnych w ramach żadnej regularnej sprawozdawczości i bardzo pracochłonnych w opracowaniu, jest koszt pozyskiwania finansowania przez samorządy terytorialne (marże odsetkowo-prowizyjne), odzwierciedlający pośrednio poziom ryzyka samorządów relatywnie do innych grup klientów banków bądź obligacji Skarbu Państwa. Dane te zostały opracowane przez autora w oparciu o informacje z samorządowych Biuletynów Informacji Publicznej. Niniejsza książka zawiera również szereg wyliczeń wskaźników oceny sytuacji finansowej samorządów, prezentowanych dla poszczególnych lat w podziale na poszczególne kategorie podmiotów.

Książka koncentruje się ona na procesach finansowania zwrotnego jednostek samorządu terytorialnego i związanych z nimi ryzykiem kredytowym.

W przypadku wykorzystywanych w tym opracowaniu narzędzi analizy statystycznej bądź modelowania ekonometrycznego każda metoda jest syntetycznie opisana. Ponadto, zamieszczone są przy niej odnośniki do literatury zarówno przedstawiającej szczegółowe jej omówienie od strony teoretycznej, wraz z alternatywnymi podejściami, jak i do publikacji zawierających różnorodne przykłady zastosowań danej metody w nauce finansów i w analizach ryzyka.

1.3. Konstrukcja wyводу

Niniejsza książka składa się z kilku części. Na początek omówione jest pokrótce znaczenie sektora samorządowego w gospodarkach krajów Unii Europejskiej oraz zmiany jego kondycji finansowej. Zarazem rozdział ten zawiera przegląd literatury badawczej poświęconej roli tego sektora w okresie kryzysu gospodarczego oraz podejmowanych działań dostosowawczych, w tym także skuteczności prowadzonych polityk regionalnych. Zarysowanie perspektywy europejskiej jest istotne - choć samorządy z poszczególnych krajów unijnych poddane były zbliżonym procesom makroekonomicznym i fiskalnym (przy czym o różnym stopniu natężenia), to widać że na ich tle sektor polskich samorządów wyraźnie się wyróżniał i w związku z tym wymaga osobnych analiz. Pomimo iż pełnił on przeciętnie mniejszą rolę w gospodarce pod względem swych dochodów i realizowanych zadań (ze względu na duże znaczenie samorządów w krajach skandynawskich i Europy Zachodniej), to odznaczał się on silnie inwestycyjnym

charakterem swojej aktywności. W okresie spowolnienia gospodarczego samorządy w Polsce znacząco stymulowały popyt wewnętrzny, co jednocześnie poskutkowało znaczącym przyrostem ich zadłużenia i wpłynęło negatywnie na ich kondycję finansową.

Kolejny rozdział książki zawiera syntetyczny przegląd polskich rozwiązań prawnych, które regulują pozyskiwanie finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym także opis ustawowych limitów zadłużenia. Znajomość przepisów regulujących te zagadnienia jest potrzebna do zrozumienia zjawisk przedstawionych w dalszej części książki.

Dalsza część książki, obejmująca Rozdział 4 i Rozdział 5 to opis rynku finansowania samorządów w latach 2008-2015. Rozdział 4 poświęcony został analizie zadłużenia JST w podziale na kategorie jednostek samorządowych czyli z wyodrębnieniem województw, powiatów, miast na prawach powiatów i trzech kategorii gmin oraz jego zróżnicowania geograficznego. Za pomocą statystyk opisowych oraz przeprowadzonych testów ukazane jest statystycznie istotne zróżnicowanie tych podmiotów pomiędzy poszczególnymi kategoriami, co oznacza iż analizy ich kondycji finansowej muszą być przeprowadzane w ujęciu bardziej szczegółowym niż dla sektora ogółem. W Rozdziale 4 przedstawione są również modele opisujące zależność pomiędzy inwestycjami realizowanymi przez JST a ich zadłużeniem.

W Rozdziale 5 omówione są natomiast z perspektywy całego sektora procesy zachodzące na rynku finansowania JST. Wskazane są potrzeby inwestycyjne samorządów, w tym związane z absorpcją środków unijnych, źródła finansowania samorządów oraz przebieg procesów kredytowych w tym sektorze na tle innych sektorów gospodarki. Ukazana jest zmiana charakteru długu samorządowego z perspektywy banków, w szczególności utrata jego statusu jako bezpiecznego substytutu względem instrumentów dłużnych Narodowego Banku Polskiego. Zaprezentowane zostały tu także szczegółowe informacje o parametrach finansowania zewnętrznego pozyskiwanego przez samorządy, zebrane w oparciu o dane z indywidualnych przetargów.

Oprócz charakterystyki zadłużenia samorządów i procesów jego pozyskiwania Rozdziały 4-5 zawierają również szereg danych źródłowych oraz statystyk opisowych, niedostępnych w ramach obowiązkowej sprawozdawczości dotyczącej samorządów terytorialnych. Są to m.in. marże, rozkłady cen na

przetargach, długości okresu finansowania, aktywność banków w poszczególnych latach a także liczne statystyki na temat samorządów w ujęciu wojewódzkim i w podziale na poszczególne kategorie samorządowe.

Następna część niniejszego opracowania, obejmująca Rozdział 6 i Rozdział 7, poświęcona jest skutkom zmian w ustawowych limitach zadłużenia samorządów, które zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2014 r. W Rozdziale 6 przedstawione jest najpierw, jak zmieniała się liczba samorządów, które bezpośrednio musiały dokonać ‘restrukturyzacji’ swego zadłużenia na skutek tych zmian ustawowych. Następnie oszacowany jest dodatkowy koszt, jaki poniósł sektor samorządów na skutek dostosowania do zmian tego ustawowego limitu. W kolejnym rozdziale pokazane są natomiast konsekwencje wprowadzenia nowych regulacji na politykę finansowania samorządów, szczególnie tych samorządów w przypadku których nowe regulacje istotnie ograniczyły im przestrzeń do dalszego zadłużania się. Opisany jest proces przeprowadzania konsolidacji zadłużenia przez JST oraz nowe instrumenty finansowania JST: leasing zwrotny nieruchomości, dzierżawa zwrotna i subrogacja długu w trybie art. 518 § 1 pkt. 3 Kodeksu Cywilnego wraz z pokazaniem korzyści, jakie dzięki nim mogły osiągnąć JST. Korzyści te w praktyce oznaczają głównie możliwość obejścia nowych limitów zadłużenia przez samorządy o gorszej kondycji finansowej, przez co te innowacje finansowe można zakwalifikować do instrumentów toksycznych. Jak wskazuje w swym sprawozdaniu Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych instrumenty finansowe inne niż kredyt bankowy i obligacje komunalne są jedną z głównych przyczyn (obok przeinwestowania, ogólnej niegospodarności, a w przypadku powiatów także posiadania nierentownego szpitala) problemów finansowych JST i konieczności przeprowadzenia programów naprawczych (KRRIO, 2016). Autor formułuje na koniec tej części opracowania postulaty modyfikacji przepisów, które wyeliminują tego typu działania samorządów i sektora finansowego.

Kolejna część książki składa się z czterech rozdziałów, w których przedstawione jest szereg metod służących do oceny aktualnej kondycji finansowej samorządów bądź modelowania jej zmian w przyszłości. Rozdział 8 zawiera podstawowe analizy okresu spłaty istniejącego zadłużenia dla poszczególnych kategorii samorządów w oparciu o ich nadwyżki operacyjne, zgodnie z Hipotezą Niestabilności Finansowej autorstwa Minsky’ego (1992b). Przeprowadzając te podstawowe symulacje finansowe można w czytelny sposób zaobserwować, najpierw pogorszenie się kondycji finansowej samorządów do 2012 r., a następnie jej stopniową poprawę do 2015 r. Bazując na teorii Minsky’ego, polskie

samorządy posiadają zabezpieczony (*hedge financing*) typ finansowania zewnętrznego. Rozdział 9 zawiera natomiast propozycje wskaźników zadłużenia alternatywnych względem limitów ustawowych. Wykorzystane zostało tu podejście znane z dziedziny analizy finansów przedsiębiorstw, czyli wskaźniki bazujące na przepływach pieniężnych z działalności operacyjnej i długu netto. Nie bez znaczenia w opracowaniu tych mierników było doświadczenie zawodowe autora, który przez szereg lat zajmował się w bankach finansowaniem podmiotów prywatnych i publicznych, w tym także jako członek komitetu kredytowego banku. Zastosowanie zaproponowanych mierników do oceny sektora ujawnia zarówno znaczące różnice w kondycji finansowej poszczególnych kategorii samorządów jak i olbrzymie jej zmiany na przestrzeni lat 2008-2015.

Rozdział 10 przedstawia zastosowanie metody DEA (*Data Envelopment Analysis*), służącej pierwotnie do budowy rankingów produktywności w sektorze prywatnym, w analizie ryzyka samorządów. Wykorzystując wskaźniki opracowane w Rozdziale 9 przeprowadzona analiza dostarcza wskazań, które podmioty są bardziej podatne na trudności z obsługą swego zadłużenia w przyszłości ze względu na swoją indywidualną gospodarkę kosztami i podejmowane inwestycje, a które mogą mieć trudności ze względu na uwarunkowania strukturalne. W Rozdziale 11 przedstawione są natomiast analizy ekspozycji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na ryzyko wzrostu stóp procentowych. Od 2013 r. stopy procentowe są w Polsce na niskich poziomach, zmniejszając istotnie bieżące koszty obsługi zadłużenia oraz, zgodnie z nową formułą ustawowych limitów zadłużenia, podnosząc samorządom ich przestrzeń do zaciągania nowych długów w przyszłość. Wzrost rynkowych stóp procentowych może skokowo pogorszyć kondycję finansową tych podmiotów. Symulacje te przeprowadzone są za pomocą metody Monte Carlo.

Ostatni rozdział książki poświęcony jest podejściu systemowemu do kształtowania ustawowych zasad dotyczących maksymalnego zadłużenia samorządów. Omówione są mankamenty aktualnie obowiązującego rozwiązania z Ustawy o Finansach Publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. oraz propozycje odnośnie jego zmiany, sformułowane zarówno ze strony organizacji reprezentujących samorządy lokalne jak i regionalne izby obrachunkowe i środowisko bankowe. Następnie przedstawiona jest autorska propozycja podejścia do określania ustawowych limitów zadłużenia wraz z symulacją, ile podmiotów po wprowadzeniu zmian musiałoby bezpośrednio dostosować swoją gospodarkę finansową.

Niniejsza książka może być pomocna dla samorządowców w stabilnym zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego z perspektywy stosowania instrumentów dłużnych. Zarazem może ułatwić przedstawicielom sektora bankowego poprawne określenie ryzyka kredytowego tego sektora, a ustawodawców wesprze w projektowaniu odpowiednio bezpiecznych regulacji, w tym także w przeciwdziałaniu innowacjom finansowym, które omijają ustawowe limity zadłużenia.

1.4. Uwagi metodologiczne

Na koniec 2015 r. w Polsce było 2808 jednostek samorządu terytorialnego, formujących trzyszczeblowy system samorządu terytorialnego składający się z gmin, powiatów i województw (urzędów marszałkowskich). W przypadku największych miast (66 podmiotów na koniec 2015 r.), realizują one zarówno funkcje gminne jak i powiatowe, stąd zostały one wyodrębnione w oddzielnej kategorii miast na prawach powiatu. Pozostałe gminy podzielone są na trzy kategorie: gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie oraz gminy wiejskie. Dane odnośnie pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego, które są wykorzystywane w analizach w Rozdziałach 4, 8, 9, 10, 11, 12, pochodzą z Ministerstwa Finansów z systemu BeSTi@. Dostępne są one na stronie internetowej ministerstwa po adresem: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>.

Należy zauważyć, iż ze względu na ośmioletni okres analiz, który obejmuje niniejsze opracowanie, wystąpiły w tym czasie zmiany w liczbie jednostek samorządu terytorialnego jak i w ich przyporządkowaniu do poszczególnych kategorii. Przy czym dotyczyło to łącznie jedynie kilkunastu podmiotów na 2808 samorządów. Dla porównywalności szeregów czasowych w niniejszej książce przyjęte zostały więc następujące reguły. W przypadku Wałbrzycha, który w 2013 r. został przekształcony z gminy miejskiej w miasto na prawach powiatu (przejmując przy tym część powiatu wałbrzyskiego), w analizach za lata 2007-2015 w Rozdziałach 4, 8, 11 traktowany jest on jako gmina miejska. W części przypadków, gdy Wałbrzych jest ujęty w analizie jako miasto na prawach powiatu, jest to odrębnie zaznaczone. Siedem gmin wiejskich i jedna gmina miejsko-wiejska, które zmieniły swój status po 2014 r., w analizach ujęte są zgodnie ze statusem z 2013 r. W 2010 r. liczba samorządów zwiększyła się o jeden podmiot powstała gmina Jaśliska wyodrębniona z gminy Dukla. W 2015 r.

liczba samorządów zmniejszyła się o jeden podmiot – gmina wiejska Zielona Góra została połączona z miastem na prawach powiatu Zielona Góra.

Należy również zauważyć, że dług jednostek samorządu terytorialnego nie obejmuje zadłużenia podmiotów leczniczych (SPZOZ), których organem tworzącym są samorzady (wyniosło ono 4,2 mld zł na koniec 2015 r.) oraz innych jednostek samorządowych jak np. samorządowe instytucje kultury, które mogą we własnym imieniu zaciągać zobowiązań (0,5 mld zł zadłużenia na koniec 2015 r.). Uwzględniając te zobowiązania we wskaźniku zadłużenie/dochody ogółem JST (i bez zwiększania mianownika o dochody tych jednostek), jego poziom wzrósł w 2015 r. z 36,0% do 38,4%. Wskaźniki zadłużenia samorządów nie uwzględniają również zadłużenia spółek komunalnych (zob. Poniatowicz, 2014). Są to niezależne podmioty prawne, o własnych źródłach przychodów i finansowania oraz nie posiadające prawnych gwarancji spłaty ich zadłużenia przez JST.

Dodatkowo, w Polsce ocena ryzyka jednostek samorządu terytorialnego jest utrudniona ze względu na rozwój nowych instrumentów finansowych takich jak leasing zwrotny nieruchomości oraz dzierżawa zwrotna nieruchomości. Transakcje tego typu nie są ujęte w zadłużeniu samorządów. Konstrukcja tych instrumentów oraz ich wpływ na kształtowanie się wskaźników ustawowych zadłużenia są przedstawione w Rozdziale 7 w dalszej części opracowania. Na koniec 2015 r. ich skala nie była duża – nie przekraczały one 1% całości zadłużenia samorządów. Wszelako ich wpływ na gospodarkę finansową samorządów może stopniowo rosnąć, jeśli ustawodawca nie uwzględni ich w formułach ustawowych limitów zadłużenia.

W przypadku wskaźników zadłużenia na 1 mieszkańca (per capita) i innych mierników wykorzystujących dane demograficzne w niniejszym opracowaniu, liczone są one w oparciu o liczbę mieszkańców z poszczególnych lat podawaną przez Główny Urząd Statystyczny (Bank Danych Lokalnych, dane dostępne pod adresem <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>). Pozostałe specyficzne kwestie związane z wykorzystywanymi danymi bądź konstruowanymi szeregami czasowymi omówione są bezpośrednio w rozdziałach, których dotyczą. Pozostałe kwestie metodologiczne, specyficzne dla wybranych metod badawczych, zostały opisane we właściwych rozdziałach w dalszej części książki.

Rozdział 2. Sektor jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej po 2008 r.

2.1. Znaczenie samorządów terytorialnych w gospodarkach krajów Unii Europejskiej

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) odgrywają istotną rolę w poszczególnych krajach Unii Europejskiej (UE), realizując szereg zadań zleconych przez rząd centralny oraz zadań własnych, w tym prowadzą liczne projekty inwestycyjne (szczegółowy opis zadań JST w ramach sektora finansów publicznych zob. w Owsiak S., 2013). JST obejmują szczebel jednostek gminnych oraz w zależności od kraju jeden lub więcej szczebli regionalnych, w tym także w części krajów struktury rządów prowincji bądź landów (np. Hiszpania, Niemcy). W krajach UE dochody ogółem JST przez ostatnie 10 lat kształtowały się systematycznie na poziomie 13%-14% Produktu Krajowego Brutto (PKB), w 2015 r. wynosząc 13,7% unijnego PKB. Największy sektor JST mierzony relacją jego dochodów do PKB w 2015 r. występował w krajach skandynawskich (Dania 35,2% PKB, Szwecja 24,7% PKB, Finlandia 22,9% PKB), a także w Belgii 25,1% PKB, Niemczech 20,8% PKB i Hiszpanii 20,4% PKB. Najmniejsze znaczenie JST odgrywały natomiast w przypadku Irlandii (2,4% PKB) i Grecji (3,6% PKB).

Konsekwencje zapoczątkowanego w 2008 r. kryzysu światowego nie ominęły również sektora JST. W krajach UE poskutkowało on widocznym wzrostem zadłużenia JST z 4,9% PKB na koniec 2006r. i 2007 r. do 7,0% PKB na koniec 2015 r. Wzrost zadłużenia JST dotyczył większości krajów UE. Największy był w Hiszpanii (wzrost z 8,4% PKB w 2007 r. do 24,5% PKB w 2015 r.) oraz w Belgii (z 8,5% PKB do 18,2% PKB). Wszelako w części krajów zadłużenie JST pozostało na wciąż bardzo niskim poziomie – przykładowo w Bułgarii wyniosło 1,4% PKB na koniec 2015 r. a w Chorwacji 1,6% PKB. Zarazem tylko w trzech krajach: Niemczech, Irlandii i Węgrzech, zadłużenie JST w relacji do PKB po

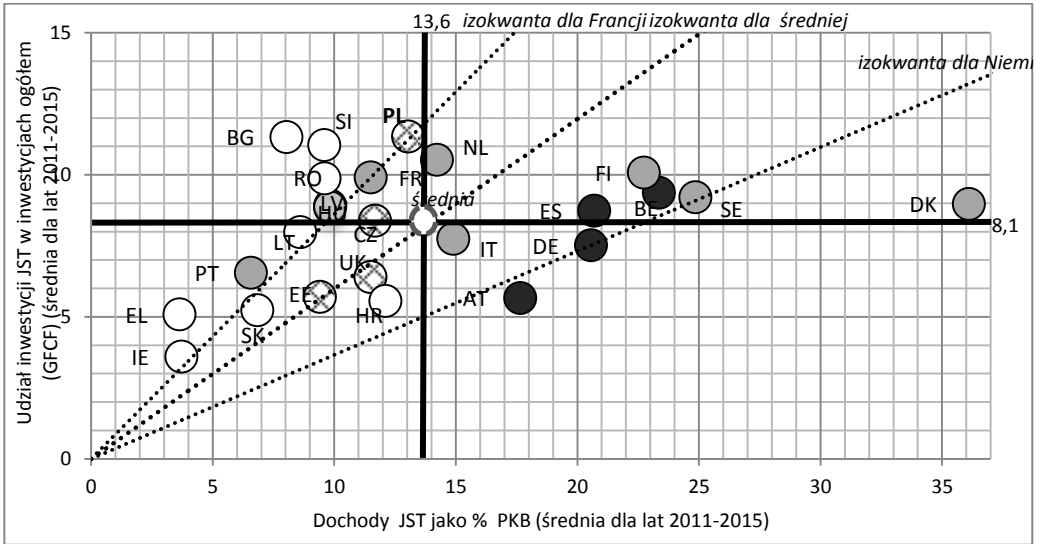
2007 r. zmniejszyło się, przy czym w Niemczech był to spadek z 29% PKB do 26% PKB, czyli wciąż pozostało bardzo wysokie.

W krajach UE istotnie przyrosło też zadłużenie sektora JST w relacji do jego dochodów. W latach 2006-2007 utrzymywało się na poziomie 33%. Następnie zaczęło dynamicznie rosnąć, tak iż na koniec 2010 r. stanowiło już przeciętnie 44,7% dochodów JST. Najwyższy poziom wskaźnik ten osiągnął w 2014 r. (49,5%). Na koniec 2015 r. obniżył się do 47,8%, będąc blisko o połowę wyższy niż przed kryzysem.

Wzrost zadłużenia JST był nie tyle skutkiem zmniejszenia się środków będących w ich gestii w stosunku do realizowanych przez nie zadań (choć i taka sytuacja wystąpiła np. w Hiszpanii, Irlandii i Polsce), co przede wszystkim aktywnymi działaniami inwestycyjnymi JST¹, szczególnie w pierwszych trzech latach od początku kryzysu. JST w istotny sposób zastępowały wówczas hamujące inwestycje sektora prywatnego, po części korzystając też z środków infrastrukturalnych w ramach unijnej Perspektywy Finansowej 2007-2013. Udział inwestycji JST w całości inwestycji w krajach UE zwiększył się z 7,0% w latach 2006-2007 do 9,2% in 2010. Następnie spadł do 7,8% w 2012 r., a od 2014 r. utrzymuje się na poziomie 8,3%. W latach 2009-2011 najwyższy udział w całości inwestycji odnotowały JST hiszpańskie (13,5%), polskie (13,3%), łotewskie (12,1%), holenderskie (11,3%) oraz litewskie (11,2%). W latach 2009-2011 JST przeznaczały na inwestycje średnio ok. 17% swoich dochodów. W Irlandii i Rumunii było to nawet ponad 25% dochodów JST. Wybrane statystyki charakteryzujące sektor JST w poszczególnych krajach UE w okresie ostatnich pięciu lat przedstawia Wykres 2.1.

¹ W książce tej dla porównań międzynarodowych jako inwestycje przyjęte zostały nakłady brutto na środki trwałe.

Wykres 2.1. Charakterystyka sektora JST w krajach UE z perspektywy dochodów, inwestycji i zadłużenia w latach 2011-2015.



Źródło: Eurostat online database, obliczenia własne.

Uwaga 1: Kolor okręgów na wykresie oznacza wysokość wskaźnika 'zadłużenie JST/PKB'. Biały kolor = wskaźnik poniżej 2,5%; kratka = od 2,5% do 5,0%; szary = od 5,0% do 10,0%; czarny = powyżej 10,0%.

Uwaga 2: Najmniejsze kraje UE czyli Cypr, Luxemburg i Malta nie zostały uwzględnione w porównaniu.

Uwaga 3: Skrótów nazw krajów zgodnie z podejściem stosowanym przez Komisję Europejską.

Rosnące zadłużenie JST w powiązaniu z relatywnie niską dynamiką ich dochodów wpłynęło niekorzystnie na kondycję finansową samorządów, powodując że ich inwestycje spadły z poziomu 2,0% PKB w 2009 r. do 1,6% PKB w latach 2012-2013 - najniższego od 2005 r. W 2015 r. wzrosły do 1,7% PKB. Równocześnie, po 2011 r. wystąpiło negatywne zjawisko spadku produktywności sektora JST w krajach UE (zdefiniowanej jako relacja produktu do dochodów), generując dodatkowe ryzyka makroekonomiczne (patrz Tabela 2.1 oraz zależność między dochodami, produktem i zadłużeniem sektora JST w poszczególnych krajach UE przedstawiona na wykresach w Załącznikach 1 i 2).

Tabela 2.1. Udział inwestycji w dochodach ogółem JST oraz produktywność JST w latach 2008-2015

| | Relacja inwestycji JST do dochodów JST | | | | Produktywność JST | | | |
|-------------------|--|--------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2008 | 2010 | 2012 | 2015 | 2008 | 2010 | 2012 | 2015 |
| Belgia | 8,1% | 9,3% | 9,8% | 8,2% | 62,2% | 65,5% | 64,9% | 58,6% |
| Austria | 8,0% | 8,1% | 7,2% | 7,5% | 62,0% | 65,0% | 61,6% | 60,5% |
| Bułgaria | 28,0% | 20,9% | 19,7% | 45,6% | 98,8% | 93,2% | 92,9% | 61,1% |
| Chorwacja | 16,3% | 9,9% | 8,7% | 7,9% | 70,7% | 77,9% | 80,0% | 79,8% |
| Czechy | 19,9% | 20,6% | 17,7% | 20,5% | 81,9% | 81,0% | 90,1% | 82,0% |
| Dania | 4,4% | 4,2% | 4,9% | 4,7% | 56,8% | 56,3% | 53,9% | 53,6% |
| Estonia | 20,5% | 10,6% | 18,7% | 14,1% | 77,7% | 79,6% | 75,7% | 81,6% |
| Finlandia | 9,1% | 8,7% | 9,3% | 9,6% | 87,1% | 86,6% | 89,3% | 83,8% |
| Francja | 22,4% | 19,4% | 19,9% | 16,6% | 65,3% | 66,2% | 67,0% | 67,9% |
| Grecja | 30,3% | 26,1% | 16,6% | 20,2% | 69,1% | 89,5% | 79,3% | 71,8% |
| Hiszpania | 15,4% | 16,2% | 6,8% | 8,4% | 68,9% | 76,3% | 65,8% | 71,8% |
| Holandia | 16,1% | 15,1% | 14,0% | 13,0% | 82,3% | 83,9% | 83,2% | 77,3% |
| Irlandia | 46,4% | 33,4% | 19,2% | 9,4% | 59,9% | 67,4% | 82,7% | 86,6% |
| Litwa | 21,9% | 20,5% | 19,7% | 13,2% | 84,2% | 79,5% | 85,5% | 92,7% |
| Łotwa | 28,0% | 22,2% | 23,5% | 13,4% | 91,2% | 74,0% | 87,0% | 88,2% |
| Niemcy | 7,2% | 7,9% | 7,2% | 7,1% | 50,1% | 54,3% | 51,9% | 50,3% |
| Polska | 15,9% | 21,5% | 16,4% | 16,4% | 74,7% | 79,1% | 77,6% | 77,1% |
| Portugalia | 26,7% | 25,0% | 14,9% | 13,2% | 75,7% | 79,7% | 76,1% | 77,9% |
| Rumunia | 28,1% | 23,1% | 28,5% | 27,7% | 73,9% | 66,1% | 70,8% | 58,7% |
| Słowacja | 18,4% | 25,8% | 16,4% | 20,1% | 88,7% | 92,9% | 86,3% | 79,7% |
| Słowenia | 25,9% | 26,5% | 20,1% | 24,3% | 73,0% | 74,3% | 75,6% | 70,6% |
| Szwecja | 7,7% | 7,8% | 8,4% | 8,7% | 76,9% | 74,4% | 73,9% | 73,5% |
| Węgry | 11,1% | 18,7% | 13,1% | 31,0% | 88,2% | 89,6% | 80,3% | 74,9% |
| Wlk. Brytania | 9,2% | 9,2% | 8,6% | 9,3% | 73,0% | 71,1% | 66,5% | 69,2% |
| Włochy | 11,7% | 10,3% | 9,8% | 9,0% | 64,7% | 66,4% | 66,5% | 66,6% |
| średnia nieważona | 18,3% | 16,8% | 14,4% | 15,2% | 74,3% | 75,6% | 75,4% | 72,6% |

Źródło: Eurostat online database, analiza własna.

Należy zauważyć, iż silna kondycja finansowa sektora JST może stanowić ważny czynnik wspierający wzrost gospodarczy. Szereg badań dostarcza dowodów na wysoką efektywność wydatków JST oraz że decentralizacja finansów państwa wpływa na wzrost PKB per capita, produktywność, poprawę mierników kapitału ludzkiego, w tym szczególnie związanych z poziomem edukacji, a także skutkuje wyższym odsetkiem środków kierowanych na inwestycje niż w przypadku scentralizowanego modelu finansów publicznych – zob. (Blöchliger, 2013), (Blöchliger, Égert, 2013) oraz (Fredriksen, 2013). Wszelako duża aktywność JST w gospodarce może nieść ze sobą istotne ryzyka. Badania dostarczają również

dowodów na powstawanie nieefektywności w działalności JST. W szczególności istnieje ryzyko upolitycznienia działalności samorządu, na przykład poprzez wydatki bieżące i inwestycje mające na celu zapewnić reelekcję rządzącym, niekoniecznie zaś będące efektywne z perspektywy danej lokalnej społeczności. Sytuacje tego typu opisują m.in. (Guillamón, Bastida, Benito, 2013), (Haan de, Klomp, 2013), (Pérignon, Vallée, 2017) oraz (Veiga, Veiga, 2007). Teoretyczne aspekty oceny efektywności wydatków JST zostały przedstawione w (Owsiak K., 2014). Rolę polskich JST w sektorze finansów publicznych i pośrednio skalę decentralizacji zadań realizowanych przez polskie JST ilustruje Tabela 2.2, przedstawiająca dochody i wydatki poszczególnych segmentów sektora finansów publicznych w ujęciu skonsolidowanym.

Tabela 2.2. Dochody i wydatki JST na tle całego sektora finansów publicznych w Polsce – ujęcie z perspektywy skonsolidowanych przepływów finansowych; dane w mld zł

| | Podsektor rządowy | w tym: Budżet państwa | w tym: Agencje wykonawcze | w tym: Pozostałe jednostki | Podsektor samorządowy | w tym: Budżety JST | w tym: Pozostałe jednostki | Podsektor społecznych ubezpieczeń | w tym: FUS | Sektor publicznych finansów |
|--|------------------------------|-----------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------------|--|------------|--|
| 1. Dochody ogółem | 420,1 | 289,1 | 11,7 | 119,3 | 245,7 | 199,0 | 46,6 | 302,7 | 193,5 | 968,5 |
| w tym: transfery wewnątrz sektora finansów publicznych | 49,3 | 4,7 | 7,7 | 37,0 | 134,5 | 99,3 | 35,2 | 96,9 | 64,5 | 280,7 |
| 2. Dochody bez transferów | 370,8 | 284,4 | 4,0 | 82,3 | 111,1 | 99,7 | 11,5 | 205,9 | 129,0 | 687,8 |
| 3. Wydatki ogółem | 463,9 | 331,7 | 11,2 | 120,9 | 242,2 | 196,4 | 45,7 | 306,5 | 199,5 | 1 012,5 |
| w tym: transfery wewnątrz sektora finansów publicznych | 205,2 | 177,6 | 5,2 | 22,4 | 31,4 | 27,7 | 3,7 | 44,1 | 5,2 | 280,7 |
| 4. Wydatki bez transferów | 258,7 | 154,2 | 6,0 | 98,5 | 210,8 | 168,7 | 42,0 | 262,4 | 194,2 | 731,8 |
| 5. Wynik (1-3) | -43,8 | -42,6 | 0,5 | -1,6 | 3,5 | 2,6 | 0,9 | -3,8 | -6,0 | -44,1 |

Źródło: „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2015 r. Omówienie”, Ministerstwo Finansów, 2016, s. 323.

2.2. Problem zadłużenia i konsolidacji fiskalnej w samorządach

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy poskutkował wzrostem deficytów budżetowych i zadłużenia całego sektora finansów publicznych we wszystkich krajach UE. Wymagało to podjęcia działań zmierzających do konsolidacji fiskalnej, oznaczającej poza ograniczaniem wydatków publicznych, także zwiększenie dochodów budżetowych poprzez wzrost obciążeń podatkowych - zob. Szolno-Koguc, Twarowska, (2014). Przy czym jak wskazują analizy za lata 2008-2014 dla krajów UE przedstawione w Dziemianowicz, Poniatowicz, Budlewska (2016), zróżnicowanie polityk podatkowych pomiędzy poszczególnymi krajami było znaczące. Zazwyczaj zwiększane były stawki VAT, a zmniejszane stawki CIT, zaś w przypadku PIT występowała różnorodność kierunków działań. Łącznie w krajach UE nie wystąpiła statystycznie istotna zależność pomiędzy zmianami stawek podatkowych a zmianami zadłużenia sektora publicznego (zob. Dziemianowicz i in. (2016)).

Rosnące zadłużenie sektora publicznego, w tym sektora JST, zaowocowało więc dalszą debatą na temat sposobu wprowadzenia konsolidacji fiskalnej oraz wyboru instrumentów, które będą najkorzystniejsze z punktu widzenia osiągnięcia długoterminowego wzrostu gospodarek. Wpływ zwiększenia restrykcyjności polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy analizowany jest m.in. przez Barrell, Holland, Hurst (2012). Autorzy ci przedstawiają możliwe negatywne skutki konsolidacji fiskalnej na wzrost w krótkim horyzoncie czasu. W innym badaniu Sutherland, Hoeller, Merola (2012) wskazują, że należy poszukiwać polityk o niskim efekcie mnożnikowym w krótkim okresie (np. związanych ze zmianami w systemie emerytalnym) i równocześnie podejmować reformy instytucji budżetowych. Eggertsson, Krugman (2012) modelują ryzyka makroekonomiczne związane ze zmniejszeniem dźwigni finansowej w gospodarce, pokazując negatywny wpływ takiej polityki na konsumpcję krajową. Wskazują również na takie ryzyko, że zwiększona produktywność może wpłynąć na spadek produkcji, jeśli towarzyszyć jej będzie obniżka dźwigni finansowej. W efekcie z perspektywy decydentów wybór optymalnej polityki konsolidacyjnej jest niezwykle trudny.

Oдноśnie sektora JST dedykowane rekomendacje dla wybranych krajów są zawarte w raportach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W raportach OECD dla Danii (OECD, 2012) oraz Finlandii (OECD, 2014) przedstawione są rekomendacje, które również pojawiły się w debacie o polskich

samorządach czyli łączenie małych JST w większe jednostki (w przypadku Polski, związane jest to też z przyszłością powiatów ziemskich) oraz wprowadzenie reguł fiskalnych, w tym przypadku dotyczących ograniczenia wzrostu wydatków samorządowych. Odnośnie polskich JST diagnoza kondycji sektora wraz z rekomendacjami zmian zawarta jest w Dąbska, Trzyna (2013) oraz w Hausner i in. (2014). Potencjalne negatywne konsekwencje programów oszczędnościowych w samorządach, w szczególności ryzyko wystąpienia negatywnych skutków ubocznych dla JST po stronie zatrudnienia i dochodów ludności a także ograniczenia w oferowanych przez JST usługach publicznych, są omówione m.in. w Donald, Glasmeier, Gray, Lobao (2014), Peck (2014) i Vammalle, Hulbert (2013).

W przypadku JST możliwość zakończenia ekspansywnej polityki inwestycyjnej i wzrostu zadłużenia może być dodatkowo utrudniona. Jak wykazali Sobel, Crowley (2014) występują efekty zapadni (ang. *ratchet effects*) w krajowych i lokalnych podatkach na skutek międzyrządowych transferów, co oznacza że nie można ich przywrócić do wcześniejszych poziomów. Ponadto, jak wykazał Padovano (2014), władze lokalne charakteryzują się przy wydawaniu pieniędzy zachowaniem charakterystycznym dla miękkiego ograniczenia budżetowego (ang. *soft budget constraint*), z perspektywy oczekiwanych transferów od budżetu centralnego. Te uwarunkowania powodują w praktyce, iż określone polityki inwestycyjne i społeczne prowadzone przez JST mogą być kontynuowane, nawet jeśli nie są fiskalnie podtrzymywalne oraz charakteryzują się niską produktywnością.

Szereg z powyższych zjawisk wystąpiło również w Polsce (zob. np. analizę w Owsiak S. (2011a)). W szczególności nastąpił szybki wzrost zadłużenia JST, które w relacji do PKB wzrosło z 2,2% PKB na koniec 2008 r. do 4,2% PKB na koniec 2011 r. Wzrost zadłużenia JST i równocześnie silny wzrost inwestycji samorządowych zapoczątkowały istotną dyskusję na temat m.in. prorozwojowej roli sektora JST w kryzysie, określenia limitów zadłużania się JST, oceny ryzyka ich działalności oraz adekwatności dochodów JST w stosunku do realizowanych przez nie zadań. Zagadnienia istotności wydatków inwestycyjnych JST dla gospodarki a zarazem ich wpływ na wzrost zadłużenia JST w okresie spowolnienia gospodarczego w ujęciu systemowym są omówione w (Piotrowska-Marczak, 2011). Debata na temat docelowego kształtu sektora finansów publicznych i roli JST w tym sektorze przedstawiona jest m.in. w (Famulska, Nowakowski, 2011) oraz (Owsiak S., 2011b). Adekwatność dochodów JST w

Polsce w stosunku do ich zadań w ujęciu dylematów systemowych, czyli z uwzględnieniem zarówno zasady adekwatności jak i wymogów stabilności finansów publicznych, omówiona jest w (Lubińska, 2017), a z perspektywy wpływu na JST poszczególnych zmian w prawie w (Surówka, 2014) oraz (ZMP, 2012). Luka w dochodach JST w latach 2009-2013 została oszacowana w (Kluza, 2014a) w wysokości ok. 0,6%-1,0% PKB.

2.3. Kierunki badań nad kondycją finansową JST

Pomimo pogorszenia się kondycji finansowej europejskich JST w następstwie światowego kryzysu zapoczątkowanego w 2008 r. (zob. Vammalle, Hulbert, 2013) wciąż mało jest publikacji poświęconych tematyce ryzyka kredytowego samorządów i ich zdolności do spłaty zadłużenia. Literatura badawcza dotycząca pomiaru ryzyka koncentruje się na analizie prywatnych przedsiębiorstw oraz instytucji finansowych. Badań poświęconych analizie podmiotów sektora publicznego jest wyraźnie mniej, co jest zrozumiałe biorąc pod uwagę znacząco niższy czy wręcz pomijalny poziom ryzyka kredytowego występujący w sektorze publicznym. Przykładowo popularny podręcznik na temat zarządzania finansowego i księgowości w sektorze publicznym (Bandy, 2011) tematyce zarządzania ryzykami finansowymi poświęca jedynie kilka stron. Wszelako po 2008 r. ryzyko niewypłacalności sektora publicznego wzrosło (zob. m.in. Rozdział 11 nt. ryzyka wzrostu stóp procentowych). Pojawiły się restrukturyzacje długu, jak na przykład w Grecji, wymuszone *de facto* niewypłacalnością rządu centralnego. W innych krajach strefy euro jak np. Hiszpania, Portugalia, Irlandia wsparcie zostało wprowadzone w sposób pośredni poprzez takie programy jak European Stability Mechanism oraz European Financial Stability Facility. Stabilizowały one sytuację sektora finansów publicznych w tym sektora samorządowego, którego kondycja w takich krajach jak na przykład Włochy, również uległa znaczącemu pogorszeniu.

Po 2008 r. wystąpiły też przypadki bezpośredniej restrukturyzacji długu JST. Największe z nich to miasto Detroit (18 mld USD zadłużenia) oraz Jefferson County, AL (4 mld USD zadłużenia). W 2014 r. także miasto Rzym znalazło się na granicy bankructwa (14 mld EUR zadłużenia) – ostatecznie zostało uratowane dzięki ekspresowemu przyjęciu przez rząd centralny dodatkowych regulacji, przekazujących dodatkowe środki z budżetu państwa na funkcjonowanie tego samorządu terytorialnego. Należy pamiętać, że nawet jeśli zobowiązania JST są w ostateczności zabezpieczone poprzez jawne bądź ukryte/pośrednie gwarancje

rządowe (w przypadku Polski wsparcie rządowe dla JST wynika m.in. z art. 224 UFP (2009) a jednocześnie z ustawowego braku możliwości upadłości JST – zob. Jastrzębska (2016a)), to fakt ten nie eliminuje negatywnego wpływu potencjalnego kryzysu zadłużeniowego na sektor publiczny i całą gospodarkę.

W Polsce można dotąd mówić o bankructwie jednej gminy - obecnie trwa procedura przyłączenia gminy Ostrowice, która straciła zdolność do obsługiwanego zadłużenia, do sąsiednich gmin, połączona z przyznaniem pożyczki restrukturyzacyjnej przez Ministerstwo Finansów. Zarazem w Polsce ok. 18% JST posiadało na koniec 2015 r. zobowiązania wymagalne, które nie zostały uregulowane w bieżącym roku budżetowym. Wszelako nie jest to wyznacznik utraty przez nie płynności finansowej, tylko zazwyczaj ujawnienia niewielkich rozbieżności księgowych, zobowiązań spornych lub innych incydentalnych zdarzeń. Tylko w przypadku niecałych 2,5% JST zobowiązania te przekraczały kwotę 0,5 mln zł (nominalnie największe miały gminy Rewal - 17 mln zł i Bogatynia - 7,5 mln zł oraz miasta na prawach powiatu Toruń - 5,6 mln zł i Gdynia - 5,3 mln zł) oraz stanowiły 2% zadłużenia tych JST. Poszerzone analizy nt. zobowiązań wymagalnych JST zawarte są w Filipiak (2014).

Dodatkowo, szereg JST w Polsce przechodziło lub przeszło programy postępowania naprawczego. W 2015 r. dotyczyło to 23 samorządów (18 gmin i 5 powiatów). W ramach tych postępowań (oraz postępowań ostrożnościowych) mogły one skorzystać z ‘pomocowej’ pożyczki z budżetu państwa (odpowiednie przepisy zob. w podrozdziale 3.1). W sumie o pożyczkę z budżetu państwa ubiegało się dotąd ponad 70 JST. W 2015 r. największą pożyczkę z budżetu państwa otrzymał Powiat Gorzowski – 46,9 mln zł z okresem spłaty 29 lat (na uregulowanie zobowiązań szpitala w Kostrzynie nad Odrą). Natomiast w 2014 r. było to województwo mazowieckie (urząd marszałkowski) – na kwotę 246,5 mln zł na okres 25 lat (pożyczka na spłatę zaległych i bieżących rat „janosikowego”). Pożyczka dla województwa mazowieckiego nie wiązała się z postępowaniem naprawczym. W 2016 r. rekordowa była zaś pożyczka dla gminy Rewal (102 mln zł na spłatę zadłużenia w bankach i parabankach). W wielu z tych przypadków, gdyby samorządy nie otrzymały pożyczki z budżetu państwa, to faktycznie by zbankrutowały. Nie doszło do tego dzięki tym pożyczkom.

Przytoczone powyżej fakty oznaczają, że ocena ryzyka kredytowego JST nie jest czysto akademickim zagadnieniem. Istnieje potrzeba dokonywania pomiaru ryzyka tych podmiotów. Dedykowana metodyka oceny kondycji finansowej JST

została przedstawiona w (Peterson, 1998). Własne podejścia do oceny ryzyka samorządów opracowały również agencje ratingowe. Opis specyficznych kryteriów do oceny podmiotów z sektora JST zawarty jest m.in. w (FITCH, 2012), (FITCH, 2014), (S&P, 2013) i (S&P, 2014). Wartościowe jest również adaptowanie metod oceny ryzyka stosowanych dla sektora przedsiębiorstw. Zawarte są m.in. w (Altman, 2000), (Crouhy, Galai, Mark, 2000), (Jajuga, 2007) oraz (Palepu, Healy, Bernard, 2004).

W przypadku polskich samorządów propozycje wskaźników do oceny kondycji JST i bezpieczeństwa realizowanych przez nie zadań, alternatywne względem wskaźników ustawowych i typowych analiz danych historycznych, prezentują (Dylewski, 2009) oraz (Czudec, Kata, 2012). Jak pokazane zostanie w dalszej części niniejszej książki (szczególnie w Rozdziałach 9-11), wskaźniki finansowe zbudowane w oparciu o wzorce z analizy finansowej przedsiębiorstw stanowią wartościową alternatywę względem ustawowych limitów zadłużenia, które są powszechnie stosowane przy ocenie kondycji finansowej polskich JST. Należy przy tym zauważyć, iż w Polsce kompletna ocena ryzyka JST jest utrudniona. Po pierwsze relatywnie szybko pojawiło się zjawisko przesuwania części zadłużenia JST do podległych im spółek komunalnych (zob. Poniatowicz, 2011b). W efekcie ta część zadłużenia nie występuje, poniekąd słusznie, w statystykach zadłużenia JST. Po drugie to skutek rozwoju nowych instrumentów finansowych takich jak leasing zwrotny nieruchomości i dzierżawa zwrotna, w odpowiedzi na wejście w życie limitu zadłużenia dla JST zgodnie z art. 243 UFP (2009). Instrumenty te nie są uwzględniane w zobowiązaniach finansowych JST, dzięki czemu omijają nowe ustawowe limity zadłużenia. Konstrukcja tych instrumentów oraz ich wpływ na kondycję finansową JST są szeroko omówione w Rozdziale 7. Co prawda na koniec 2015 r. zadłużenie z tytułu tych instrumentów stanowiło mniej niż 1% całości oficjalnego długu JST (raportowanego w sprawozdaniu Rb-Z), ale ich znaczenie będzie w przyszłości rosnąć, jeśli nie zostaną wprowadzone odpowiednie modyfikacje w konstrukcji ustawowych limitów zadłużenia.

Oceniając polskie sektor JST na tle innych krajów UE widać, iż posiada on szereg szczególnych cech. Pomimo iż polskie JST pełnią mniejszą rolę w gospodarce pod względem posiadanych budżetów i realizowanych redystrybucyjnych funkcji w sektorze publicznym niż średnia dla krajów UE (przy czym jest on mniejszy w porównaniu z krajami skandynawskimi i większością krajów Europy Zachodniej, ale zarazem największy spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej), to wyróżniają się one silnie proinwestycyjnym charakterem swojej aktywności.

Zarówno z perspektywy udziału wydatków inwestycyjnych w swych budżetach jak i znaczenia inwestycji samorządowych dla całej gospodarki polskie JST były liderem wśród krajów UE w okresie po wybuchu kryzysu z 2008 r. Charakteryzowały się też systematycznie wyższą od średniej dla krajów UE produktywnością swoich działań (zob. Załączniki 1 i 2). W okresie spowolnienia gospodarczego polityki polskich JST generowały więc istotną część popytu wewnętrznego i w efekcie znacząco stymulowały wzrost gospodarczy.

Te działania odbyły się kosztem wyraźnego wzrostu zadłużenia polskich JST, ponad proporcjonalnie dużego w porównaniu z innymi krajami UE, co z jednej strony w połączeniu z ustawowymi limitami długu zaczęło tworzyć barierę do dalszej ekspansywnej polityki inwestycyjnej polskich JST, a z drugiej skutkowało zauważalnym pogorszeniem kondycji finansowej tego sektora oraz potencjalnymi trudnościami ze spłatą zadłużenia w części podmiotów. Równocześnie nastąpiły procesy migracji ludności pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, które mogą skutkować powstawaniem regionów bądź pojedynczych JST zagrożonych pogłębiającą się degradacją zarówno od strony gospodarczej, społecznej jak i demograficznej.

Rozdział 3. Przegląd regulacji dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych JST w Polsce oraz konstrukcja ustawowych limitów zadłużenia

3.1. Podstawowe przepisy regulujące działalność samorządów terytorialnych

W niniejszym rozdziale zawarty jest syntetyczny przegląd regulacji dotyczących zasad gospodarki finansowej polskich JST w kontekście zjawisk związanych z pozyskiwaniem finansowania zewnętrznego przez JST, opisywanych w dalszych rozdziałach tej książki. Świadomie pominięty jest tu kompleksowy opis przepisów regulujących działanie poszczególnych kategorii JST zarówno od strony źródeł ich dochodów jak i realizowanych przez nie zadań a także roli JST w polskim sektorze finansów publicznych. Czytelnik poszukujący tego typu informacji może je znaleźć m.in. w Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Ziolo (2013) oraz Surówka (2013). Omówienie zakresu decentralizacji zadań publicznych w krajach UE zawarte jest natomiast w Ruśkowski (2015).

Patrząc od strony obowiązujących aktów prawnych tematyka gospodarki finansowej JST uregulowana jest przede wszystkim w następujących ustawach:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej zwana USG (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998r. Nr 91, poz. 578 ze zm.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998r. Nr 91, poz. 576 ze zm.),

- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – dalej zwana UDJST (Dz.U. 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

Jednocześnie całość polskiego systemu finansów publicznych, w tym także sektor JST, uregulowana jest przede wszystkim ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - zwaną dalej UFP, 2009 (Dz.U. 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)² oraz omówiona w Alińska (2016) i Owsiak S. (2013). Ponadto, przegląd i ocena elementów polskiego sektora finansów publicznych z perspektywy jego efektywności i przejrzystości oraz wskazanie rekomendacji mających na celu doskonalenie procesów zarządzania zadaniami publicznymi są zawarte w: Lubińska, Będziszak, Marska-Dzioba (2015). Czytelnik zainteresowany w pogłębionym stopniu modelem funkcjonowania polskiego sektora JST i jego roli w sektorze publicznym powinien zapoznać się z wyżej wymienionymi opracowaniami i aktami prawnymi.

Umocowanie systemowe JST i ich samodzielność są uregulowane w Polsce już na poziomie konstytucyjnym. Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP³ jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą im w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z art. 165 Konstytucji RP JST posiadają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Zarazem samorządom ma być zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 Konstytucji RP).

Analogiczne zapisy zawierają wyżej wymienione ustawy dotyczące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Przykładowo ustawa USG w art. 2 stanowi, że gmina jest jednostką samodzielną, wykonującą zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Art. 6 USG stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z art. 51 USG gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy. Natomiast organami nadzoru są zgodnie z art. 86 USG Prezes

² Wcześniej obowiązywała Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005 r., nr 249 poz. 2104) – zwaną dalej jako UFP (2005).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (RIO). Podobne zapisy znajdują się w ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa. Przytoczone regulacje wskazują, że JST posiadają co do zasady samodzielność w zakresie prowadzenia swojej gospodarki finansowej. Jednocześnie istnieje szereg przepisów regulujących bądź ograniczających swobodę JST w prowadzeniu ich polityki finansowej, opisanych w dalszej części tego rozdziału.

Ustawodawstwo w Polsce nie przewiduje ogłoszenia upadłości JST. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. 2003 r. Nr 60, poz. 535 ze zm.) w art. 6 wprost wskazuje, że nie można ogłosić upadłości wobec jednostek samorządu terytorialnego. Może jedynie nastąpić egzekucja majątku JST, ale samorząd będzie dalej zobowiązany realizować swoje zadania publiczne – zob. Jastrzębska (2016a). Dodatkowym ważnym zapisem w kontekście wsparcia państwa dla JST przeżywających trudności finansowe jest art. 224 UFP (2009) [poprzednio art. 177 UFP (2005)]. Daje on możliwość udzielenia ‘pomocowej’ pożyczki dla JST z budżetu państwa w przypadku postępowania naprawczego w JST (szczegółowe okoliczności zawiera art. 240a UFP (2009)) lub postępowania ostrożnościowego zgodnie z art. 224 ust. 5 UFP (2009).⁴ Przy czym obowiązujące przepisy nie są w pełni jasne, jeśli chodzi o m.in. określenie zarówno przesłanek, które warunkują wdrożenie programu naprawczego jak i ograniczeń, które w trakcie tego programu muszą być przestrzegane. Omówienie problemów związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących postępowania naprawczego JST przedstawione jest w (Salachna, 2014).

Przytoczone regulacje, nawet jeśli wymagające częściowo dointerpretowania, w bardzo dużym stopniu ograniczają ryzyko finansowania JST z perspektywy podmiotów finansujących. W połączeniu z niskim wymogiem kapitałowym w bankach dla należności od JST (20%) czynią sektor JST bardzo atrakcyjnym dłużnikiem bez względu na ocenę ryzyka kredytowego poszczególnych podmiotów. W związku z tym, żeby nie doprowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia JST, w polskim prawodawstwie wprowadzone jest szereg

⁴ W 2015 r. opiniowane były 23 programy naprawcze (z czego 5 zaopiniowane negatywnie przez RIO), w tym w 10 przypadkach programy te przewidywały ubieganie się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ust. 1 UFP (2009) – zob. KRRIO (2016). Dla porównania w 2014 r. opiniowane było 26 programów naprawczych (z czego 6 negatywnie), w tym 8 z nich przewidywało pożyczkę z budżetu państwa.

przepisów regulujących pozyskiwanie finansowania zewnętrznego przez JST, zarówno co do jego celu jak i skali. Przedstawione są one w kolejnym podrozdziale.

3.2. Regulacje dotyczące pozyskiwania finansowania zewnętrznego przez samorządy oraz ustawowe limity zadłużenia

Pierwszym istotnym obszarem ograniczeń nakładanych na JST w przypadku pozyskiwania finansowania zewnętrznego, są regulacje odnośnie katalogu celów, na jakie JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Są one zdefiniowane w art. 89 ust. 1 UFP (2009). Są to:

1. pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST;
2. finansowanie planowanego deficytu budżetu JST;
3. spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
4. wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE.

Art. 89 ust. 2. stanowi zarazem, iż zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

W praktyce oznacza to, że dług JST o okresie spłaty dłuższym niż 1 rok może być zaciągany wyłącznie na finansowanie inwestycji (pkt 2 i 4) lub na operacje związane z refinansowaniem istniejącego zadłużenia (pkt 3). Przy czym pkt 4 dopuszcza finansowanie zarówno wydatków majątkowych jak i bieżących. Finansowanie pozostałej działalności bieżącej bądź korzystanie z limitów kredytowych na potrzeby bieżącego zarządzania płynnością finansową danej jednostki może odbywać się wyłącznie w formule krótkoterminowego finansowania, obowiązkowo spłacanego przez JST na koniec każdego roku kalendarzowego. Zarazem, zgodnie z art. 91 UFP (2009) w przypadku ubiegania się o finansowanie w formie kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych JST musi uzyskać opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty tego kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

Szereg regulacji doprecyzowuje kwestię finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych przez JST. Zgodnie z UDJST, dochodami tych jednostek mogą być między innymi środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Dodatkowo ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz UDJST umożliwiają samorządom pozyskiwanie dofinansowania ich wkładu własnego ze środków budżetu państwa, co jest wymagane przy realizacji projektów finansowanych z udziałem środków unijnych. Środki z budżetu Unii Europejskiej mogą być przeznaczone wyłącznie na cele określone przez dawcę lub właściwą umowę międzynarodową a ich wydatkowanie podlega procedurom zawartym w danej umowie lub pokrewnym procedurom. Zasady ich rozliczania są tożsame jak dla dotacji z budżetu państwa (zob. z art. 184 UFP, 2009). Jednocześnie środki odpowiadające wkładowi krajowemu na projekty unijne są przekazywane i rozliczane jako dotacja celowa z budżetu.

Kolejna grupa regulacji dotyczy określenia maksymalnych poziomów zadłużania się JST. Do końca 2013 r. obowiązywały dwa podstawowe limity – zadłużenia do dochodów ogółem (Z/D) oraz spłat długu i odsetek do dochodów ogółem ($(R+O)/D$). Limity te kształtowały w dużym stopniu gospodarkę finansową JST przez wiele lat, szczególnie w latach 2011-2013, kiedy kondycja finansowa JST uległa wyraźnemu pogorszeniu miała (zob. m.in. Rozdział 4 i Rozdział 9). Choć od 2014 r. limity te formalnie nie obowiązują, to szczególnie wskaźnik zadłużenia do dochodów pozostaje nadal istotnym parametrem opisującym finanse JST, szczególnie pod kątem oceny zdolności kredytowej JST prowadzonej przez banki. Definicję tych limitów zawiera art. 169 i 170 UFP (2005).

Zgodnie z art. 170 UFP (2005) zadłużenie pojedynczego samorządu nie mogło przekraczać 60% jego planowanych dochodów ogółem na dany rok budżetowy, z wyłączeniem zadłużenia związanego z realizacją projektów współfinansowanych ze środków niepodlegających zwrotowi pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i krajów EFTA (do czasu uzyskania ich refundacji). Formuła liczenia wskaźnika w oparciu o sprawozdania finansowe JST ($Rb-Z$ oraz $Rb-NDS$) jest następująca:

$$\frac{\text{Zadłużenie}}{\text{Dochody ogółem}} = \frac{(RbZ, E - RbZ, C1)}{RbNDS, A} \leq 60\%$$

gdzie RbZ , $C1$ – kwota zadłużenia związanego z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE.

Zarazem zgodnie z art. 169 UFP (2005) kwoty obsługi zadłużenia (spłaty kapitału i odsetek kredytów, wykup papierów wartościowych oraz potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji) w przypadku pojedynczego samorządu nie mogły przekraczać 15% jego planowanych dochodów ogółem na dany rok budżetowy, z wyłączeniem zadłużenia związanego z realizacją projektów współfinansowanych ze środków niepodlegających zwrotowi pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i krajów EFTA. Formuła liczenia wskaźnika w oparciu o sprawozdania finansowe JST jest następująca:

$$\frac{\text{Kwota obsł. zadłużenia } (R + O)}{\text{Dochody ogółem}} = \frac{(RbNDS, D21_D23_D24 - RbNDS, D211_D231_D241) + (Rb28S, \text{par. } 801_802_806_807_808_809_811_812_813_814 - Rb28S, X)}{RbNDS, A} \leq 15\%$$

gdzie $Rb28S, X$ – koszty finansowe ponoszone od długu zaciągniętego w związku z realizacją projektów współfinansowanych przez UE, liczone jako suma paragrafów w $Rb-28S$: 8011-8012, 8015-8019, 8021-8022, 8025-8029, 8061-8062, 8065-8069, 8071-8072, 8075-8079, 8081-8082, 8085-8089, 8091-8092, 8095-8099, 8111-8112, 8115-8119, 8121-8122, 8125-8129, 8131-8132, 8135-8139, 8141-8142, 8145-8149.

R - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,

O - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty odsetek od kredytów, pożyczek i papierów wartościowych oraz dyskonta od tych papierów a także spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Zgodnie ze zmianą ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (UFP, 2009) od początku 2014 r. dotychczasowe limity zadłużenia ‘60%’ oraz ‘15%’ zastąpił indywidualny wskaźnik zadłużenia zdefiniowany w art. 243 UFP (2009). Formuła liczenia wskaźnika jest następująca:

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

gdzie:

R - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, zdefiniowane analogicznie jak we wzorze dla wskaźnika obsługi zadłużenia '15%' powyżej,

O - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty odsetek od kredytów, pożyczek i papierów wartościowych oraz dyskonta od tych papierów a także spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji, zdefiniowane analogicznie jak we wzorze dla wskaźnika obsługi zadłużenia '15%' powyżej,

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym (*RbNDS, A*),

Db - dochody bieżące (*RbNDS, A1*),

Sm - dochody ze sprzedaży majątku (*Rb27S, par. 077_078_087*),

Wb - wydatki bieżące (*RbNDS, B1*),

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.

Nowe regulacje różnicują limit maksymalnego zadłużenia dla każdego z samorządów w zależności od generowanych przez niego historycznych nadwyżek środków, z których może być dokonywana spłata przyszłego zadłużenia. Prognozowane na rok *n* kwoty spłaty zadłużenia (lewa strona równania) nie mogą przekraczać średniej rocznej z ostatnich trzech lat nadwyżki operacyjnej (z uwzględnieniem kosztów finansowych) powiększonej o sprzedaż majątku (prawa strona równania). Obie strony równania podzielone są przez wielkość dochodów ogółem w poszczególnych latach, tak aby uzyskać relację względną, nie wymagającą aktualizacji np. w przypadku wystąpienia wysokiej inflacji.

Kierunkowo wskaźnik z art. 243 UFP (2009) jest logiczny, ponieważ opiera się na generowanych przez JST przepływach pieniężnych, a do ograniczenia poziomu zadłużenia podchodzi w sposób indywidualny (w zależności od zdolności JST do generowania nadwyżek), co jest jego niewątpliwą zaletą. Wszelako, konstrukcja tego wskaźnika obarczona jest także wadami, które omówione są w Rozdziale 12 tej książki.

Oprócz przytoczonych limitów zadłużenia istnieje szereg dodatkowych ograniczeń wywierających wpływ na gospodarkę finansową i pozyskiwanie finansowania przez JST. W szczególności jest to obowiązujący od 2011 r. wymóg nadwyżki operacyjnej. Zgodnie z art. 242 UFP (2009) organ stanowiący JST nie

może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pochodzące z niewykorzystanej części zaciągniętego wcześniej długu. Przepis ten w połączeniu z katalogiem celów na jakie JST mogą zaciągać dług (art. 89 UFP, 2009) implikuje, że nowe finansowanie JST mogą zaciągać w praktyce wyłącznie na cele inwestycyjne.

Kolejną istotną regulacją jest Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2010 r. Nr 252, poz. 1692).⁵ Rozporządzenie to zmieniło klasyfikację tytułów dłużnych, wliczanych przez samorządy do wskaźników zadłużenia. Zgodnie z rozporządzeniem, począwszy od 1 stycznia 2011 r., do zadłużenia JST wliczane są także:

- zobowiązania wynikające z umów partnerstwa publiczno-prywatnego,⁶
- papiery wartościowe o ograniczonej zbywalności,
- umowy sprzedaży płatne w ratach (kredyt handlowy),
- umowy leasingu oraz umowy nienazwane (finansowanie usług, robót budowlanych, dostaw) o terminie zapłaty dłuższym niż rok.

W rezultacie rozszerzenia katalogu zobowiązań wliczanych do długu JST wzrósł raportowany przez samorządy poziom zadłużenia. Przykładowo według szacunków Regionalnych Izb Obrachunkowych analizujących wpływ tej regulacji limit długu 60% w III kw. 2010 r. przekroczyłyby 83 JST. Ostatecznie na koniec 2011 r. limit 60% przekroczyło 32 JST, z czego około połowa właśnie na skutek zaliczenia do długu umów wykupu wierzytelności związanych z finansowaniem robót budowlanych.

Przestrzeń do zaciągania zadłużenia oraz harmonogram jego spłaty uwarunkowane są również wymogami, jakie muszą spełniać budżet oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) w każdym JST. Przede wszystkim musi być spełniony w WPF wymóg realistyczności prognoz zgodnie z art. 226 ust. 1 UFP (2009). Wymóg ten nabiera dodatkowego znaczenia, jeśli powiązemy go z

⁵ A także Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767).

⁶ W późniejszym okresie przepis ten został dointerpretowany, że zobowiązania tego typu są wykazywane w zadłużeniu JST wtedy, gdy większość ryzyk z zawartej umowy PPP jest po stronie JST.

limitem zadłużenia z art. 243 UFP (2009). Oznacza to, że we wszystkich przyszłych latach, które obejmuje dany WPF, limit z art. 243 musi być przestrzegany w oparciu o racjonalnie uzasadnione plany finansowe a nie ogólne symulacje finansowe.

WPF musi być sporządzony na dany rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata. Zgodnie z art. 227 ust. 2 UFP (2009) prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF, sporządza się na okres, na który JST zaciągnęło bądź planuje zaciągnąć zobowiązania. Zarazem, uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego musi zgodnie z wymogami art. 212 ust. 1 pkt 3, 4 i 6 UFP (2009) określać kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu JST wraz ze źródłami pokrycia deficytu, łączną kwotę planowanych przychodów budżetu JST oraz limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. Zaciągane zadłużenie w przypadku finansowania przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu nie może przekraczać kwoty deficytu określonej w budżecie. Zgodnie z wymogami art. 244 ust. 1 UFP (2009) istnieje obowiązek powiększenia łącznej kwoty spłat o przypadające do spłaty zobowiązania związku współtworzonego przez dane JST.

Należy również zauważyć, że od 28 grudnia 2013 r. negatywna opinia RIO o projekcie uchwały budżetowej w związku z niezachowaniem relacji z art. 243 UFP (2009) lub zapisów art. 242 i art. 244 stanowi zgodnie z art. 240a UFP (2009) przesłankę do uruchomienia procedury związanej z przyjęciem programu postępowania naprawczego w danym JST. Samorząd w okresie realizacji postępowania naprawczego nie może m.in. podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

Kolejnym uregulowaniem gospodarki finansowej JST, wspólnym dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, jest art. 52 UFP (2009), określający w ust 1 pkt 2, że ujęte w budżecie danej jednostki wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit w danym roku. Zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych oraz zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań. Zarazem zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 UFP (2009) dotyczącym zasad dokonywania wydatków przez jednostki sektora publicznego, samorządy nie mogą posiadać zobowiązań wymagalnych.

Oprócz wspomnianych powyżej przepisów występują również przepisy, które w sposób pośredni wpływają na finanse JST. Wśród nich należy wymienić regulacje odnośnie progów ostrożnościowych, ustawę o działalności leczniczej, a od strony proceduralnej przepisy dotyczące zamówień publicznych.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (UDL; Dz. U. z 2011r. Nr 78, poz. 684 ze zm.) wprowadza określone obowiązki na JST, będące podmiotami tworzącymi dla podmiotów leczniczych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ). W szczególności art. 59, ust. 2 UDL stanowi, że podmiot tworzący SPZOZ może, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego SPZOZ pokryć ujemny wynik finansowy za rok obrotowy tego zakładu, jeżeli wynik ten, po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną – do wysokości tej wartości. W przeciwnym razie, w przypadku nie pokrycia wyżej wspomnianego ujemnego wyniku finansowego, zgodnie art. 59, ust. 4 UDL podmiot tworzący w terminie 12 miesięcy od upływu terminu określonego w art. 59, ust. 2 UDL wydaje rozporządzenie, zarządzenie albo podejmuje uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji SPZOZ. Ponadto art. 72, ust. 1 UDL stanowi, że jeśli wskaźnik zadłużenia SPZOZ (zdefiniowany jako relacja sumy zobowiązań długoterminowych i krótkoterminowych, pomniejszonych o inwestycje krótkoterminowe SPZOZ do sumy jego przychodów) jest wyższy niż 0,5, to podmiot tworzący, przed dniem przekształcenia, przejmuje zobowiązania SPZOZ o takiej wartości, aby wskaźnik zadłużenia wyniósł nie więcej niż 0,5. Jeśli wspomniany wskaźnik wynosi 0,5 lub mniej to podmiot tworzący, przed dniem przekształcenia, może ale nie musi przejąć zobowiązania SPZOZ. Przepisy te są istotne dla miast na prawach powiatów, powiatów oraz województw (urzędów marszałkowskich), gdyż to te JST są podmiotami tworzącymi dla SPZOZ.

Istotne uregulowania odnośnie JST zawiera również art. 86 UFP (2009) poświęcony procedurom ostrożnościowym i sanacyjnym w sektorze finansów publicznych. W sytuacji gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB za poprzedni rok budżetowy jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok (czyli rok $n+2$, jeśli przekroczenie wskaźnika nastąpiło za rok n) mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków niepodlegających zwrotowi pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i

krajów EFTA. W przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB za poprzedni rok budżetowy jest równa lub większa od 60% to wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu oraz poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia tej relacji jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Tryb pozyskiwania finansowania przez JST następuje zazwyczaj zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (PZP, Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), w oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. W sytuacji pozyskiwania finansowania zewnętrznego w większości przypadków JST stosują tryb przetargu nieograniczonego (uregulowany w Rozdziale 3, Oddziale 1 PZP). Spod ustawy PZP wyłączone jest pozyskiwanie finansowania w formie emisji obligacji. Zarazem zgodnie z art. 4 pkt 8 PZP ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro (w dniu 16 kwietnia 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 423), która podniosła ten próg do 30 000 euro). Wybrane instrumenty jak np. leasing zwrotny nieruchomości lub dzierżawa zwrotna nieruchomości podlegają natomiast pod procedurę zamówień wynikającą z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.).

3.3. Regulacje dotyczące nadzoru i kontroli nad działalnością finansową JST

Organem nadzoru nad działalnością JST w zakresie spraw finansowych (zgodnie z art. 171 Konstytucji RP) są Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO). Sprawują one nadzór z punktu widzenia kryterium legalności. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (URIO; Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428 ze zm.) stanowi zarazem, iż RIO sprawują nadzór nad działalnością JST w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych JST i ich związków oraz samorządowych jednostek organizacyjnych. Kontrola jest przeprowadzana z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Zgodnie z URIO oraz UFP do zadań RIO należy także m.in.:⁷

⁷ Szczegółowe zadania oraz szeroki opis działalności RIO zawiera m.in. (KRRIO, 2016).

- kontrola pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- przedstawienie raportu o stanie gospodarki finansowej JST w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,
- nadzór nad uchwałami i zarządzeniami podejmowanymi przez organy JST w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 URIO obejmujących m.in. budżet oraz WPF JST i ich zmiany w tym też samą procedurę uchwalania budżetu, zaciąganie zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego, podatki i opłaty lokalne, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa itd.
- w oparciu o art. 13 URIO wydawanie opinii w sprawach, w szczególności o:
 - a) możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych,
 - b) przedkładanych projektach uchwał budżetowych (także na podstawie art. 238 UFP, 2009),
 - c) przedkładanych informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
 - d) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia JST,
 - e) w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium,
 - f) przedkładanych projektach uchwał o WPF (także na podstawie art. 230 UFP, 2009),
 - g) programach postępowań naprawczych,
 - h) prawidłowości planowanej kwoty długu (na podstawie art. 230 UFP, 2009),

Poniżej wymienione są najważniejsze zadania.

- i) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez JST w projekcie uchwały budżetowej i w uchwale budżetowej (na podstawie art. 246 UFP, 2009),
- udzielanie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych,
 - rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących JST – na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (KPA, Dz.U. 1960 r. nr 30, poz. 168 ze zm.),
 - ustalanie budżetu JST w przypadku, gdy organ stanowiący JST (np. Rada Gminy) nie podejmuje uchwały budżetowej do 31 stycznia roku budżetowego (art. 240 ust. 3 UFP, 2009), a także uchwalanie budżetu i WPF dla JST w przypadku braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu danego JST, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 UFP (2009) bądź w sytuacji zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 240a i 240b UFP, 2009).

Z punktu widzenia zarządzania finansami JST kluczowe znaczenie mają wyżej wymienione opinie wydawane przez RIO, nie tylko odnośnie możliwości spłaty kredytu ale również w pozostałych kwestiach. W przypadku dowolnej opinii negatywnej lub opinii z istotnymi zastrzeżeniami dane JST ma zazwyczaj trudności z pozyskaniem finansowania z banków komercyjnych lub musi się liczyć z tym, że pozyska je po koszcie wyższym o minimum 50 pkt bazowych niż analogiczne JST, które posiadają opinie RIO bez uwag. Takie JST czasem jest też zmuszone, ze względu na brak alternatywy, do poszukiwania finansowania w parabankach, gdzie jego koszt jest istotnie wyższy (zob. Jastrzębska, 2016b).

Zgodnie z art. 12 URIO, jeżeli w przypadku wskazania przez RIO nieprawidłowości w uchwale budżetowej (w ramach programu postępowania nadzorczego w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną w całości lub w części) organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, to kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby.

Osobny problem to osobiste konsekwencje, jakie osoby sprawujące funkcje organów wykonawczych JST mogą ponieść za przekroczenie ustawowych limitów zadłużenia lub niewłaściwe zarządzanie budżetem JST (pomijając sytuacje kwalifikujące się jako przestępstwo podlegające odpowiedzialności karnej). Dotyczą one spraw związanych z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, które są uregulowane ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.). Katalog zdarzeń podlegających pod naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawarty jest w art. 5-18c tej ustawy. Zgodnie z art. 31 możliwe do nałożenia kary to:

- upomnienie,
- nagana,
- kara pieniężna (od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia, jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia),
- zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od roku do 5 lat.

Dodatkowo, na przykład w przypadku przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia przez dane JST, RIO może wydać negatywną opinię o wykonaniu budżetu za dany rok (art. 13 URIO). Na tej podstawie organ stanowiący może nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu JST. Brak absolutorium oznacza podjęcie inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (zob. art. 28a USG, a także art. 28b USG dopuszczający inne okoliczności referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego).

Również przepisy Kodeksu karnego (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (KK), Dz.U. 1997 r. nr 88, poz. 553 ze zm.) odnoszą się do funkcjonariuszy publicznych. Nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego reguluje art. 231 KK. Osoba taka jeśli przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do 3 lat. Jeżeli sprawca dopuszcza się tego czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega wówczas karze pozbawienia wolności od 1 roku do 10 lat, z zastrzeżeniem art. 228 KK

regulującego sprzedajność pełniącemu funkcję publiczną. W przypadku szkody w wyniku działania nieumyślnego funkcjonariusz podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Pracownicy administracji publicznej mogą również zostać pociągnięci do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej (w tym za przewinienia wynikające ze stosunku pracy lub pokrewnego). Postępowanie dyscyplinarne uregulowane jest zarówno w KK jak i w art. 38 KPA, obejmującym odpowiedzialność pracownika organu administracji publicznej za niezakończony w terminie. Zastosowanie ma też szereg innych ustaw, np. odpowiedzialność na podstawie Kodeksu Pracy, które nie będą tu omawiane. Podsumowując, można ocenić, że za przypadki doprowadzenia JST przez jego kierownictwo do trudności finansowych, wynikających np. ze zbyt agresywnej polityki inwestycyjnej czy złego zarządzania płynnością, sankcje są w praktyce niewielkie - wynikają głównie z przywołanej powyżej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.4. Ocena systemu regulacji

Zakres i tryb działalności JST jest szeroko uregulowany ustawowo, począwszy od samego 'umocowania' samorządów terytorialnych w ustroju państwa już w ramach Konstytucji RP oraz zapewnienia im konstytucyjnie adekwatnych dochodów. W ustawach zawarte jest również szereg rozwiązań mających nie dopuścić do niebezpiecznego zarządzania finansami JST i braku możliwości obsługi zadłużenia zewnętrznego. Są to w szczególności ustawowe limity zadłużenia, wymóg nadwyżki operacyjnej, określony i zamknięty katalog celów, na które może być zaciągane finansowanie zewnętrzne o okresie spłaty wykraczającym poza dany rok budżetowy, każdorazowe opiniowanie przez RIO zamiaru zaciągnięcia kredytu, pożyczki i emisji obligacji oraz szereg innych regulacji przywołanych powyżej. Co więcej polskie prawo nie przewiduje możliwości upadłości jednostki samorządu terytorialnego.

Pomimo tak rozległych i szczegółowych uregulowań, powstałe całościowe rozwiązanie nie jest pozbawione istotnych mankamentów, a wysoki poziom bezpieczeństwa działania JST, jakie ma zapewniać, paradoksalnie może być przez tak skonstruowane przepisy utrudniony. Najważniejsze problemy to kwestia zapewnienia adekwatności dochodów JST oraz formalny brak ryzyka kredytowego przy finansowaniu JST.

W kwestii zapewnienia przez władze centralne samorządom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań praktyka pokazała, szczególnie po 2009 r., kiedy weszły w życie niższe progi podatkowe dla podatku od dochodów osób fizycznych (PIT), że zapis potrafi ten być skutecznie pomijany. Jak przedstawia Lubińska (2017), w Polsce mamy do czynienia z faktyczną nadrzędnością zasady równowagi finansów publicznych nad zasadą adekwatności. Taka sytuacja jest możliwa, gdyż za całość długu publicznego (w tym dług JST) oraz politykę fiskalną państwa jest odpowiedzialne Ministerstwo Finansów. Jego nadrzędnym celem jest zaś stabilność finansów publicznych. Taka konstrukcja sektora finansów publicznych i podział ról pomiędzy władze centralne i władze samorządowe w rezultacie doprowadziło do znaczącego zmniejszenia się nadwyżek operacyjnych JST po 2008 r. i w konsekwencji do znaczącego wzrostu ich zadłużenia (patrz Rozdział 5), które z ‘ustawowego’ punktu widzenia nie powinno się pojawić.

Drugi problem to faktyczne ustawowe gwarancje wypłacalności JST, ze względu na brak możliwości ich upadłości oraz dodatkowe instrumenty wsparcia jak pożyczka z budżetu centralnego przewidziana w art. 224 UFP (2009). Oznacza to dla instytucji finansujących samorządy domniemane zerowe ryzyko kredytowe JST. Tak skonstruowany rynek finansowy szybko skutkuje pojawieniem się pokusy nadużycia (*moral hazard*), przejawiającej się w udzielaniu finansowania wszystkim chętnym kredytobiorcom bez względu na ich faktyczną kondycję finansową. Sytuacja taka rzeczywiście w Polsce występuje. Przy czym o ile jeszcze banki komercyjne na pewnym etapie wycofują się z finansowania JST o najgorszej kondycji finansowej, choćby ze względu na ryzyka reputacyjne, jakie mogą się pojawić w tej sytuacji przy odzyskiwaniu długu, to w ich miejsce wchodzi parabanki, przy okazji znacząco podnosząc koszt tego finansowania. Dodatkowo szereg innowacji finansowych (zob. Rozdział 7) umożliwia skuteczne ominięcie ustawowych limitów zadłużenia, których rolą jest utrzymywanie na bezpiecznym poziomie długu w każdym z samorządów. W efekcie występowania przywołanych zjawisk, a także w połączeniu ich z niskimi sankcjami za ryzykowne od strony finansowej zarządzanie JST, stabilność finansowa poszczególnych JST nie jest w pełni skutecznie zagwarantowana przez obowiązujące w Polsce regulacje.

Bibliografia

- Alińska, A. (red.). (2016). *Public finance in Poland*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Altman, E.I. (2000). *Predicting financial distress of companies: revisiting the Z-score and ZETA models*. Stern School of Business, New York University.
- Balassone, F., Cunha, J., Langenus, G., Manzke, B., Pavot, J., Prammer, D., Tommasino, P. (2011). Fiscal sustainability and policy implications: a post-crisis analysis for the euro area. *International Journal of Sustainable Economy*, 3(2), 210-234.
- Bandy, G. (2011). *Financial management and accounting in the public sector*. New York: Routledge.
- Barrell, R., Holland, D., Hurst, I. (2012). Fiscal Consolidation: Part 2. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations. *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, No. 933.
- Białaś, M. (2012). Wykorzystanie symulacji Monte Carlo do wyceny przedsiębiorstwa metodą APV. *Zarządzanie i Finanse*, 4(1), 23-35.
- BIS (2009). *Principles for sound stress testing practices and supervision*. Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements; dostępne pod adresem: <http://www.bis.org/publ/bcbs155.htm>.
- BIS (2011). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements (weryfikacja w czerwcu 2011); dostępne pod adresem: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>.
- Blais, A., Nadeau, R. (1992). The electoral budget cycle. *Public Choice*, 74(4), 389-403.

- Blöchliger, H. (2013). Decentralisation and economic growth - Part 1: how fiscal federalism affects long-term development. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, OECD Publishing, No. 14.
- Blöchliger, H., Égert, B. (2013). Decentralisation and economic growth - Part 2: the impact on economic activity, productivity and investment. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, OECD Publishing, No. 15.
- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Centrum Grabskiego (2015). *Polska Niegospodarna*. Kraków: Raport Fundacji Centrum im. Władysława Grabskiego.
- Charnes, A., Cooper, W.W., Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2, 429-444.
- Chyliński, A. (1999). *Metoda Monte Carlo w bankowości*. Warszawa: Twigger SA.
- Cline, W. (2012a). Interest rate shock and sustainability of Italy's sovereign debt. *Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, PB 12-5 February*.
- Cline, W. (2012b). Sovereign debt sustainability in Italy and Spain: a probabilistic approach. *Working Paper Series, Peterson Institute for International Economics, WP 12-12 August*.
- Cline, W. (2013). Debt restructuring and economic prospects in Greece. *Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, PB 13-3 February*.
- Cooper, L., Seiford, M., Zhu, J. (red.). (2011). *Handbook on Data Envelopment Analysis*. New York: Springer.
- Czudec, A., Kata, R. (2012). Metodyczne aspekty oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 10, 5-20.
- Dąbmska, A., Trzyna, S. (red.). (2013). *Samorząd 3.0*. Raport Forum Od-nowa, Warszawa, listopad.

- Dolewka, Z. (2017). Wybrane innowacje w zarządzaniu finansami samorządowymi. Przegląd i ocena. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 73(2), 67-79.
- Donald, B., Glasmeier, A., Gray, M., Lobao, L. (2014). Austerity in the city: economic crisis and urban service decline? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7, 3-15.
- Dylewski, M. (2009). Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST. W: B. Filipiak (red.), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa: Difin.
- Dziemianowicz, R., Poniatowicz, M., Budlewska, R. (2016). Wpływ kryzysu na politykę podatkową w krajach Unii Europejskiej. *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 294, 30-46.
- Efthyvoulou, G. (2012). Political budget cycles in the European Union and the impact of political pressures. *Public Choice*, 153, 295-327.
- Eggertsson, B., Krugman, P. (2012). Debt, Deleveraging and the Liquidity Trap: a Fisher-Minsky-Koo Approach. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1469-1513.
- Eller, M., Urvova, J. (2012). How sustainable are public debt levels in Emerging Europe? Evidence for selected CE SEE countries from a stochastic debt sustainability analysis. *Focus on European Economic Integration*, Q4, 48-79.
- Famulska, T., Nowakowski, J. (red.). (2011). *Kontrowersje wokół finansów*. Warszawa: Difin.
- Filipiak, B. (2014). Płynność finansowa JST wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802(65), 25-34.
- FITCH (2012). International local and regional governments rating criteria. *FITCH Ratings*, August.
- FITCH (2014). Rating of public-sector entities. *FITCH Ratings*, March.

- Foucault, M., Madies, T., Paty, S. (2008). Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities. *Public Choice*, 137(1-2), 57-80.
- Fredriksen, K. (2013). Decentralisation and economic growth - Part 3: decentralisation, infrastructure investment and educational performance. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, OECD Publishing, No. 16.
- Galiński, P. (2015). Measuring financial liquidity in local government - case of Poland. *Management: Science and Education*, 4(2), 24-27.
- Ghosh, A., Kim, J., Mendoza, E., Ostry J., Qureshi, M. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123, 4-30.
- Golan, M. (2016). Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2014 r., czyli po roku obowiązywania zmienionych przepisów określających limit ich zadłużenia. *Samorząd Terytorialny*, 3(303), 36-46.
- Guillamón, M.D., Bastida, F., Benito, B. (2013). The electoral budget cycle on municipal police expenditure. *European Journal of Law and Economics*, 36(3), 447-469.
- de Haan, J., Klomp, J. (2013). Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. *Public Choice*, 157, 387-410.
- Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mączyński, M., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Surówka, K., Szymczak, R., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2014). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Tom II, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Hendry, D. (1984). Monte Carlo experimentation in econometrics. W: Z. Griliches, M.D. Intriligator (red.) *Handbook of Econometrics*, vol. II, Elsevier Science Publishers BV (s. 937-976).
- IMF (2013). Greece. *IMF Country Report*, International Monetary Fund, January, 13/20.
- Jajuga, K. (red.). (2007). *Zarządzanie ryzykiem*. Warszawa: PWN.
- Jastrzębska, M. (2016a). Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Finanse Komunalne*, 6, 15-29.

- Jastrzębska, M. (2016b). Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Wyzwania Unii Europejskiej a stabilność finansów samorządowych, Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 187-200.
- Kata, R. (2015). Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4(76), 54-71.
- Kelliher, C.F., Mahoney, L.S. (2000). Using Monte Carlo simulation to improve long-term investment decisions, *The Appraisal Journal*, 68(1), 44-56.
- Kluka, L., Kluzka, K. (2012). Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych, *Finanse Komunalne*, 1-2, 87-97.
- Kluzka, K. (2011). Determinanty kosztu finansowania samorządów. W: A. Alińska (red.), *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego* (s. 144-165). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Kluzka, K. (2013). Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów. *Zarządzanie i Finanse*, 11, 2(3), 211-222.
- Kluzka, K. (2014a). Efektywność polskich jednostek samorządu terytorialnego na tle samorządów w Unii Europejskiej – weryfikacja adekwatności dochodów. *Finanse Komunalne*, 12, 15-24.
- Kluzka, K. (2014b). Impact of the economic slowdown on local government investments, debt and productivity in the EU countries. *Journal of Economics and Management*, 18, 26-39.
- Kluzka, K. (2015). Innowacje finansowe w Jednostkach Samorządu Terytorialnego na skutek wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 238, 53-64.
- Kluzka, K. (2016a). Sustainability of Local Government Sector Debt. Evidence from Monte-Carlo Simulations. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 14(1), 115-132.
- Kluzka, K. (2016b). Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego. *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 439, 178-193.

- Kluza, K. (2017). Changes in the credit risk profile of Polish local governments. An assessment of unsystematic risk. *Argumenta Oeconomica*, 2(39), 167-192.
- Kluza, K., Rafał, W. (2013). Konsolidacja kredytów samorządu. *Wspólnota*, 12, 56-58.
- Kolasa, M. (2003). Wycena opcji egzotycznych przy stopach zwrotu o rozkładzie hiperbolicznym. Podejście symulacyjne. *Bank i Kredyt*, 34, 87-96.
- KRRIO (2008). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- KRRIO (2009). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- KRRIO (2010). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- KRRIO (2011). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- KRRIO (2012). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- KRRIO (2013). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- KRRIO (2014). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- KRRIO (2015). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.

- KRRIO (2016). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Kucharski, A. (2011). *Metoda DEA w ocenie efektywności gospodarczej*. Katedra Badań Operacyjnych, Uniwersytet Łódzki.
- Lara-Rubio, J., Rayo-Cantón, S., Navarro-Galera, A., Buendia-Carrillo, D. (2017). Analysing credit risk in large local governments: an empirical study in Spain. *Local Government Studies*, 43(2), 194-217.
- Lubińska, T. (2017). Finansowanie zadań samorządowych w świetle zasady adekwatności oraz wymogów stabilności finansów publicznych. *Finanse Komunalne*, 10, 6-15.
- Lubińska, T., Będzieszak, M., Marska-Dzioba, N. (red.). (2015). *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*. Warszawa: Difin.
- Łękawa, Z. (2012). Ocena efektywności gmin województwa dolnośląskiego z wykorzystaniem metody DEA. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 46(4), 515-526.
- Marchewka-Bartkowiak, K., Wiśniewski, M. (2012). Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST - ocena krytyczna i propozycje zmian. *Analizy BAS*, 21(88), 1-6.
- Medeiros, J. (2012). Stochastic debt simulation using VAR models and a panel fiscal reaction function – results for a selected number of countries. *European Economy, Economic Papers 459*, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Metropolis, N., Ulam S. (1949). The Monte Carlo Method. *Journal of the American Statistical Association*, 44(247), 335-341.
- Minsky, H.P. (1992a). *The capital development of the economy and the structure of financial institutions*, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 72.
- Minsky, H. P. (1992b). *The financial instability hypothesis*. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 74.

- MIR (2015). *Sprawozdanie z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, październik.
- MRR (2007). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj.
- Niemiro, W. (2013). *Symulacje stochastyczne i metody Monte Carlo*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Nordhaus, W.D. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190.
- OECD (2012). *OECD Economic Surveys: Denmark*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *OECD Economic Surveys: Finland*. Paris: OECD Publishing.
- Owsiak, K. (2014). Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 346, 142-150.
- Owsiak, S. (2011a). Sytuacja finansowa Jednostek Samorządu Terytorialnego w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 682 (76), 173-184.
- Owsiak, S. (red.). (2011b). *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*. Warszawa: PWE.
- Owsiak, S. (2013). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Padovano, F. (2014). Distribution of transfers and soft budget spending behaviors: evidence from Italian regions. *Public Choice*, 161(1-2), 11-29.
- Palepu, K., Healy, P., Bernard, V. (2004). *Business Analysis and Valuation: Using Financial Statements*. Mason: Thomson/South-Western, 3rd ed.
- Patrzałek, L. (2011). Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z Wieloletnim planem finansowym państwa. *Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, 10, 253-266.
- Pawlak, M. (2012). Symulacja Monte Carlo w analizie ryzyka projektów inwestycyjnych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 690, 83-94.

- Peck, J. (2014). Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(1), 17-44.
- Pérignon, C., Vallée, B. (2013). Political Incentives and Financial Innovation: The Strategic Use of Toxic Loans by Local Governments. *HEC Paris Research Paper No. FIN-2013 1017*.
- Pérignon, C., Vallée, B. (2017). The political economy of financial innovation: evidence from local governments. *The Review of Financial Studies*, 30(6), 1903-1934.
- Peterson, G. (1998). *Measuring local government credit risk and improving creditworthiness*. Prepared for World Bank, March.
- Piotrowska-Marczak, K. (2011). Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 682 (76), 191-202.
- Pokrywka, Ł. (2013). *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Kraków: Instytut Kościuszki.
- Poniatowicz, M. (2011a). Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego? W: A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny* (s. 95-105). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Poniatowicz, M. (2011b). Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny? *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 682(76), 203-216.
- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu finansowego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Rodríguez-Bolivar, M.P., Navarro-Galera, A., Alcaide-Muñoz, L., Lopez Subires, M.D. (2016). Risk factors and drivers of financial sustainability in local government: an empirical study. *Local Government Studies*, 42(1), 29-51.
- Ruśkowski, E. (2015). Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych. W: W.M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy* (s. 31-42). Warszawa: Wolters Kluwer.
- S&P (2013). *U.S. local governments general obligation ratings: methodology and assumptions*. Standard & Poor's Ratings Services, September.

- S&P (2014). *Methodology for rating non-U.S. local and regional governments*. Standard & Poor's Ratings Services, June.
- Salachna, J.M. (2014). Postępowanie naprawcze jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(1), 9-22.
- Sawicka, K. (2012). Założenia reformy finansów samorządowych i ich realizacja w ustawie o finansach publicznych. *Finanse Komunalne*, 1-2, 20-33.
- Sobel, R., Crowley, G. (2014). Do intergovernmental grants create ratchets in state and local taxes? *Public Choice*, 158(1-2), 167-187.
- Srocki, S. (2014). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu - zagadnienia prawne. *Finanse Komunalne*, 12, 5-14.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: PWE.
- Surówka, K. (2014). Ograniczenia faktyczne samorządności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej. *Finanse Komunalne*, 1-2, 21-31.
- Sutherland, D., Hoeller, P., Merola, R. (2012). Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means? *OECD Economic Policy Papers*, 1.
- Swianiewicz, P. (2015). Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii? *Samorząd Terytorialny*, 1-2, 29-35.
- Szołno-Koguc, J., Twarowska, M. (2014). Kierunki zmian pokryzysowych w systemach podatkowych w krajach Unii Europejskiej. *Studia Ekonomiczne*, 198, 290-306.
- UFP (2005). Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005 Nr 249 poz. 2104 ze zm.
- UFP (2009). Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 ze zm.
- Vammalle, C., Hulbert, C. (2013). Sub-national finances and fiscal consolidation: walking on thin ice. *OECD Regional Development Working Papers*, OECD, no. 02.

- Veiga, L.G., Veiga, F.J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public choice*, 131(1), 45-64.
- Wang, E.C., Alvi, E. (2011). Relative efficiency of government spending and its determinants: evidence from East Asian countries. *Eurasian Economic Review*, 1(1), 3-28.
- Whitaker, S. (2014). Financial innovations and issuer sophistication in municipal securities markets. *Federal Reserve Bank of Cleveland, Working Paper no. 14-04*.
- Yeh, C.P., Hsu, A.C., Hsien, W., Chai, K.C. (2014). Neural network forecasts of Taiwan Bureau of National Health Insurance Expenditures. *The International Journal of Business and Finance Research*, 8(5), 95-114.
- Zioło, M. (2012). Efficiency assessment of capital expenditures of the municipalities using the DEA method (Data Envelopment Analysis). *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 727, 253-261.
- ZMP (2012). *Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Materiały z XXXIII Zjazdu Związku Miast Polskich, 9.03.2012.
