

Reguła limitowanej nierównowagi samorządu województwa

Marek Dylewski*

Streszczenie: *Cel* – Analiza ewolucji i kształtowania się reguły limitowanej nierównowagi w JST, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu województwa.

Metodologia badania – Wykorzystano grupę metod typowych dla nauk społecznych, jakimi są metody poznania empirycznego, a w szczególności obserwacja, porównanie i pomiar, który dokonano na szeregu czasowym lat 2008–2014.

Wynik – Przeprowadzone badania pozwoliły z jednej strony na wskazanie ewolucji reguły limitowanej nierównowagi w JST. Wskazano również na kształtowanie się, na podstawie przeprowadzonych badań, limitowanej nierównowagi w samorządzie województwa.

Oryginalność/wartość – Wskazano na ewolucję i kształtowanie się limitowanej nierównowagi w samorządzie województwa. Dokonano także oceny przestrzegania reguły limitowanej nierównowagi w badanych jednostkach.

Słowa kluczowe: reguły fiskalne, zadłużenie, jednostki samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

W rozważaniach dotyczących dopasowania podaży dóbr publicznych do preferencji lokalnych, a także przy okazji rozważań o efektywności zakładano, że potrzebna jest niekiedy ingerencja państwa (Stiglitz 2004: 91–102; Filipiak 2008: 12–13; Neneman 2015: 54). Ta ingerencja potrzebna jest również w odniesieniu do kwestii zachowania bezpieczeństwa finansowego, a w szczególności do poziomu zaciągania zobowiązań dłużnych. Biorąc pod uwagę miejsce finansów samorządowych w finansach publicznych, wydaje się oczywiste, że kwestia decentralizacji finansów samorządowych (a zwłaszcza tzw. władztwa) będzie musiała podlegać ingerencji państwa z uwagi na znaczenie samorządowego długu publicznego dla ogólnego poziomu zadłużenia państwa, jak i zapewnienia bezpieczeństwa finansowego danej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego (JST) muszą podejmować swoje decyzje o zaciąganiu zobowiązań dłużnych uwzględniając szereg regulacji prawnych, limitujących ich decyzje.

Zadłużenie znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w stanie finansów publicznych, a sytuacja w tym sektorze licznymi kanałami wpływa na realną sferę gospodarki. Dyskusja

* dr hab. Marek Dylewski prof. WSB, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Finansów i Bankowości, Instytut Finansów, e-mail: marek.dylewski@wsb.poznan.pl.

na temat sposobu i skutków wykorzystania narzędzi limitacji zadłużenia, a tym samym spełnienia reguły limitowanej nierównowagi, od dawna dzieliła ekonomistów, tak jak dzieliły ich poglądy na rolę państwa w gospodarce i pozycję samorządów, jako kreatora rozwoju społeczno-gospodarczego.

Celem opracowania jest analiza ewolucji i kształtowania się reguły limitowanej nierównowagi w JST, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu województwa.

1. Istota reguły limitowanej nierównowagi JST w świetle teorii

Reguła fiskalna to permanentne ograniczenie polityki budżetowej, odzwierciedlone we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postępy (Kopits, Symanski 1998). Reguły fiskalne stanowią trwałe ograniczenie polityki fiskalnej, wyrażone zbiorczymi wskaźnikami wydajności fiskalnej, odnoszącymi się do deficytu budżetowego, zaciągania długu albo do jego głównych składników (Butti, Pench 2014: 142). Istnieje kilka przesłanek determinujących wprowadzenie reguł fiskalnych. Należą do nich przede wszystkim: problem tzw. opóźnień oraz niespójności polityki budżetowej w czasie, występowanie skłonności do deficytu, utworzenie strefy euro (Marchewka-Bartkowiak 2010: 2). W literaturze przedmiotu wskazuje się na cztery podstawowe rodzaje reguł fiskalnych. Należą do nich reguły: salda budżetowego, zadłużenia, wydatkowa i dochodowa (Butti 2009: 90; Kantorowicz 2012: 5–6).

Reguła salda budżetowego wiąże się z regułą zadłużenia, u podstaw której leży problem nadmiernej skłonności organów publicznych (zarówno rządowych, jak i samorządowych) do podwyższania deficytu budżetowego. Problem ten wynika z następujących czynników (Alessina, Perotti 1994; Tornell, Lane 1999; Lambertini 2006; Debrun, Kumar 2007; Man-kiw 2009; Kantorowicz 2012: 4; Butti, Pench 2014: 54–55):

- występowania zjawiska deficytu *bias*, czyli chęci spełnienia obietnic wyborczych, co oznacza, że będzie realizowany krótkoterminowy interes polityczny,
- występowania zjawiska wspólnej puli zasobów (*common pool*), czyli dążenia do podwyższania wydatków i deficytu przez poszczególne grupy interesu, szczególnie w wielopartyjnych koalicjach rządzących, co z wielokrotnie może wzrost deficytu,
- występowania zbyt dużej swobody działania automatycznych stabilizatorów,
- występowania zjawiska *time inconsistency of fiscal policy*,
- presja na wzrost wydatków w „dobrych czasach“.

Gwałtowne, często nieoczekiwane i niezbyt prawidłowo oszacowane zmiany w budżecie, wynikające ze wskazanych powyżej czynników, skutkują konsekwencjami, które będą oddziaływać przez wiele lat, gdyż spowodują pojawienie i utrwalenie się nadmiernego deficytu oraz długu publicznego o charakterze rządowym lub samorządowym.

Reguły zadłużenia mogą być różnicowane w zależności od poszczególnych szczebli sektora publicznego, są regulowane prawem europejskim oraz mogą mieć charakter narodowy. Podstawowe i ponadnarodowe reguły fiskalne, odnoszące się do poziomu zadłużenia

krajów Unii Europejskiej, wynikają z art. 140 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pierwsza z nich obejmuje dopuszczalny na maksymalnym poziomie, liczony w relacji do PKB, wskaźnik deficytu, który nie może przekroczyć wysokości 3%. Druga to wskaźnik zadłużenia, który nie może przekroczyć w wysokości 60% PKB.

W konstrukcji reguły zadłużenia (która ściśle jest powiązana z regułą salda budżetowego), najczęściej uwzględnia się dług publiczny brutto całego sektora publicznego. Reguła może dotyczyć jednak również długu netto (czyli po wyłączeniu aktywów finansowych) oraz odnosić się oddzielnie do długu Skarbu Państwa lub innych jednostek sektora (w tym jednostek szczebla lokalnego oraz funduszy ubezpieczeń społecznych) (Marchewka-Bartkowiak 2010: 5). W przypadku przekroczenia wskazanych kryteriów w danym roku, Komisja Europejska ma prawo do wszczęcia tzw. procedury nadmiernego deficytu. W 1997 roku w uchwalonym Pakcie Stabilności i Wzrostu wprowadzono zapis o możliwym przekroczeniu jego poziomu pod warunkiem „zadowalającego tempa obniżenia zadłużenia” w kolejnych latach. Od 2005 roku wprowadzono regułę średnioterminowego celu budżetowego (MTO), co miało na celu uwzględnienie wahań cyklicznych we wskaźniku deficytu i długu oraz utrzymanie wymogu salda sektora *general government* bliskiego równowadze lub nadwyżkowego. Zakres utrzymywania MTO został wyznaczony w granicach deficytu strukturalnego od 1,5% PKB do nadwyżki osiągniętej na poziomie 1% PKB (Marchewka-Bartkowiak 2012a: 52; Marchewka-Bartkowiak 2012b: 53–54). W 2009 roku wprowadzono dalszą sankcję, polegającą na tym, iż cele MTO mają odzwierciedlać nie tylko zmiany długu konwencjonalnego, ale także zobowiązań ukrytych wynikających z procesu starzenia się społeczeństw, co zaprezentowano w poniższym wzorze (Baran 2013: 35):

$$MTO = \text{MAX} (MTO^{\text{ILD}}, MTO^{\text{MB}}, MTO^{\text{ERMII}}),$$

gdzie:

- MTO^{ILD} – saldo strukturalne z uwzględnieniem kosztów starzenia się społeczeństwa i zapewniające stabilizację długu na poziomie 60% PKB,
- MTO^{MB} – saldo strukturalne zapewniające minimalny margines przed przekroczeniem przez deficyt budżetowy poziomu 3% PKB,
- MTO^{ERMII} – zobowiązujące państwa strefy euro i członków ERMII do osiągnięcia salda strukturalnego na poziomie co najmniej –1% PKB.

Wskazane rozwiązania w Polsce dotyczą zarówno podsektora rządowego, jak i samorządowego, gdyż dług samorządowy, jak również rządowy, stanowi państwowy dług publiczny i podlega bezwzględnie wskazanym rozwiązaniom i limitacjom. Ustawodawca dość precyzyjnie wskazał na mechanizmy limitacji zadłużenia i procedury w tym zakresie odnoszące się do podsektora rządowego w ustawie o finansach publicznych.

Obowiązujące w Polsce rozwiązania odnoszące się do JST mają charakter rozwiązań wspólnych (dla podsektora rządowego i samorządowego), ilościowych (zwanymi również numerycznymi), jak również zasad ogólnie sformułowanych, opartych na indywidualnych

relacjach numerycznych. Pierwszą grupę stanowią limity nałożone poprzez wyznaczenie określonego ilościowego poziomu lub relacji poziomu długu. W pierwszym przypadku, określenia ilościowego poziomu, progi ostrożnościowe wynoszą 55 oraz 60% PKB i wynikają z art. 74 i 86 ustawy o finansach publicznych. W drugim przypadku opierają się o konstytucyjną relację wskazaną w zapisie art. 216 ust. 5 wskazującą, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwo dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto.

W odniesieniu do JST początkowo obowiązywały również rozwiązania ilościowe. Dwa jednakowe dla wszystkich JST wskaźniki wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, limitujące poziom zadłużenia, tj. 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) oraz 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) przestały ograniczać gospodarkę budżetową JST z końcem 2013 roku. Do budżetów JST na 2014 rok mają zastosowanie nowe regulacje, ogólnie sformułowane, ograniczające poziom spłat zadłużenia oraz wydatków na jego obsługę, które zawarte zostały w art. 243 i kolejnych ustawy o finansach publicznych. Należy także podkreślić, iż planowane na koniec września danego roku wielkości budżetowe oraz ich wykonanie w danym roku będą mieć wpływ na poziom indywidualnego dla każdej JST limitu spłaty zobowiązań w kolejnych latach. Ustawowa konstrukcja maksymalnego dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań skutkuje tym, iż na dzień składania projektów wieloletnich prognoz finansowych (WPF) na nowy rok budżetowy możliwe było rozpatrywanie wskaźnika obliczonego w oparciu o dane planowane na koniec III kwartału poprzedzającego nowy rok budżetowy, podczas gdy realizacja WPF w kolejnym (nowym roku budżetowym), w tym w szczególności zaciąganie nowych zobowiązań spłacanych w latach kolejnych, powinna już uwzględniać faktyczne wykonanie z roku poprzedzającego nowy rok budżetowy. Analogiczna sytuacja dotyczy kolejnych lat i kolejnych projektów WPF składanych do 15 listopada danego roku na nowy rok budżetowy wraz z projektami budżetu. Niezależnie od omówionych wyżej zjawisk związanych z kształtowaniem się w poszczególnych JST indywidualnego maksymalnego limitu spłaty zadłużenia, konieczne staje się spojrzenie na spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie tylko poprzez pryzmat samego faktu spełnienia lub niespełnienia tejże relacji, ale także na poziom jej spełnienia mierzony różnicą między maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem limitu spłat a prognozowanym wskaźnikiem spłat.

2. Metodyka analizy kształtowania się reguły limitowanej nierównowagi JST

Analiza kształtowania się limitowanej nierównowagi JST opiera się, jak już wskazano, o dwa podejścia wyznaczone przez obowiązujące przepisy prawa, tj. do 2013 roku i od 2014 roku. Pierwsze wskazuje na limitację nierównowagi budżetowej wskazującą na fakt, że

górną granicą obsługi długu nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów budżetu JST, a łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym, a na koniec poszczególnych kwartałów 60% planowanych dochodów. Od 2014 roku limitowana nierównowaga ustalana jest w oparciu o indywidualny wskaźnik zadłużenia, wyznaczony wzorem wynikającym z art. 243 ustawy o finansach publicznych:

$$\underbrace{\left(\frac{R+O}{D}\right)}_{\substack{\text{strona określająca} \\ \text{obsługę długu JST,} \\ \text{tzw. lewa strona}}} \leq \frac{1}{3} \times \underbrace{\left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)}_{\substack{\text{strona wyznaczająca limit obsługi zadłużenia,} \\ \text{tzw. prawa strona}}$$

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90,
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db – dochody bieżące,
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb – wydatki bieżące,
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n – 1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n – 2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n – 3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

W celu ustalenia kształtowania się realnej nierównowagi budżetów JST konieczne jest wyliczenie relacji między wykonanymi dochodami a wykonanymi wydatkami JST. Nosi ono sprawozdawczą nazwę „wynik budżetu”, który przybiera ekonomiczną postać nadwyżki (jeżeli różnica między dochodami a wydatkami jest większa od 0), deficytu (jeżeli różnica między dochodami a wydatkami jest mniejsza od 0) oraz równowagi budżetowej (różnica między dochodami a wydatkami wynosi 0). Wskazaną relację ustala się w momencie zakończenia roku budżetowego i prezentuje w sprawozdaniach z wykonania budżetu.

Deficyt budżetowy może przyjmować dwie formy, uzależnione od sposobu wyliczania. Pierwsza z nich to deficyt operacyjny, który jest podstawą obowiązującej od 2014 roku

reguły wydatkowej, wskazującej, że zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych JST nie mogły na 2014 rok (i kolejne lata) uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, natomiast na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Drugi sposób wyliczania deficytu budżetowego opiera się na zapisach art. 7 ustawy o finansach publicznych (z uwzględnieniem zapisów art. 242 cytowanej ustawy), wskazującego, że dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, zaś ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych.

Kolejną wielkością, która opisuje limitowaną nierównowagę, jest wielkość zobowiązań JST. Są one zaciągane na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów lub też wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zobowiązania te podlegają nie tylko limitacji wielkości zaciągania i spłaty, ale również obligatoryjnej sprawozdawczości.

Wskazane powyżej dane pozwalające nie tylko opisać, ale ustalić poziom limitowanej nierównowagi budżetów, dostępne są jako szeregi czasowe w sprawozdaniach z wykonania budżetów JST oraz w Banku Danych Lokalnych GUS. Ich wielkość można porównywać w czasie, jak również prowadzić porównania między poszczególnymi jednostkami. Tym samym istnieje możliwość wyliczenia wskaźników dotyczących relacji kształtowania zadłużenia w czasie oraz relacji wyniku finansowego do dochodów wykonanych. Istniejące dane pozwalają również na ustalenie kształtowania się indywidualnych wskaźników zadłużenia.

3. Analiza kształtowania się reguły limitowanej nierównowagi samorządów województw

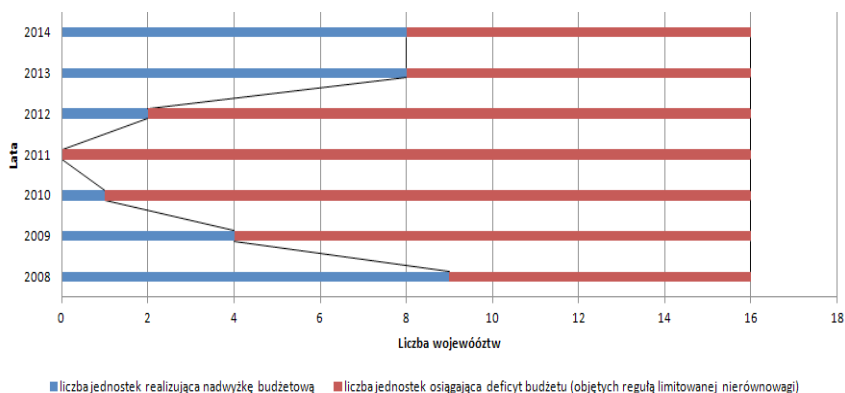
Do celów analizy wybrano 16 jednostek samorządu województwa. Analizę przeprowadzono w latach 2008–2014, co pozwala zobrazować zmiany wprowadzone nowymi rozwiązaniami prawnymi. W tabeli 1 zaprezentowano wykonanie budżetu województw samorządowych na tle wykonanych dochodów budżetowych. W tabeli 1 i na rysunku 1 zaprezentowano liczbę województw realizujących nadwyżkę budżetową oraz osiągających deficyt budżetowy. Pozwala to ustalić liczbę JST podlegających regule limitowanej nierównowagi w samorządach województw.

Tabela 1

Wynik wykonania budżetu województw samorządowych na tle wykonanych dochodów budżetowych

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody wykonane							
DOLNOŚLĄSKIE	1 079 840	1 503 826	1 013 293	1 234 143	1 674 202	1 626 439	1 727 621
KUJAWSKO-POMORSKIE	625 672	952 119	821 621	736 630	759 815	755 808	843 490
LUBELSKIE	644 569	989 722	752 470	851 305	776 752	1 000 002	1 331 525
LUBUSKIE	350 649	756 190	475 305	498 455	439 499	599 298	536 770
ŁÓDZKIE	645 564	1 329 976	784 477	810 756	821 885	751 411	751 604
MAŁOPOLSKIE	930 262	1 430 238	1 077 196	1 315 268	1 140 221	1 108 132	1 210 558
MAZOWIECKIE	2 560 202	2 950 943	2 452 929	2 457 672	2 489 339	2 164 669	2 468 249
OPOLSKIE	397 802	639 295	493 193	457 594	414 779	472 347	479 458
PODKARPACKIE *	698 591	1 048 121	887 015	929 775	871 599	1 142 224	1 304 002
PODLASKIE	391 827	677 449	442 260	485 926	468 290	572 815	766 538
POMORSKIE	750 117	1 179 732	724 587	878 328	887 149	845 503	890 259
ŚLĄSKIE *	1 143 036	1 533 333	1 338 991	1 345 265	1 398 309	1 592 853	1 641 352
ŚWIĘTOKRZYSKIE	478 460	783 718	520 768	516 008	593 084	639 572	633 051
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	508 047	785 243	520 383	558 171	614 795	886 620	1 172 212
WIELKOPOLSKIE	914 497	1 913 290	1 063 737	1 248 375	1 099 691	1 170 703	1 144 297
ZACHODNIOPOMORSKIE	541 061	1 075 115	735 793	743 425	786 682	792 320	844 637
Wynik budżetu (nadwyżka/deficyt)							
DOLNOŚLĄSKIE	73 656	-86 518	-290 083	-282 767	-13 029	38 154	-226 630
KUJAWSKO-POMORSKIE	-15 044	-22 429	-29 202	-38 368	-6 287	13 553	8 576
LUBELSKIE	-54 037	35 458	-14 755	-45 534	-64 083	-39 807	-153 694
LUBUSKIE	10 589	-21 163	-38 045	-3 752	-7 274	20 961	11 553
ŁÓDZKIE	-18 696	-95 371	-78 690	-145 949	-80 972	-1 935	21 732
MAŁOPOLSKIE	6 922	-68 225	-121 603	-89 199	-2 675	810	-5 545
MAZOWIECKIE	-519 047	-293 349	-55 631	-137 718	26 468	-26 903	-38 572
OPOLSKIE	25 882	-52 902	-61 762	-26 729	2 675	29 197	7 487
PODKARPACKIE *	52 572	-101 964	-92 680	-32 700	-19 401	30 023	45 261
PODLASKIE	57 313	61 024	30 580	-32 299	-23 864	11 834	22 582
POMORSKIE	37 881	-96 920	-147 422	-75 754	-32 699	14 858	71 492
ŚLĄSKIE *	-120 202	-196 022	-71 043	-111 040	-70 981	-112 674	-130 890
ŚWIĘTOKRZYSKIE	104 385	29 383	-40 134	-13 599	-95 233	-94 759	10 297
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	58 512	-25 883	-21 029	-22 279	-64 661	-37 305	-27 715
WIELKOPOLSKIE	-48 242	30 813	-59 178	-104 760	-36 411	-215 034	-82 620
ZACHODNIOPOMORSKIE	5 018	-16 312	-50 332	-109 085	-35 993	-37 260	-26 025

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności...* 2008–2014 (2009–2015); Bank danych lokalnych (<http://stat.gov.pl/bdl>).



Rysunek 1. Liczba województw objętych regułą limitowanej nierównowagi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności...* 2008–2014 (2009–2015).

Rozkład danych na rysunku 1 wskazuje, że w okresie zwiększonej absorpcji środków UE, a tym samym w okresie tzw. kryzysu finansowego, rośnie liczba jednostek samorządu województwa objętych regułą limitowanej nierównowagi. W roku 2011 wszystkie jednostki samorządu województwa podlegały regule limitowanej nierównowagi. Dopiero od roku 2012 następuje zmniejszenie liczby jednostek objętych tą regułą. Nie oznacza to, że osiągnięcie dodatniego wyniku budżetu zwalniało te jednostki z analizy i rygorów obowiązujących przepisów dotyczących limitacji zadłużenia. W tabeli 2 zaprezentowano poziom zobowiązań dłużnych, które zaciągnęły samorządy województwa w analizowanym okresie.

Tabela 2

Poziom zobowiązań dłużnych samorządów województwa

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zobowiązania							
DOLNOŚLASKIE	106 803	100 000	243 301	532 250	576 950	552 650	776 313
KUJAWSKO-POMORSKIE	251 425	267 822	315 273	372 273	382 273	367 992	363 711
LUBELSKIE	228 852	226 057	240 169	318 390	395 711	409 480	629 506
LUBUSKIE	136 627	143 849	173 359	203 855	203 312	191 441	172 852
ŁÓDZKIE	3 905	130 000	245 606	379 900	421 048	441 051	402 426
MAŁOPOLSKIE	195 104	217 681	360 837	466 992	416 359	439 493	464 595
MAZOWIECKIE	924 499	1 263 040	1 398 666	1 398 775	1 428 367	1 587 490	1 644 967
OPOLSKIE	122 696	169 205	235 665	254 474	254 142	232 560	212 378
PODKARPACKIE *	25 232	114 650	232 875	298 451	325 489	317 526	309 563
PODLASKIE	43 081	25 648	15 348	16 624	29 741	20 723	29 990
POMORSKIE	36 642	148 700	269 000	380 000	376 000	395 734	331 000
ŚLASKIE *	38	40 043	173 786	342 571	428 892	500 073	582 552
ŚWIĘTOKRZYSKIE	5 569	0	2	63	120 513	143 855	172 388
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	121 477	124 190	157 110	180 225	235 391	275 620	365 818
WIELKOPOLSKIE	50 271	21 527	76 300	160 002	250 000	441 001	502 500
ZACHODNIOPOMORSKIE	37 231	53 748	153 856	250 227	267 703	308 387	323 499

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności... 2008–2014 (2009–2015)*.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że w analizowanym okresie tylko w roku 2009 w jednym samorządzie stan zobowiązań dłużnych wyniósł 0, co oznacza, że tylko jeden samorząd faktycznie nie był objęty regułą limitowanej nierównowagi (realizował jednocześnie w tym roku nadwyżkę budżetową) i nie podlegał limitacji dotyczącej zaciągania zobowiązań dłużnych.

Analiza danych w tabeli wykazuje, że województwa takie jak: lubuskie, łódzkie, opolskie, podkarpackie i pomorskie stopniowo ograniczają poziom zobowiązań dłużnych. Na względnie stałym poziomie, ale z nieznaczną tendencją malejącą kształtują się zobowiązania dłużne w województwie kujawsko-pomorskim. Trudne jest wnioskowanie dotyczące przesłanek podjętych decyzji w zakresie zmniejszenia poziomu zadłużenia. Na pewno jedną z nich było podjęcie decyzji w zakresie spowolnienia zaciągania samorządowych zobowiązań dłużnych w związku z wprowadzeniem zapisów art. 243 ustawy o finansach publicznych zmieniających zasady limitacji zadłużenia.

W tabeli 3 zaprezentowano obowiązującą do 2013 roku zasadę limitacji zadłużenia w oparciu o zapisy art. 169 i 170 starej ustawy o finansach publicznych z 2005 roku. Dokonano również symulacji kształtowania się relacji wyniku budżetu do dochodów na rok 2014.

Tabela 3

Kształtowanie się limitów zadłużenia w jednostkach samorządu województwa

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Relacja nadwyżki (deficytu)/dochodu w %						wielkości planowane
	Wielkości obliczone zgodnie z art. 170 uoof - obowiązujące limity						
DOLNOŚLĄSKIE	9,89%	6,65%	24,01%	43,13%	34,46%	33,98%	44,94%
KUJAWSKO-POMORSKIE	40,18%	28,13%	38,37%	50,54%	50,31%	48,69%	43,12%
LUBELSKIE	35,50%	22,84%	31,92%	37,40%	50,94%	40,95%	47,28%
LUBUSKIE	38,96%	19,02%	36,47%	40,90%	46,26%	31,94%	32,20%
ŁÓDZKIE	0,60%	9,77%	31,31%	46,86%	51,23%	58,70%	53,54%
MAŁOPOLSKIE	20,97%	15,22%	33,50%	35,51%	36,52%	39,66%	38,38%
MAZOWIECKIE	36,11%	42,80%	57,02%	56,91%	57,38%	73,34%	66,65%
OPOLSKIE	30,84%	26,47%	47,78%	55,61%	61,27%	49,23%	44,30%
PODKARPACKIE *	3,61%	10,94%	26,25%	32,10%	37,34%	27,80%	23,74%
PODLASKIE	10,99%	3,79%	3,47%	3,42%	6,35%	3,62%	3,91%
POMORSKIE	4,88%	12,60%	37,12%	43,26%	42,38%	46,80%	37,18%
ŚLĄSKIE *	0,00%	2,61%	12,98%	25,46%	30,74%	31,39%	35,49%
ŚWIĘTOKRZYSKIE	1,16%	0,00%	0,00%	0,01%	20,32%	22,49%	27,23%
WARMINSKO-MAZURSKIE	23,91%	15,82%	30,19%	32,29%	38,29%	31,09%	31,21%
WIELKOPOLSKIE	5,50%	1,13%	7,17%	12,82%	22,73%	37,67%	43,91%
ZACHODNIOPOMORSKIE	6,88%	5,00%	20,91%	33,66%	34,03%	38,92%	38,30%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności... 2008–2014 (2009–2015)*.

Należy wskazać, że wyliczona relacja, oprócz województw mazowieckiego i opolskiego, w jednostkach samorządu województwa nie przekracza 60%. Problemy województwa mazowieckiego są dość powszechnie znane z tytułu tzw. janosikowego, natomiast województwo opolskie to przypadek jednostkowy. Należy wskazać, że jednostki samorządu województwa posiadały potencjalne możliwości podwyższenia zobowiązań dłużnych (zaciągnięcia nowych zobowiązań wobec posiadanych limitów). Tym samym należy wnioskować, że okres 2008–2013 oznaczał się bezwzględny przestrzeganiem reguły limitowanej nierównowagi przez te jednostki. Można również mówić o zachowaniu bezpieczeństwa finansowego w okresie występowania tzw. kryzysu finansowego i oddziaływania jego skutków na polską gospodarkę.

Analiza danych z roku 2014 (tab. 3) nasuwa wniosek, że gdyby obowiązywały uchylone regulacje, to rok ten byłby kolejnym, w którym nie tylko zachowano regułę limitowanej nierównowagi, ale również zmniejszono w ujęciu wartościowym wskaźnik relacji wyniku finansowego do wykonanych dochodów przez samorządy województwa.

Jak już wskazywano, od 2014 roku obowiązują nowe zasady i konieczne jest rozpatrywanie zarówno możliwości obsługi zadłużenia, jak również indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W tabeli 4 zaprezentowano rozkład średnich określających maksymalny poziom spłaty zadłużenia przy uchwalaniu budżetów na 2014 i 2015 rok.

W tabeli 4 zaprezentowano dane w ujęciu średnich (danych dla poszczególnych JST brak), ale przedstawiono je na tle ilościowym w odniesieniu do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Należy wskazać, że samorząd województwa przestrzega reguły limitowanej nierównowagi w odniesieniu do poziomu spłaty zadłużenia.

Tabela 4

Rozkład średnich określających maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia (zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych) przy uchwalaniu budżetów na lata 2014 oraz 2015

Wyszczególnienie	2014		2015	
	Ogółem	Samorz' d wojewódz.	Ogółem	Samorz' d wojewódz.
Ogółem, z tego	2 809	16	2 809	16
Poniżej 0,0%	9	-	11	-
0,0% - 3,0%	128	-	69	-
3,0% - 6,0%	779	-	640	1
6,0% - 9,0%	990	4	1 027	6
9,0% - 12,0%	549	9	641	6
12,0% - 15,0%	219	3	272	3
Powyżej 15%	135	-	149	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności...* 2014 (2009–2015).

W tabeli 5 zaprezentowano kształtowanie się indywidualnych wskaźników zadłużenia (tzw. IWZ) dla jednostek samorządu województwa na 2014 rok. Z uwagi na stosunkowo krótki okres obowiązywania nowych zasad brak jest możliwości dokonywania porównań w czasie, a dane wcześniej nie zostały wyliczone.

Tabela 5

IWZ dla jednostek samorządu województwa (planowanych i dopuszczalnych)

Lata	2014		2015	
	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów, po uwzględnieniu zobowiązań związku wójtowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów, po uwzględnieniu zobowiązań związku wójtowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)
DOLNOŚLĄSKIE	9,27%	13,26%	12,53%	10,50%
KJAWSKO-POMORSKIE	5,52%	0,00%	5,94%	0,00%
LUBELSKIE	4,20%	10,44%	3,87%	9,15%
LUBUSKIE	4,94%	0,00%	7,76%	8,74%
ŁÓDZKIE	5,62%	5,62%	4,96%	11,57%
MAŁOPOLSKIE	6,77%	6,77%	4,83%	9,27%
MAZOWIECKIE	10,44%	0,00%	5,39%	24,06%
OPOLSKIE	9,54%	9,54%	7,78%	11,21%
PODKARPACKIE *	1,51%	13,37%	2,48%	13,41%
PODLASKIE	3,14%	12,97%	3,73%	11,25%
POMORSKIE	6,33%	15,64%	4,37%	17,83%
ŚLĄSKIE *	5,37%	13,49%	5,45%	8,56%
ŚWIĘTOKRZYSKIE	2,27%	11,06%	3,89%	8,68%
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	2,55%	9,07%	7,06%	9%
WIELKOPOLSKIE	3,63%	11,65%	5,85%	14,38%
ZACHODNIOPOMORSKIE	3,17%	7,36%	3,91%	8,33%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BIP urzędów marszałkowskich.

Należy podkreślić niejednorodną prezentację danych w WPF w poszczególnych samorządach województw. Niejednorodność ta wynika z braku jednolitego podejścia do publikowania danych. Z przedstawionych danych wynika (mimo wskazanych uchybień w metodyce sprawozdawczej poszczególnych JST), że niemal wszystkie JST przestrzegają zasady ustawowej

limitacji zadłużenia. W 2015 roku odchylenie wystąpiło jedynie w dwóch jednostkach, a w roku 2014 – w trzech.

Uwagi końcowe

Obowiązująca w Polsce reguła limitowanej nierównowagi odnosząca się do JST wykazuje powiązania z regułami obowiązującymi podsektor rządowy. Będąc członkiem UE, Polska musi przestrzegać prawa unijnego, stąd też należy wskazać na konieczność limitacji zadłużenia, a tym samym na ograniczenia wynikające z przyjętych na szczeblu wspólnotowym rozwiązań w zakresie kształtowania limitowanej nierównowagi. Rozwiązania te skutkują ukształtowaniem się rozwiązań krajowych, którymi objęte są wszystkie JST, w tym również samorządy województw.

Przeprowadzona analiza wskazuje na ewoluowanie rozwiązań w zakresie limitowanej nierównowagi JST. Od 2014 roku obowiązują nowe rozwiązania bazujące na indywidualnym podejściu do limitacji. Oznacza to odejście od rozwiązań ilościowych, wspólnych dla wszystkich JST.

Analizowane zjawisko limitowanej nierównowagi w samorządzie województwa wykazuje, że:

- samorząd województwa przestrzegał obowiązujących reguł limitacji zadłużenia w analizowanym okresie 2008–2013; rok 2014 przyniósł nieznaczne rozluźnienie w zakresie przestrzegania zasady utrzymania ustawowej limitacji zadłużenia,
- widoczne jest zjawisko przygotowania się jednostek do nowych rozwiązań,
- rozwiązania obowiązujące do 2013 roku nie uwzględniały zmian koniunkturalnych, ale uwzględniały wskazane negatywne zjawiska związane z tendencją do powstawania nadmiernego deficytu budżetowego (dodatkowo pobudzone przez chęć wykorzystania dostępnych środków UE związanych z perspektywą 2007–2013),
- obowiązujące nowe zasady limitacji zadłużenia, mimo że zindywidualizowane, to nie zostały pozbawione wpływu wszystkich negatywnych zjawisk związanych z tendencją do powstawania nadmiernego deficytu budżetowego.

Reasumując należy wskazać, że samorząd województwa z ostrożnością podchodzi do zaciągania zobowiązań dłużnych, tym większość JST postrzega rangę istniejących reguł limitowanej nierównowagi budżetowej.

Literatura

- Alesina A., Perotti R. (1994). *The Political Economy of Budget Deficits*, Working Paper No. 4637, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Bank danych lokalnych, <http://stat.gov.pl/bdl> (4.01.2016).
- Baran B. (2013), *Reguła średniookresowego celu budżetowego w Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” nr 11–12.

- Debrun X., Kumar M.S. (2007), *The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence*, IMF Working Paper No. WP/07/171, International Monetary Fund.
- Filipiak B. (2008), *Finanse publiczne w systemie gospodarki rynkowej*, w: *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania*, red. B. Filipiak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kantorowicz J. (2012), *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza FOR” nr 3.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kopits G., Symanski S. (1998), *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper” no. 162.
- Lambertini L. (2006), *Monetary-Fiscal Interactions with a Conservative Central Bank*, „Scottish Journal of Political Economy” vol. 53, no. 1.
- Mankiw G. (2009), *Brief Principles of Macroeconomics*, South-Western Cengage Learning, Mason.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2010), *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7 (32).
- Marchewka-Bartkowiak K. (2012a), *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, „Ekonomia i Prawo” nr 3.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2012b), *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzią na kryzys zadłużenia publicznego w strefie Euro*, „Studia Ekonomiczne” nr 1.
- Neneman J. (2015), *Finanse lokalne obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2.
- Public finances in EMU 2009. European Economy nr 5* (2009), red. M Buti, European Commission, Luxembourg.
- Report on Public finances in EMU. European Economy nr 9* (2014), red. M Buti, L. Pench, European Commission, Brussels.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2008–2014 (2009–2015)*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Tornell, A., Lane P.R. (1999), *The Voracity Effect*, „American Economic Review” vol. 89, no. 1, s. 22–46.
- Traktat o funkcjonowaniu UE, Dz.U. C 83 z 30.03.2010, wcześniej Traktat o Wspólnocie Europejskiej (TWE), art. 119.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 30 maja 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm. – akt uchylony).

THE RULE LIMITED IMBALANCE (DEBT RULES) OF THE REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Abstract: *Purpose* – analysis of the evolution and shaping the rules limited imbalance (debt rules) in local governments, with special emphasis on regional self-government units.

Design/methodology/approach – the paper uses a method typical of the social sciences, which are the methods of empirical cognition, in particular observation, comparison and measurement that was made on the years 2008–2014 time series.

Findings – conducted research allowed to indication of the evolution the debt rules in LGU. It also indicated how developed the principle of debt rules in regional self-government.

Originality/value – the study shows the evolution and formation of a limited imbalance in regional self-government. It also allows you to evaluate compliance with the debt rules in the units.

Keywords: fiscal rules, debt, local government units

Cytowanie

Dylewski M. (2016). Reguła limitowanej nierównowagi samorządu województwa. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (79), 631–642; www.wneiz.pl/frfu.