

Bartosz Edwarczyk*

Rola wpływów z gospodarowania majątkiem w wypełnianiu reguł zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego

Role of income from property management in fulfilment of the rules of debt by local governments in Poland: The article looks at the role of income property management in the context of regulations limiting borrowing by local government units in Poland. The author discusses the rules on financial management of the public sector and the rules of debt. Based on the study conducted in cities with county rights, the author analyses the relation and dependency between the effects of economic wealth.

Słowa kluczowe: *gospodarowanie majątkiem, dochody ze sprzedaży, zadłużenie, zarządzanie finansami publicznymi, samorząd terytorialny*
Keywords: *asset management, income from sales, debt, public financial management, local government*

* Doktorant na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu;
email: bartosz.edwarczyk@urząd.srem.pl.

Wstęp

Rozwój gospodarki rynkowej, konsekwentnie postępująca decentralizacja władzy publicznej, w tym kształtowanie silnej autonomii samorządów lokalnych, a także destabilizacja ekonomiczna i nasilająca się konkurencyjność w działalności gospodarczej, doprowadziły do reorientacji sposobu i metod zarządzania w sektorze publicznym. Bez względu na rodzaj modelu zarządzania, podstawą ich implementacji jest z jednej strony dążenie do zaspokojenia stale narastających potrzeb i oczekiwań społeczeństwa w zakresie dostarczanych dóbr i świadczonych usług publicznych przez administrację publiczną, z drugiej – prowadzenie racjonalnej gospodarki ograniczonymi zasobami. Przeciwdziałając nierównowadze, poszukuje się

rozwiązań zapewniających maksymalizację efektów (dóbr i usług publicznych) przy określonych nakładach (zasobach) albo optymalizację nakładów służących osiągnięciu założonych celów (efektów)¹.

Wrażliwość na efekty gospodarowania zasobami w sektorze publicznym jest większa niż w sektorze prywatnym. Podyktowane jest to, po pierwsze, oddziaływaniem na szeroką i różnorodną grupę interesariuszy, po drugie, utożsamianiem finansowania kosztów działalności z ciężarem społecznym, np. podatki i opłaty, a po trzecie, kwalifikowaniem zasobów materialnych jako dóbr publicznych, np. infrastruktura drogowa, place zabaw. Otoczenie, w którym przychodzi funkcjonować każdemu człowiekowi, ma szczególnie znaczenie w jego życiu, dlatego o wiele bliższe są polityka i skutki zarządzania publicznego na szczeblu lokalnym niż na poziomie regionalnym, ponadregionalnym i krajowym. Zależność między wypełnianą gospodarką finansową a zarządzanym majątkiem przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) staje się coraz bardziej istotna ze względu na możliwości zaspokajania potrzeb i oczekiwań, ograniczone zasoby i ich użyteczność oraz pogłębiającą się niestabilność finansów publicznych, wywołaną wzrostem długu publicznego i wydatków bieżących.

Celem opracowania jest określenie znaczenia wpływów z gospodarowania majątkiem JST w kształtowaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ). W zamiarze osiągnięcia przyjętego celu poddano badaniu wpływ efektów prowadzonej gospodarki majątkiem (dochody ze sprzedaży, przychody z prywatyzacji, wydatki inwestycyjne) na wynik IWZ w stosunku do przychodów i rozchodów z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych. Uzupełnieniem, a jednocześnie punktem wyjścia do rozważań w tym opracowaniu jest prezentacja roli gospodarowania majątkiem w gospodarce finansowej realizowanej przez JST, w szczególności w zakresie relacji wpływu dochodów z mienia i przychodów z prywatyzacji majątku na zarządzanie długiem publicznym, wiążącym się w podstawowym założeniu z wypełnianiem reguł zadłużenia.

Gospodarowanie majątkiem w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego

Ustawodawca szeroko określił składniki mienia samorządu terytorialnego, zapewniając JST materialną podstawę służącą realizacji ich zadań. Składni-

¹ Podejście zdefiniowane w odniesieniu do zasady wydatkowania środków publicznych, zob. art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.; dalej: u.f.p.

kami (zasobami) tymi są prawa rzeczowe (własność, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe i posiadanie oraz prawa zobowiązaniowe, np. najem, dzierżawa, użyczenie), udziałowe i płynące z posiadanych akcji (podmioty utworzone przez JST lub inną samorządową osobę prawną z zachowaniem całości udziałów lub akcji przez samorząd lokalny i/lub inną osobę prawną)².

Pojęcie „mienie” oznacza ogół praw majątkowych, w szczególności prawo własności i inne prawa rzeczowe, a także zakwalifikowane jako prawo rzeczowe wierzytelności oraz prawa osobiste o charakterze majątkowym³. Własność stanowiąc najszersze, lecz nie nieograniczone prawo, umożliwia korzystanie z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (pobieranie pożytków i innych dochodów z rzeczy oraz rozporządzanie rzeczą w granicach określonych ustawami i zasadami współżycia społecznego)⁴. Mienie komunalne (analogicznie mienie powiatu i województwa)⁵ służy realizacji zadań publicznych określonych przez ustawy⁶, jednakże w części, w której nie przysparza pożytku JST w postaci wykonywania zadań publicznych, powinno zostać sprywatyzowane⁷.

Zobowiązania JST (długi) nie wchodzi w skład mienia, ponieważ obciążają własność i inne prawa majątkowe. W ujęciu syntetycznym mienie obejmuje wyłącznie aktywa przysługujące określonemu podmiotowi⁸. Zgodnie z treścią prawa określającego zasady prowadzenia rachunkowości przez jednostki, aktywa to kontrolowane zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń z zamiarem uzyskania korzyści ekonomicznej przez jednostkę w przyszłości⁹. Na po-

² J. Kotlińska, *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2009, s. 45.

³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi – I Wydział Cywilny z 28 marca 2014 r., sygn. I ACa 1278/13.

⁴ *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 5.

⁵ W zależności od rodzaju samorządu terytorialnego wyróżnia się mienie: komunalne (gmin), powiatu albo województwa, stanowiące własność i inne prawa majątkowe nabyte przez JST lub inne jej osoby prawne.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 1997 r.

⁷ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 52.

⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi – I Wydział Cywilny z 28 marca 2014 r., sygn. akt I ACa 1278/13.

⁹ Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. 2013, poz. 330, ze zm., art. 3 pkt 12.

trzeby sprawozdawczości finansowej aktywa są klasyfikowane według stopnia płynności na aktywa trwałe (użytkowane powyżej 12 miesięcy) i obrotowe (wykorzystywane w terminie 12 miesięcy lub w ciągu normalnego cyklu operacyjnego właściwego dla danej działalności). Największy udział w strukturze aktywów JST zajmują aktywa trwałe, w szczególności środki trwałe (rzeczowe aktywa trwałe, np. nieruchomości i obiekty inżynierii lądowej i wodnej) oraz inwestycje długoterminowe (długoterminowe aktywa finansowe, w tym udziały i akcje w spółkach prawa handlowego z udziałem samorządu). Aktywa obrotowe są zaangażowane w mniejszym stopniu w strukturze mienia.

Majątek, w odróżnieniu od mienia, obejmuje aktywa (rzeczowe i finansowe, materialne i niematerialne) oraz źródła ich finansowania – fundusz (kapitał) własny i zobowiązania (długo- i krótkoterminowe), w tym rezerwy na zobowiązania¹⁰.

Majątek kontrolowany przez samorząd lokalny stanowi kluczowy obszar zarządzania zasobami jednostki. Majątek publiczny charakteryzuje się różnorodnością pod względem jego wykorzystania, a decyzje podejmowane w związku z zarządzaniem nim znajdują odzwierciedlenie w innych dziedzinach gospodarki JST. Gospodarowanie majątkiem wymaga holistycznego podejścia, ponieważ koncentracja na wybranych składnikach majątku powoduje postępujący proces degradacji aktywów, od których zostało odwrócone zainteresowanie¹¹.

Decyzje finansowe (operacyjne, inwestycyjne, wyboru źródeł finansowania) zależą m.in. od zaangażowania majątku trwałego i obrotowego oraz decyzji wynikających z zarządzania tymi zasobami majątkowymi. Nie bez znaczenia jest zidentyfikowanie i planowanie kierunków wykorzystania oraz potrzeb w zakresie majątku, zwłaszcza trwałego, w dążeniu do zaspokajania potrzeb publicznych. Umiejętności zarządzania majątkiem determinują efektywność jego struktury i użyteczności w osiąganiu celów jednostki¹².

Wyodrębnienie procesów gospodarowania finansami w samorządzie terytorialnym implikuje zadania i czynności realizowane przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki finansowej, w tym w zakresie

¹⁰ Ze względu na cel opracowania autor przedstawił definicję majątku zgodną z dorobkiem nauk prawnych, pomijając inne aspekty rozważań nad ujęciem pojęcia w sensie ekonomicznym.

¹¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie samorządem terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012, s. 186.

¹² M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 72 i 75.

gospodarowania majątkiem, m.in. gospodarowania aktywami i pasywami JST, planowania i oceny efektywności inwestycji czy organizacji i nadzorowania obiegu informacji¹³. Doniosłe znaczenie gospodarki finansowej wynika, po pierwsze, z wpływu na inne istotne obszary gospodarki JST, po drugie, z uznania stanu finansów jako syntetycznej miary sytuacji finansowej i potencjału rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁴.

Procesy gospodarki finansowej i zarządzania majątkiem jednostki samorządu terytorialnego pozostają w ścisłej zależności względem siebie oraz z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Komplementarny charakter procesów stanowi wynik istniejącego sprzężenia zwrotnego między nimi. Struktura (wielkość, rodzaj) oraz jakość (stan techniczny, użyteczność, zaawansowanie technologiczne) majątku, w szczególności trwałego, kontrolowanego przez JST, determinują rzeczywiste i potencjalne dochody, np. ze sprzedaży, najmu, dzierżawy, i wydatki, np. koszty bieżącej eksploatacji i zarządzania, koszty odtworzenia, rozbudowy, adaptacji, a także źródła finansowania ponadprzeciętnego zapotrzebowania w zakresie wydatków, przede wszystkim inwestycyjnych. Decyzje podejmowane w roku budżetowym znajdują odzwierciedlenie w planach budżetów w kolejnych latach. Środki finansowe są niezbędne w celu zagwarantowania kontynuacji i/lub zakończenia zadań uruchomionych w poprzednich latach, eksploatacji zwłaszcza budynków i obiektów infrastrukturalnych w perspektywie kilkudziesięciu lat, np. 10, 20 i więcej, kosztów ich restrukturyzacji i/lub odtworzenia w pośrednich okresach bądź krańcowym terminie użyteczności¹⁵.

W opracowywaniu i przeglądzie długoterminowych strategii zrównoważonego rozwoju samorządy lokalne powinny koncentrować się (w okresie prognozy) na zapewnieniu: odpowiednich planów zarządzania majątkiem względem zakresu i poziomu oferowanych usług oraz związanych z tym kosztów i ryzyka, przewidywanych długoterminowych źródeł finansowania gospodarki majątkiem, regularnej analizie i weryfikacji założeń, np. stóp dyskontowych, tempa wzrostu, które stanowią podstawę planów zarządzania majątkiem i długotrwałych źródeł jego finansowania¹⁶.

¹³ B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 38–39.

¹⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzane*, *op. cit.*, s. 234–235.

¹⁵ K.S. Cichocki, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013, s. 43.

¹⁶ *Financial Management (Sustainability)*, Guideline 2013, Version 1.1, Department of Infrastructure, Local Government and Planning, Queensland 2013, s. 9.

Wpływy ze sprzedaży i prywatyzacji majątku jednostek samorządu terytorialnego

Do dochodów jednostek samorządu terytorialnego zalicza się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, a także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych ustawach¹⁷.

W procesie gospodarowania majątkiem JST osiągane środki publiczne to dochody publiczne, w tym dochody z mienia o charakterze wieloletnim, do których zalicza się wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych, a także jednorazowe dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów (art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 i 8 u.f.p.). Dochody z majątku, w tym dochody z mienia, stanowią dochody własne JST (art. 4 ust. 1 pkt 4, art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Dochody z mienia i praw majątkowych to dochody: *na kształtowanie których władze samorządowe mają największy wpływ*¹⁸. Podstawowy cel przypisany gospodarowaniu majątkiem publicznym, odmiennie od majątku prywatnego, wskazuje na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, a nie pomnażanie zysku (wartości). Gospodarka mieniem JST, w szczególności jego sprzedaż i działalność inwestycyjna, podlega legislacyjnie ustalonym zasadom i nadzorowi, zwłaszcza gospodarka nieruchomościami. Ograniczenie gospodarowania majątkiem przez jednostki samorządu terytorialnego wynika nie tylko z usankcjonowanego prawa, ale również z nieprodukcyjnego charakteru tego majątku¹⁹. Dochody ze sprzedaży mienia stanowią specyficzne źródło wpływów, którym ze względu na jednorazowy charakter i znaczenie mienia dla realizacji celów i zadań samorządów lokalnych nie można zasilać budżetu JST w każdych warunkach²⁰. Realizowana sprzedaż majątku w ramach racjonalnie prowadzonej gospodarki, uwzględniającej

¹⁷ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2016, poz. 198, art. 3 ust 1 i 3; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm., art. 167 ust. 2.

¹⁸ *Narastające dysfunkcje, op. cit.*

¹⁹ *Ibidem*, s. 50.

²⁰ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2011, nr 21 (113), s. 3.

szanse i zagrożenia długofalowego rozwoju samorządu lokalnego, powinna zapewnić optymalizację struktury i wielkości majątku w stosunku do wykonywanych i planowanych zadań publicznych JST. Zjawisko sprzedaży majątku należy ocenić jako patologiczne w przypadku, gdy służy zwiększeniu zdolności do zaciągania zobowiązań przez samorząd terytorialny, wskutek nieprzemyślanych decyzji uwzględniających krótkookresowe potrzeby JST²¹.

Inną od procedur sprzedaży kategorią transferu majątku z sektora publicznego do sektora prywatnego jest prywatyzacja. W ramach gospodarki finansami publicznymi prywatyzacja jest klasyfikowana jako przychody²², a nie dochody budżetu, stanowiąc jedno ze źródeł sfinansowania deficytu budżetu JST (ujemny wynik różnicy między dochodami a wydatkami budżetu JST).

Zaliczenie wpływów z prywatyzacji do przychodów jest zgodne z konwencją ESA95²³, wg której wpływy ze zbycia udziałów (akcji) ujmowane są na rachunku finansowym. Taka właśnie interpretacja pojęcia prywatyzacji, dokonana zresztą po raz pierwszy przez Ministra Finansów,²⁴ przyjęła się w polskiej praktyce finansów publicznych²⁵.

W polskim ustawodawstwie prywatyzacja wiąże się z objęciem akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek²⁶ Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji²⁷ przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne, a także jednoosobo-

²¹ J. Kotlińska, *Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 3013, t. 47, nr 2 [*Finanse wobec zmian w burzliwym otoczeniu*, M. Dylewski (red.)], s. 49.

²² Przychodami są również wpływy m.in. z tytułu: uzyskanych kredytów i pożyczek, spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST oraz innych operacji finansowych.

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z 26 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, zastąpiony standardem ESA 2010 na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (obowiązuje od 1 stycznia 2014 r.).

²⁴ Pismo sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów z 11 czerwca 1999 r., STI-440-147/99.

²⁵ M. Bitner, K.S. Cichocki, J. Sierak, *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013, s. 241.

²⁶ Spółki z o.o. lub spółki akcyjnej.

²⁷ Komercjalizacja polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę.

wych przedsiębiorstw komunalnych. Prywatyzacja polega na zbyciu należących do Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego akcji w spółkach (prywatyzacja pośrednia) bądź rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego (komunalnego) lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki oraz oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (prywatyzacja bezpośrednia). W przypadku przedsiębiorstwa komunalnego kompetencje dotyczące prywatyzacji sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego²⁸.

Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Instrumenty dłużne dedykowane samorządom lokalnym, na mocy ustawy, to kredyty i pożyczki oraz emisja papierów wartościowych. Zaciąganie zobowiązań ma na celu finansowanie występującego w ciągu roku przejściowego i planowanego deficytu budżetu JST (zobowiązania zaciągnięte na potrzeby sfinansowania przejściowego deficytu podlegają spłacie w roku, w którym powstały), spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz wyprzedzające pozyskanie środków na działania finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (art. 89 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Ograniczenia długu publicznego, w tym długu jednostek samorządu terytorialnego, są unormowane odpowiednio sformułowanymi regułami zadłużenia. Właściwie zdefiniowana reguła powinna zagwarantować osiągnięcie efektu antycykliczności, zapewniając funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów koniunktury z wyłączeniem aktywnego uczestnictwa władz. Odpowiednia reguła oznacza także z jednej strony regułę wiarygodną (długotrwałą, skuteczną i uznaną przez społeczeństwo za zgodną z intencjami władz), z drugiej – regułę, która nie prowadzi władz publicznych do stosowania iluzji fiskalnej (ukrywania rzeczywistej sytuacji budżetu i skali zobowiązań)²⁹. Na ograniczenia długu JST składają się warunki formalne i limity ilościowe ustanowione w przepisach o finansach publicznych, determinując możliwości w zakresie kształtowania deficytu budżetowego oraz zaciągania i spłaty długu przez samorządy terytorialne³⁰.

²⁸ Artykuł 1 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2, art. 31a–38, art. 39 i art. 68–69 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. 2015, poz. 747.

²⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011, s. 46.

³⁰ [Www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp).

Istotą formułowania wskaźników wyznaczających limity zadłużenia JST jest zidentyfikowanie bezpiecznego poziomu zadłużania się dla każdego z samorządów. Jednakowe limity zadłużenia dla wszystkich JST³¹, wykorzystywane do 2013 r., były poddawane krytyce, w szczególności ze względu na brak powiązania limitów zadłużenia z sytuacją ekonomiczną oraz możliwościami spłaty długu przez samorządy terytorialne. Ryzyko wynikające z przyjętego limitowania zadłużenia dotyczy zagrożenia zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego ponad jej rzeczywiste możliwości spłaty długu, przy formalnym spełnieniu limitów zadłużenia³². Sztywne limity zadłużenia w niewielkim stopniu odzwierciedlały faktyczną zdolność kredytową JST. Legislacyjnie dopuszczalne limity zadłużenia dla jednych samorządów oznaczały poziom, w którym zostały już zachwiane równowaga i płynność finansowa, dla innych stanowiły ograniczenie zdolności do zaciągania zobowiązań wbrew ich sytuacji finansowo-majątkowej i w konsekwencji spowolnienie tempa rozwoju³³.

Do 2008 r. dług JST zwiększał się równomiernie. W latach 2009–2011 tempo jego wzrostu znacznie przyspieszyło. Na koniec 2011 r. zadłużenie sektora samorządowego (po konsolidacji³⁴) wyniosło 64,3 mld zł, tym samym w porównaniu z 2001 r. zwiększyło się blisko 6-krotnie. Od 2012 r. tempo przyrostu zadłużenia JST zmniejszyło się i ustabilizowało. Na koniec 2013 r. (po konsolidacji) osiągnęło wielkość 68,4 mld zł, w 2014 r. i pierwszym półroczu 2015 r. odpowiednio 71,7 mld zł (w porównaniu z 2001 r. zwiększyło się 7-krotnie, a w stosunku do 2004 r. ok. 3-krotnie)³⁵. Na wykresie 1 przedstawiono strukturę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z podziałem na ich poszczególne rodzaje (gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa) w latach 2004 – czerwiec 2015.

³¹ Limity ilościowe ograniczające poziom zadłużania się przez JST, stosowane do 2013 r. Pierwszy z limitów określono na poziomie 15% relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych. Wielkość drugiego z limitów (60%) stanowiła maksymalną wartość udziału kwoty długu do dochodów budżetowych; art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.

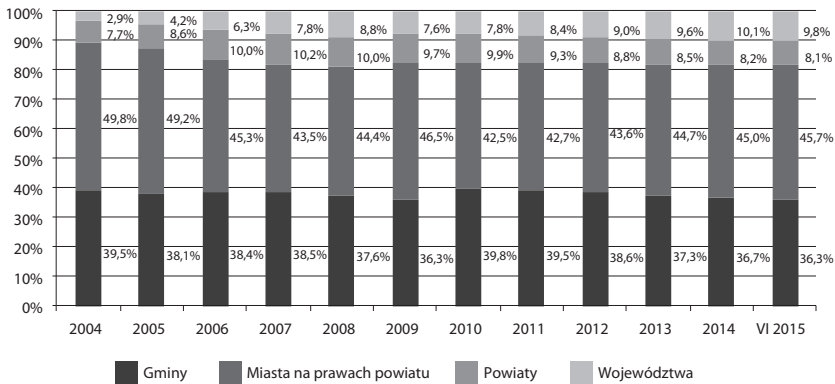
³² M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik*, op. cit., s. 1–2

³³ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *W pułapce łatwych kredytów*, „Wspólnota” 2015, nr 18(1100), 2015, s. 49.

³⁴ Konsolidacja oznacza wyeliminowanie przepływów finansowych między podmiotami należącymi do sektora, w tym wypadku sektora finansów publicznych.

³⁵ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 14.

Wykres 1. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: na podstawie *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 15.

Obowiązujący od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia³⁶, w ujęciu uproszczonym, stanowi własny limit zadłużenia dla każdej JST, wyznaczając maksymalną wysokość środków, jakie określona jednostka będzie mogła przeznaczyć na obsługę zadłużenia w danym roku.

Wzór 1. Indywidualny wskaźnik zadłużenia

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

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, a także na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych;
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągnię-

³⁶ Z wyjątkiem relacji IWZ ograniczającej dług samorządu, na mocy ustawy o finansach publicznych zdefiniowano kilka innych limitów oraz warunków formalnych odnoszących się do zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego.

tych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, jak również odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na te cele 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.

Źródło: art. 243 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.

Legislacyjna definicja IWZ została określona w art. 243 ust. 1 pkt 1–3 w związku z art. 244 ust. 1 pkt 1–2 u.f.p. Graficzną formułę relacji IWZ zaprezentowano we wzorze 1.

Krytyczne oceny formułowane pod adresem reguł zadłużenia JST obowiązujących do 2013 r. przez przedstawicieli środowisk naukowych oraz praktyków sektora publicznego nie zostały wyeliminowane w stosunku do nowych reguł zadłużenia funkcjonujących od 2014 r. Według K.S. Cichockiego zmiana definicji limitu na koszty obsługi długu do dochodów nie będzie ani skuteczna, ani równie efektywna w długim okresie. Generowany, z roku na rok, wzrost nadwyżki operacyjnej przez samorządy lokalne był wynikiem dążenia do maksymalizacji dochodów majątkowych, w szczególności ze sprzedaży majątku, a także rezultatem zwiększonego wykorzystania funduszy z UE. Efektem takiej sytuacji był wzrost limitu zadłużenia i narastający dług JST, gdy wskaźnik kosztów obsługi długu do dochodów osiągał wartość poniżej limitu³⁷. Samodzielność udzielona samorządom lokalnym w zakresie decydowania o spłacie zadłużenia na podstawie IWZ wiąże się z ryzykiem ewentualnego reaneksowania istniejących warunków zadłużenia, a nawet konsolidacją długu w okresie dekonjunkury gospodarczej lub kryzysu³⁸.

³⁷ K.S. Cichocki, *Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 321 (*Zarządzanie finansami firm*), s. 49.

³⁸ B. Filipiak, *Podejście scenariuszowe w projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe

Zasady i konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia zostały podane krytycznej weryfikacji jeszcze przed wprowadzeniem obowiązku jego stosowania przez JST. Reprezentatywne w kwestii negatywnej oceny IWZ są m.in. badania ankietowe przeprowadzone przez Biuro Analiz Sejmowych w marcu 2011 r.³⁹. Na podstawie wyników badań ankietowych ustalono, że respondenci krytycznie ocenili np. wykorzystanie danych historycznych przy obliczaniu IWZ, uniemożliwienie zadłużania się przez te JST, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, wydłużenie terminu wykonania wydatków związanych z obsługą zadłużenia, wskutek czego nastąpi wzrost kosztów z tego tytułu, jak również kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach, mobilizowanie JST do sprzedaży majątku przeprowadzanej w warunkach presji ze względu na determinację poprawienia zdolności obsługi długu⁴⁰.

Rola dochodów ze sprzedaży i przychodów z prywatyzacji majątku w wypełnianiu reguły zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie, wielokrotnie poddawanej krytyce, konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia można stwierdzić, że dopuszczalny poziom własnego zadłużenia JST zależy od wielkości dochodów osiąganych przez samorząd lokalny, w tym dochodów ze sprzedaży majątku, oraz od skali wydatków ponoszonych na działalność bieżącą. Umiejętne wpływianie na te czynniki umożliwia osiągnięcie oczekiwanych wartości IWZ i tym samym poprawę zdolności JST do zaciągania zobowiązań. Poziom dochodów i wydatków samorządu terytorialnego kształtował się przez wiele lat i obecnie odznacza się ustabilizowaną strukturą, podlegającą zmianom przede wszystkim w korelacji z koniunkturą gospodarczą lub w sytuacji restrukturyzacji zakresu zadań⁴¹.

Kontrowersję ustanowienia z dochodów z majątku determinanty możliwości zaciągania zobowiązań przez JST podkreślała wielokrotnie w publikacjach J. Kotlińska. Na podstawie przeprowadzonych badań i obserwacji autorka zwróciła uwagę na pojawianie się i wzrost dochodów z tego tytułu

Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, t. 47, nr 2 [*Finanse wobec zmian w burzliwym otoczeniu*, M. Dylewski (red.)], s. 16–17.

³⁹ Temat badań obejmował stan i prognozę finansów oraz zadłużenie miast i województw. W ramach wykonanych badań ankietowych odpowiedzi udzieliło łącznie 69 jednostek, w tym 15 województw oraz 54 miasta na prawach powiatu, z badanej grupy wszystkich JST danego szczebla (łącznie 81 jednostek).

⁴⁰ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik*, *op. cit.*, s. 4.

⁴¹ *Ibidem*, s. 3.

w budżetach JST od 2010 r., które stały się stałym elementem ich dochodów własnych⁴².

Zobowiązania zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego są przede wszystkim źródłem finansowania inwestycji, w wyniku których jest przeprowadzana restrukturyzacja majątku (nabycie bądź wytworzenie nowych albo odtworzenie lub ulepszenie posiadanych składników majątku). Wyzbycie się majątku w celu zwiększenia możliwości zadłużenia JST wpływa na zapotrzebowanie na środki przeznaczone na inwestycje w przyszłości i w konsekwencji może ograniczyć absorpcję zobowiązań⁴³. Wydatki na inwestycje, w szczególności inwestycje budowlane, oraz zakupy inwestycyjne, np. zakup nieruchomości, w części dotyczącej realizacji zadań JST stanowią wydatki majątkowe (art. 236 ust. 4 pkt 1 u.f.p.). Pozycja wydatków inwestycyjnych w budżecie samorządu lokalnego to podstawowy przedmiot zainteresowania interesariuszy, poddany weryfikacji ze względu na wielkość i kierunek wydatków z tego tytułu oraz oceniany z perspektywy poziomu rozwoju JST.

Sprzedaż majątku przez samorząd lokalny wiąże się w szczególności ze sprzedażą nieruchomości stanowiących odpowiednio gminny, powiatowy i wojewódzki zasób nieruchomości. Obserwowany od 2010 r. wzrost podaży nieruchomości JST doprowadził do nasilenia konkurencji i w rezultacie pogorszenia sytuacji na rynku nieruchomości (zmniejszenie liczby nabywców oraz wzrost ich wymagań względem przedmiotu sprzedaży, zmniejszenie wartości uzyskiwanych cen transakcji). Niepewność występująca na rynku nieruchomości podaje w wątpliwość wiarygodność planowania dochodów ze sprzedaży nieruchomości, w szczególności w długim okresie, co podważa realność prognozy finansowej sporządzanej przez JST⁴⁴.

Poddając krytycznej ocenie konstrukcję indywidualnego wskaźnika zadłużenia, K. Marchewka-Bartkowiak i M. Wiśniewski przeprowadzili symulację skutków zmiany parametrów tego wskaźnika z uwzględnieniem pięciu wariantów, obejmujących zmianę relacji obsługi długu do limitu opartego na wyznaczonej średniej z trzech lat⁴⁵. Zmiany konstrukcji IWZ

⁴² J. Kotlińska, *Sprzedaż*, *op. cit.*, s. 46.

⁴³ J. Kotlińska, *Finanse JTS w nowych regułach zadłużeniowych*, artykuł przygotowany na podstawie referatu wygłoszonego w panelu ekonomicznym (pn. *Ekonomiczne i społeczne dylematy gospodarki rynkowej*) IV Międzynarodowej Konferencji Interdyscyplinarnej z cyklu „Jeden świat – wiele kultur”, 7–8 listopada 2013 r. w Bydgoszczy, s. 53.

⁴⁴ J. Kotlińska, *Finanse*, *op. cit.*, s. 56.

⁴⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, seria „Analizy BAS” nr 21(88), 2012, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>, s. 3–6.

polegały na wyłączeniu określonych elementów, np. wydatków z tytułu kosztów odsetkowych z wydatków bieżących i/lub zastosowaniu dodatkowych pozycji, np. przychodów z prywatyzacji. Na podstawie przeprowadzonych badań autorzy postulują, by zmiana IWZ dotyczyła w szczególności wyłączenia kosztów odsetkowych z wydatków bieżących (wykluczając podwójne liczenie odsetek po obu stronach wskaźnika), jak również włączenia przychodów z prywatyzacji do dochodów ze sprzedaży majątku, co przyczyniłoby się do podwyższenia potencjału zadłużenia JST⁴⁶.

W celu ustalenia roli gospodarowania majątkiem w regule zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego autor niniejszego artykułu przeprowadził badania relacji parametrów indywidualnego wskaźnika zadłużenia w stosunku do dochodów ze sprzedaży majątku oraz wydatków inwestycyjnych (wzór 2). Dodatkowo poddano analizie potencjalny wpływ przychodów z prywatyzacji majątku na wynik IWZ.

Wzór 2. Relacje wybranych parametrów indywidualnego wskaźnika zadłużenia

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \left(\frac{Db - Wb + Sm}{D}\right)_n$$

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \left(\frac{Db - Wb + Sm - Wi}{D}\right)_n$$

Uwaga: objaśnienia skrótów zob. wzór 1.

Źródło: na podstawie art. 243 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.

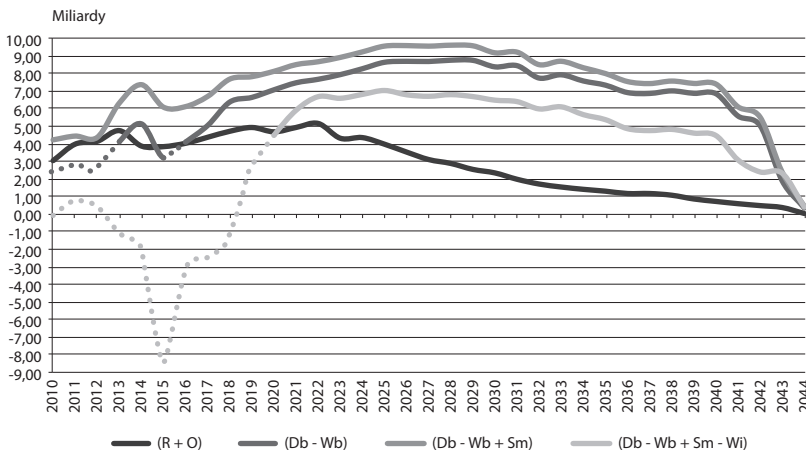
Ze względu na charakter działalności, wielkość dysponowanego majątku i znaczny udział w strukturze gospodarki finansowej JST, badaniu zostały poddane wieloletnie prognozy finansowe (WPF) miast na prawach powiatu (dalej: miasta) według stanu na 17 sierpnia 2015 r. (dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów). Badaniem objęto wykonane WPF za lata 2010–2014 oraz pozostające w trakcie realizacji i planowane wartości WPF na lata 2015–2044. Perspektywa analizowanych wielolet-

⁴⁶ Badania przeprowadzone na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetów JST za lata 2008–2011, udostępnionych przez Ministerstwo Finansów w 2012 r.

nich prognoz finansowych dla wszystkich miast (66 jednostek) sięga roku 2022. WPF z zaplanowanymi wartościami w terminie po 2023 r. dotyczą wyłącznie określonej, sukcesywnie zmniejszającej się liczby miast na prawach powiatu (WPF są opracowywane w terminie do spłaty zobowiązań JST). Przedstawione wyniki badań opierają się na danych zagregowanych (wskaźniki stanowią uśrednione wartości). Warto podkreślić, że wyników badań nie można bezpośrednio przyporządkować do poszczególnych miast ze względu na istniejące różnice między miastami w zakresie strategii i metody przygotowywania prognoz – WPF (tabela 1).

Relacje zachodzące między parametrami wchodzącymi w skład konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie miast w latach 2010–2044 prezentuje wykres 2.

Wykres 2. Relacje parametrów wchodzących w skład indywidualnego wskaźnika zadłużenia miast na prawach powiatu w latach 2010–2044



Źródło: na podstawie danych z WPF JST za lata 2010–2044, udostępnionych przez Ministerstwo Finansów, Warszawa, 17 sierpnia 2015 r.

Na podstawie relacji przedstawionych na wykresie 2 można stwierdzić, że miasta równoważą koszty obsługi zadłużenia w zakresie spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych (R) z wartością środków stanowiących źródło ich finansowania, przede wszystkim w wyniku maksymalizacji dochodów ze sprzedaży majątku (Sm) oraz wydłużenia terminu spłat tych rat. Gdy rozchody i wydatki związane z obsługą długu (R+O) przewyższają wartość nadwyżki operacyjnej (Db – Wb), różnica jest bilanso-

wana wzrostem dochodów ze sprzedaży majątku (zob. lata 2010–2015). Od 2016 r. miasta planują zmniejszyć wartość dochodów ze sprzedaży majątku, przy jednoczesnym wzroście nadwyżki operacyjnej, która ma służyć sfinansowaniu narastających kosztów obsługi zadłużenia. W latach 2012–2015 wartość wydatków inwestycyjnych (W_i) przyrastała szybciej niż nadwyżka operacyjna ($Db - W_b$) i dochody ze sprzedaży majątku (Sm). W działalności gospodarczej sektora prywatnego strumień dochodów ze sprzedaży majątku jest przeznaczany na restrukturyzację majątku (inwestycje np. w nowe technologie). Finansowanie działalności operacyjnej (bieżącej) środkami ze sprzedaży majątku zmniejsza zdolność jednostki do rozwoju i w konsekwencji osiągnięcia korzyści. Punkt równowagi $[(R + O) = (Db - W_b + Sm - W_i)]$ zostanie osiągnięty na podstawie WPF miast w roku 2020. Badane jednostki dążą do uniezależnienia gospodarki finansowej od niepewnego, jednorazowego źródła dochodów ze sprzedaży majątku, koncentrując się na optymalizacji działalności operacyjnej i wzroście dodatniego wyniku między dochodami a wydatkami bieżącymi, przy zmniejszeniu wydatków inwestycyjnych.

Rola sprzedaży majątku w wypełnieniu reguły zadłużenia przez JST została przedstawiona na wykresie 3.

Na podstawie analizy wykresu 3 można stwierdzić, że wskaźnik określający limit długu, i tym samym spełnienie warunku indywidualnego wskaźnika zadłużenia przez JST, jest zależny od uzyskiwanych dochodów ze sprzedaży majątku. Wyłączenie dochodów z tytułu sprzedaży majątku z konstrukcji wskaźnika limitu długu („prawa strona” relacji IWZ), doprowadziłoby do niespełnienia reguły zadłużenia przez badane jednostki w latach 2013 i 2014 (wartości wykonane) oraz 2017 i 2018 (wartości planowane). Uwzględniając wartości historyczne oraz krótkoterminowe prognozy gospodarki finansowej miast w ramach WPF, należy uznać istotną rolę dochodów ze sprzedaży majątku w równoważeniu reguły zadłużenia oraz krótkookresowym zwiększaniu limitu zadłużenia, niekiedy ponad faktyczną zdolność do zaciągania zobowiązań przez JST.

W rezultacie wyłączenia dochodów ze sprzedaży majątku z reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia tylko 30,30% miast spełniłoby równanie obsługi i limitu zadłużenia JST w 2013 r. (tabela 1). W latach 2014–2018 ok. 50% miast naruszyłoby regułę IWZ.

Relacje parametrów równania IWZ z uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych przedstawiono na wykresie 4.

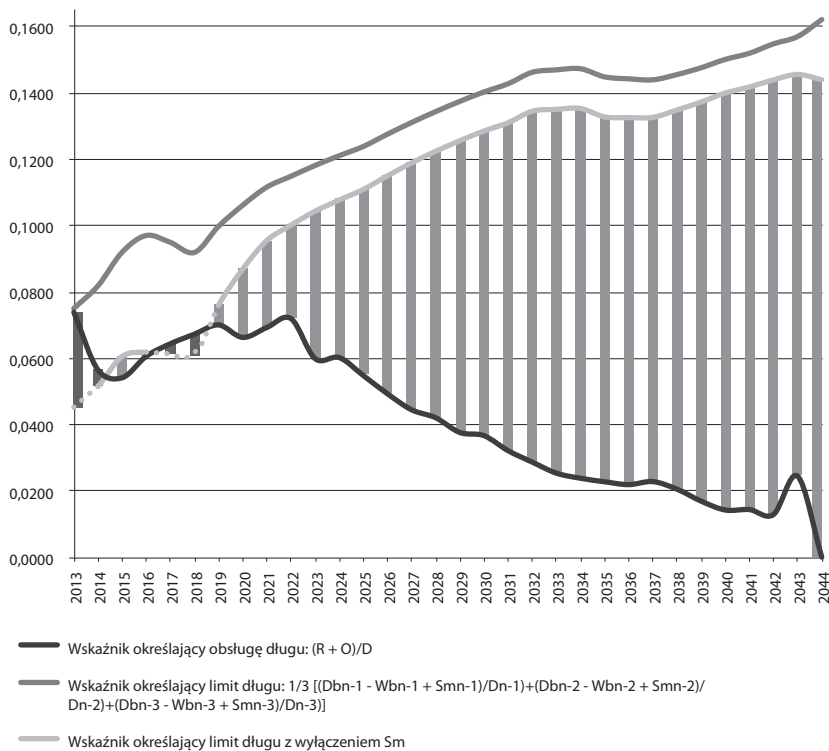
W latach 2015–2020 suma planowanych wartości salda operacyjnego ($Db - W_b$) i dochodów ze sprzedaży (Sm) jest mniejsza niż wartość prognozowanych wydatków inwestycyjnych. Do 2021 r. miasta planują większą wartość wydatków na inwestycje kontynuowane z lat poprzednich niż

Tabela 1. Miasta na prawach powiatu, które nie spełniają reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia przy wyłączeniu dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2013–2044

Miasta na prawach powiatu spełniające regułę zadłużenia	Lata									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba miast	20	32	37	30	35	36	48	49	51	54
Udział w ogólnej liczbie miast (w %)	30,30	48,48	56,06	45,45	53,03	54,55	72,73	74,24	77,27	81,82

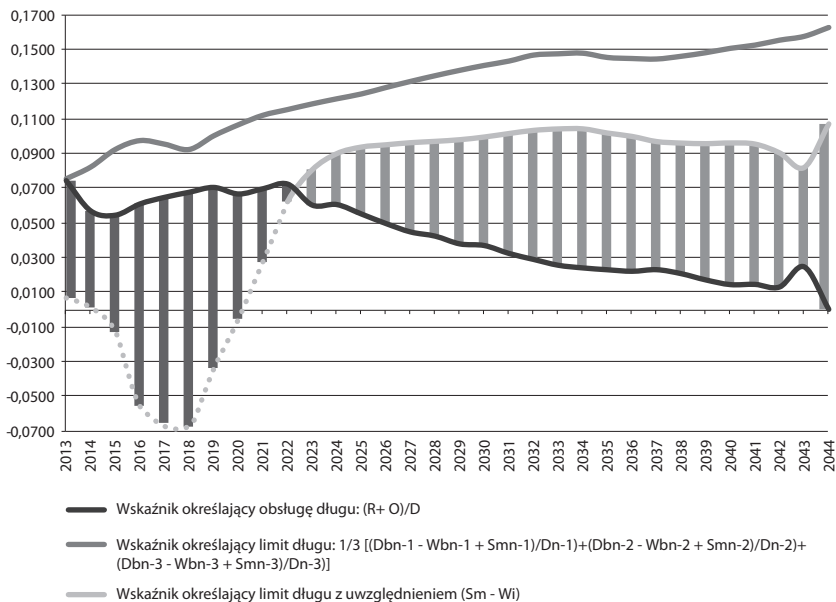
Źródło: jak pod wykresem 2.

Wykres 3. Relacje wskaźników określających obsługę i limit długu oraz limit długu z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży majątku miast na prawach powiatu w latach 2013–2044



Źródło: jak pod wykresem 2.

Wykres 4. Relacje wskaźników określających obsługę i limit długu oraz limit długu przy włączeniu wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu w latach 2013–2044



Źródło: jak pod wykresem 2.

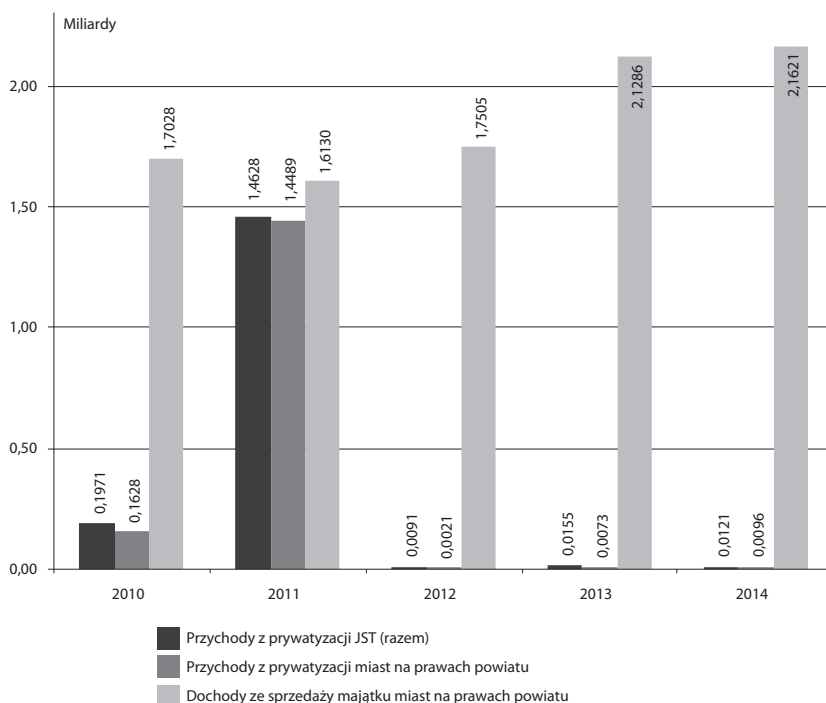
wartość środków finansowych przeznaczonych na nowe przedsięwzięcia (uzasadnia to dążenie do maksymalnej absorpcji środków z budżetu Unii Europejskiej w latach 2014–2020). Warto podkreślić, iż obliczany limit zadłużenia na podstawie średniorocznej, historycznej wartości (Db , Wb , Sm i D) z trzech ostatnich lat obniża zdolność do zaciągania zobowiązań przez JST (por. wykres 2 w latach 2020–2022). Mając na uwadze metodykę sporządzania WPE, na której podstawie nie uwzględnia się nowo zaciągniętego długu w kolejnych latach prognozy, należy podać krytyce również „lewą stronę” konstrukcji wskaźnika IWZ ($R + O/D$).

Postulowana przez K. Marchewkę-Bartkowiak i M. Wiśniewskiego zmiana konstrukcji IWZ (wg stanu na 2011 r.), dotycząca włączenia przychodów z prywatyzacji do limitu opartego na wyznaczonej średniej z trzech lat, znajdowała uzasadnienie w wielkości uzyskanych przychodów z prywatyzacji⁴⁷

⁴⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia*, op. cit.

(wykres 5). Przychody z prywatyzacji stanowiły 89,83% dochodów ze sprzedaży majątku miast w 2011 r., przy czym 99,05% udziału przychodów z prywatyzacji JST stanowiły przychody miast. W latach 2010–2014 duży udział w przychodach z prywatyzacji JST miały przychody badanych jednostek (wyjątek to 2012 r. – 22,46% udziału). Proponowaną zmianę IWZ niekoniecznie uzasadniają wartości przychodów z prywatyzacji osiągnięte przez JST, w tym miasta na prawach powiatu, w latach 2012–2014 (w 2012 r. przychody z prywatyzacji miast na prawach powiatu stanowiły 0,12% dochodów ze sprzedaży majątku; w 2013 r. i 2014 r. odpowiednio 0,34% i 0,44%). Wielkości uzyskanych przychodów z prywatyzacji w latach 2012–2014, uwzględnione przy obliczeniu limitu zadłużenia JST na 2015 r., wpłynęłyby jedynie w niewielkim stopniu na zmianę wartości wskaźnika.

Wykres 5. Przychody z prywatyzacji jednostek samorządu terytorialnego oraz dochody ze sprzedaży majątku i przychody z prywatyzacji miast na prawach powiatu w latach 2010–2014



Źródło: na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetów JST za lata 2010–2014, udostępnionych przez Ministerstwo Finansów, 2015.

Podsumowanie

Proces gospodarowania majątkiem jednostek samorządu terytorialnego wiąże się w znacznej części w sposób bezpośredni z prowadzoną gospodarką finansową przez samorząd lokalny, np. dochody ze sprzedaży majątku, najmu, dzierżawy, wydatki na budowę nowej lub remont istniejącej infrastruktury, utrzymanie porządku i czystości dróg publicznych, zużycie energii elektrycznej, wielkość zatrudnienia pracowników do obsługi obiektów użyteczności publicznej itd. Struktura oraz walory użyteczności majątku dysponowanego przez JST (jakość, zapewnienie ciągłości korzystania, pobierania pożytków oraz zaspokajania potrzeb publicznych), determinują krótko- i długoterminową politykę finansową. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest sprzężona zwrotnie z prowadzoną gospodarką majątkiem oraz decyzjami odnoszącymi się do strukturyzacji portfela zobowiązań.

W rezultacie podjętych badań, których wyniki autor przedstawił w artykule, można potwierdzić istotną rolę gospodarowania majątkiem w gospodarce finansowej JST. Władze samorządowe uczyniły z dochodów ze sprzedaży majątku źródło wypełnienia reguł zadłużenia. Majątek nabyty w wyniku przeszłych zdarzeń, przede wszystkim w drodze komunalizacji i działalności inwestycyjnej samorządów, ma służyć realizacji zadań publicznych. W podstawowym założeniu środki pozyskane ze sprzedaży majątku zakwalifikowanego jako zbędny w zakresie działalności JST powinny stanowić strumień refinansowania wydatków związanych z restrukturyzacją majątku, w szczególności jego odtworzenia, rozbudowy lub zastosowania nowych technologii umożliwiających obniżenie bieżących kosztów działalności. Gospodarując majątkiem, jednostki samorządu terytorialnego wpływają na wynik indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przede wszystkim sterując uzyskiwanymi dochodami ze sprzedaży majątku oraz wydatkami inwestycyjnymi w stosunku do przychodów i rozchodów z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych.

Postulowane włączenie przychodów z prywatyzacji do konstrukcji IWZ nie znajduje uzasadnienia w osiągniętych przez JST wpływach z tego tytułu w latach 2012–2014 (wykres 5). Po pierwsze, przychody z prywatyzacji nie stanowią wielkości istotnych w strukturze budżetów JST. Po drugie, wpływy z tego tytułu odznaczają się incydentalnym charakterem, co uniemożliwia realne i obiektywne określenie tej wielkości w wieloletniej prognozie finansowej.

Wieloletnie planowanie gospodarki finansowej na podstawie realizowanej gospodarki majątkiem nie jest wiarygodne w perspektywie obejmującej prognozę powyżej 3 lat. Wątpliwość odnosząca się do realności prognozy,

w zakresie dotyczącym gospodarki majątkiem, wynika z braku prowadzenia kompleksowej statystyki publicznej, która obejmowałaby ewidencje składników majątku, oraz z niepełnego i nieumiejętnego wykorzystania dostępnej sprawozdawczości budżetowej i finansowej w tym obszarze, np. informacja o stanie mienia. Kwestionowanie rzetelności WPF wiąże się również z niekonsekwencją uwzględniania w prognozie możliwych do przewidzenia wydatków bieżących, np. niewłączenie do WPF przyszłych kosztów bieżących utrzymania infrastruktury wytworzonej wskutek przedsięwzięć (inwestycji) zrealizowanych w latach poprzednich.

Wydatki inwestycyjne JST są zależne od uzyskiwanych dochodów ze sprzedaży majątku oraz dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje. Weryfikując wykonane WPF za lata 2010–2014 oraz plan na lata 2015–2018, łatwo zaobserwować równowagę nadwyżki operacyjnej ze spłatą rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych łącznie ze spłatą odsetek z tytułu zadłużenia. Gospodarka finansowa JST w latach 2010–2014 była bilansowana poza przychodami (kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych), w szczególności dochodami ze sprzedaży majątku w celu sfinansowania deficytu oraz dotacjami przeznaczonymi na wydatki inwestycyjne.

Na podstawie danych *ex post* WPF (2010–2014) można stwierdzić, że istnieje zależność między gospodarką majątkiem, w szczególności w zakresie jego restrukturyzacji w drodze sprzedaży, a regułą zadłużenia JST, zdefiniowaną w formie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (limit zadłużenia oraz koszty obsługi długu). Weryfikując jednak dane *ex ante* WPF (2015–2044), należy podkreślić występujące coraz bardziej ostrożne i racjonalne podejście JST do długookresowego planowania dochodów ze sprzedaży majątku, co wpływa na wzrost wiarygodności opracowywanej prognozy. W planach obejmujących okres po 2015 r. obserwuje się odejście od maksymalizowania wartości planowanych dochodów ze sprzedaży w celu zwiększenia krótkookresowego limitu zadłużenia, co było powszechnym zjawiskiem w latach 2010–2014 mimo braku podstaw do ich realnego wykonania.

Poprawa synergii gospodarki finansowej i majątkiem JST jest możliwa, po pierwsze, w wyniku efektywnego wykorzystania prowadzonych lub nowo wdrożonych ewidencji majątku w stosunku do formułowanej strategii rozwoju samorządu lokalnego na podstawie np. dokumentu strategii, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i WPF oraz sposobu i metod zarządzania jednostką. Ważnym narzędziem wpływającym na jakość prowadzonej gospodarki majątkiem w krótkim i długim terminie byłoby opracowanie oraz konsekwentna i skuteczna realizacja programu zarządzania majątkiem JST w korelacji z postanowieniami strategii rozwoju i WPF.

Bibliografia

- Bitner M., Cichocki K.S., Sierak J., *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013.
- Cichocki K.S., *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013.
- Cichocki K.S., *Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 321 (*Zarządzanie finansami firm*).
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Filipiak B., *Podejście scenariuszowe w projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, t. 47, nr 2 [*Finanse wobec zmian w burzliwym otoczeniu*, M. Dylewski (red.)].
- Financial Management (Sustainability)*, Guideline 2013, Version 1.1, Department of Infrastructure, Local Government and Planning, Queensland 2013.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Korołowska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2011, nr 21 (113).
- Kotlińska J., *Finanse JTS w nowych regulacjach zadłużeniowych*, artykuł przygotowany na podstawie referatu wygłoszonego w panelu ekonomicznym (pn. *Ekonomiczne i społeczne dylematy gospodarki rynkowej*) IV Międzynarodowej Konferencji Interdyscyplinarnej z cyklu „Jeden świat – wiele kultur”, 7–8 listopada 2013 r. w Bydgoszczy.
- Kotlińska J., *Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, t. 47, nr 2 [*Finanse wobec zmian w burzliwym otoczeniu*, M. Dylewski (red.)].
- Kotlińska J., *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2009.

- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, seria „Analizy BAS” nr 21 (88), 2012, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2015.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *W pułapce łatwych kredytów*, „Wspólnota” 2015, nr 18(1100).
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie samorządem terytorialnym. Wydanie drugie poprawione i rozszerzone*, Difin, Warszawa 2012.
- [Http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=1C63DD73BBE811E2C1257A61002E3DF7&null=null](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=1C63DD73BBE811E2C1257A61002E3DF7&null=null).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2015, poz. 513, ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. 2015, poz. 747.
- Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. 2013, poz. 330, ze zm.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi – I Wydział Cywilny z 28 marca 2014 r., sygn. I A Ca 1278/13.