

Ewa Lotko

EWOLUCJA PRAWNO-FINANSOWYCH INSTRUMENTÓW OGRANICZANIA DŁUGU PUBLICZNEGO PODSEKTORA SAMORZĄDOWEGO

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiona została ewolucja oraz ocena prawno-finansowych instrumentów służących ograniczaniu długu podsektora samorządowego. Z dokonanej analizy wynika, że wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 2009 r. regulacje prawne dotyczące mechanizmów ograniczenia długu są potrzebne i należy je co do zasady ocenić pozytywnie.

Słowa kluczowe: dług publiczny, podsektor samorządowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia, limit zadłużenia

EVOLUTION OF LEGAL AND FINANCIAL INSTRUMENTS OF PUBLIC DEBT REDUCTION IN LOCAL GOVERNMENT SUBSECTOR

Abstract

The paper presents the development and evolution of legal and financial instruments of reducing the debt of the local sector. The conducted analysis leads to the conclusion that legal provisions concerning mechanisms of debt reduction introduced by the Public Finance Act of 2009 deserve positive assessment.

Key words: public debt, local government subsector, individual debt indicator, debt ceiling

1. Wprowadzenie

Wzrost poziomu długu publicznego zarówno w Polsce, jak i na świecie oraz rosnące koszty jego obsługi są ważnymi problemami sektora finansów publicznych. Wnioski płynące z rozważań przedstawicieli nauki pozwalają zrozumieć, jaki wpływ na wielkość i strukturę długu, a tym samym na rosnące koszty jego obsługi i związane z nim ryzyko, mają rozwiązania legislacyjne. Biorąc pod uwagę, że sektor samorządowy jest istotnym elementem sektora finansów publicznych, a jego nierównowaga finansowa i zadłużenie mają wpływ na stan całego sektora, naturalną konsekwencją jest, że ustawodawca poszukuje rozwiązań, a tym samym instrumentów ograniczających poziom długu publicznego także tego podsektora. W świetle obowiązujących (wyznaczonych przepisami ustawy z 2009 r. o finansach publicznych¹

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej powoływana jako: ufp.

oraz przepisami ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych²) regulacji prawnych istnieją ograniczenia wyznaczające maksymalny poziom długu jednostki samorządu terytorialnego (JST). Jednakże objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu spowodowało, iż początkowe zapisy nowej ustawy o finansach publicznych, wprowadzające instrumenty (mechanizmy) ograniczenia długu podsektora samorządowego, były niewystarczające, stąd też pojawiły się dodatkowe działania Ministerstwa Finansów w kierunku dalszego ograniczania długu publicznego.

Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji i próba oceny prawno-finansowych instrumentów ograniczenia długu publicznego podsektora samorządowego przy uwzględnieniu rozwiązań wprowadzonych ustawą z 2009 r. o finansach publicznych.

2. Ewolucja mechanizmów ograniczania długu podsektora samorządowego

Do najważniejszych zmian wprowadzonych ufp z 2009 r. dotyczących gospodarki finansowej JST, a tym samym mających wpływ na wielkość zadłużenia należy zaliczyć: obowiązek uchwalania Wieloletnich Prognoz Finansowych (WPF); nakaz równoważenia budżetu bieżącego (operacyjnego); obowiązującą od 2014 r. zmianę limitów zadłużania, obliczanych indywidualnie dla poszczególnych JST.

Zgodnie z art. 121, ust. 2, 7 i 8 u.p.w. do końca 2013 r. obowiązują ustawowe granice zadłużenia określone w art. 169 i 170 ufp z 2005 r.³ Zgodnie z tzw. „starymi” limitami, zadłużenie sektora samorządowego nie może przekroczyć 60% dochodów JST, a na spłatę długów JST nie może przeznaczać więcej niż 15% planowanych dochodów budżetowych. Te dwa identyczne dla wszystkich JST ilościowe limity zadłużenia spotykały się z dość dużą krytyką. Zaczęto postulować takie skonstruowanie wskaźników wyznaczających limity zadłużenia dla samorządów, aby możliwe było określenie bezpiecznego poziomu zadłużenia dla każdej jednostki. Wobec tego limitowanie zadłużenia jedynie poprzez odniesienie się do poziomu dochodów, przy braku powiązania z sytuacją ekonomiczną jednostki, może powodować zadłużanie się JST ponad jej rzeczywiste możliwości spłaty długu przy jednoczesnym formalnym utrzymaniu granic zadłużenia⁴.

W efekcie ustawodawca zdecydował, że od 2014 r. zostaną zastąpione zapisami art. 243 i 244 ufp z 2009 r., które związane są z tzw. nowym wskaźnikiem zadłużenia JST, uwzględniającym indywidualne zdolności każdej jednostki do spłaty powstałych zobowiązań. Takie rozwiązanie z jednej strony będzie usuwało ogra-

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1241 z późn. zm. – dalej powoływana jako: u.p.w.

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁴ M. Dylewski, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, S. Wieteska, M. Wypych (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

niczenia wiążące obecnie JST, dla których zaciąganie nawet znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki inwestycyjnej i rozwojowej, z drugiej natomiast strony zdyscyplinuje te jednostki, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje rozważę przy planowaniu kolejnych zobowiązań⁵.

Trzyletni okres karencji daje JST możliwość dostosowania się i przygotowania do nowej metodologii obliczania wielkości zadłużenia, według wzoru arytmetycznego zawartego w art. 243 ufp Zgodnie z konstrukcją wskaźnika, w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań, wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST, nie może być wyższa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące dochodów ogółem. Komentowana regulacja określa, iż do zobowiązań ujmowanych w celu obliczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia zalicza się przypadające w danym roku budżetowym spłaty: rat kapitałowych kredytów i pożyczek, zaciąganych w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetowego; zobowiązań dłużnych, zaciąganych na spłatę wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów (tzw. rolowanie długu); zobowiązań dłużnych, zaciągniętych w celu wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej; rat kredytów, pożyczek i wykupów papierów wartościowych, przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Do kwoty przypadającej w danym roku budżetowym wartości wykupu długu dodaje się także kwoty potencjalnych spłat udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji.

Z brzmienia dyspozycji ust. 3 komentowanej regulacji wynika, że konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia została tak zbudowana, aby nie ograniczała możliwości absorpcji środków europejskich przeznaczonych na realizację projektów objętych dofinansowaniem. W tym celu w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu projektu i otrzymaniu refundacji do spłat zobowiązań nie wlicza się kwot powstałych z tytułu: wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację projektu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy udzielanej przez państwa EFTA, przy czym przy wyliczeniu rat należy wziąć pod uwagę odsetki powstałe od tego typu zobowiązań.

Należy zauważyć, iż od 2011 r. zaczęła obowiązywać reguła zrównoważonego budżetu bieżącego JST. Zgodnie z nią wprowadzono zakaz deficytu bieżącego (operacyjnego) oraz zakaz planowania i wykonania wydatków bieżących wyższych niż planowane i wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Podkreślenia wymaga także fakt, że limitujący wpływ na deficyt sektora samorządowego będzie miał art. 243 ufp Co prawda zacznie on dopiero obowiązywać, jednak z informacji regionalnych izb obrachun-

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r., s. 39.

kowych wynika, że samorzady już rozpoczęły „intensywny” proces ograniczania wydatków w celu wygosparowania nadwyżek operacyjnych pozwalających wypełnić w 2014 r. wymogi „nowego” wskaźnika zadłużenia⁶.

Oprócz wymienionych zmian Ministerstwo Finansów kilkakrotnie proponowało wprowadzenie dodatkowych mechanizmów obniżenia deficytu budżetowego i długu sektora samorządowego. Pierwsze rozwiązania dotyczące wprowadzenia obniżek w sektorze samorządowym pojawiły się wiosną 2011 r. Zgodnie z nimi w 2012 r. deficyt poszczególnych JST nie mógłby przekroczyć 4% dochodów. Strona samorządowa określiła proponowane rozwiązania za zbyt restrykcyjne i godzące w zaplanowane inwestycje. W wyniku uzgodnień na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w maju 2011 r. ustalono, że deficyt całego sektora samorządowego zostanie obniżony w 2012 r. do poziomu 0,6% PKB. Zdecydowano również o wprowadzeniu zasady, że reguła wydatkowa obejmie cały sektor samorządowy, a nie jak zakładano, poszczególne JST. Jednakże 8 grudnia 2011 r. Ministerstwo Finansów zaproponowało nowelizację ufp, w której przewidziano mechanizm obniżenia deficytu budżetowego samorządu terytorialnego. Proponowany projekt budził wiele zastrzeżeń, m.in. wspomniana nowelizacja miał wejść w życie w trakcie trwania roku budżetowego, zarzucano mu także złamanie konstytucyjnej zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego⁷.

Kolejną próbą reglamentacji deficytu i długu sektora samorządowego był projekt zmiany ufp z dnia 15 marca 2012 r. Ów projekt wprowadzał m.in. mechanizm utrzymania „starego” limitu zadłużenia samorządów na poziomie 60% wykonanych dochodów oprócz „nowego” limitu, mającego zacząć obowiązywać od 2014 r.⁸ Za brakiem uzasadnienia wprowadzania dość restrykcyjnych rozwiązań, jak proponowane zmiany legislacyjne, przemawia przede wszystkim fakt, iż w polskim systemie finansów samorządowych, oprócz istniejących limitów wielkości zadłużenia, istnieją niejako pośrednie instrumenty zwiększające równowagę finansową JST. Można do tych instrumentów zaliczyć: rating komunalny; audyt wewnętrzny i zewnętrzny (obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego dotyczy tych JST, w których kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów ujęta w uchwale budżetowej przekroczyła 40 mln zł, z kolei w jednostkach przekraczających 150 tys. mieszkańców w 2011 r. wprowadzono obowiązek badania rocznego sprawozdania finansowego przez zewnętrznego audytora) oraz Wieloletnią Prognozę Finansową, której ważnym elementem składowym jest prognoza długu i defi-

⁶ M. Poniatowicz, *Ocena mechanizmów limitowania deficytu i długu sektora samorządowego w Polsce*, [w:] *System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia*, B. Filipiak, J. Fila (red.), Difin, Warszawa 2012, s. 191.

⁷ Zob. E. Ruśkowski, *Obniżyć deficyt, szanując konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 3, s. 26-29.

⁸ Szerzej na ten temat: idem, *Co z tym deficytem?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 5; E. Lotko, *Propozycje Ministerstwa Finansów w aspekcie reglamentacji deficytu i długu sektora samorządowego*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, M. Poniatowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.

cytu (konieczność jej opracowywania przez JST na okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat obowiązuje od 2011 r.)⁹.

Za utrzymaniem powyższych rozwiązań związanych zarówno z obowiązującymi limitami wielkości zadłużenia, jak i instrumentami zwiększającymi równowagę finansową JST przemawia analiza danych statystycznych¹⁰. Przeciętne zadłużenie w 2012 r. w porównaniu z rokiem poprzednim było niższe o 0,2 punktu procentowego i wynosiło 38,2%. Stosunek zobowiązań do dochodów zwiększył się jedynie w województwach samorządowych i powiatach (odpowiednio o 3,2 i 0,4 punktu procentowego), zmniejszył się natomiast w miastach na prawach powiatu (o 0,1), gminach (o 0,9) oraz m.st. Warszawie (o 5,2 punktu procentowego). Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (48,4%) i wyodrębnione spośród nich m.st. Warszawa (47,7%) oraz województwa samorządowe (40,1%), w najniższym zaś stopniu długiem obciążone były powiaty (26,5%). W 2012 r. wzrosła liczba JST, w których dług nie przekraczał 20% w relacji do ich dochodów (odnotowano wzrost o 2,5 punktu procentowego do poziomu 28,2%), jednocześnie zmniejszył się odsetek JST, w których wskaźnik zadłużenia przekraczał 40% (z 32,5% w 2011 r. do 31,3% w 2012 r.). Zmniejszyła się także liczba jednostek, które przekroczyły ustawową granicę 60% – ze 135 w 2011 r. do 95 w 2012 r. Z kolei po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ustawowy limit zadłużenia przekroczyło 26 gmin, 3 powiaty i 1 województwo samorządowe. Taki stan jest niewątpliwie konsekwencją posługiwania się przez ustawodawcę, niekorzystną dla JST, definicją kredytów i pożyczek, określoną w rozporządzeniu, które weszło w życie 1 stycznia 2012 r.¹¹

Przedmiotowy zakres długu podsektora samorządowego poszerzyło zaliczenie do kategorii kredytów i pożyczek: 1) umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego; 2) papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona; 3) umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; 4) umów leasingu zawartych z producentami lub podmiotem finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, wywołujących skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

⁹ M. Poniatowicz, *Ocena mechanizmów limitowania deficytu...*, op. cit., s. 191.

¹⁰ *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego 2012 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2013, s. 174.

¹¹ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 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.

3. Równoważenie części bieżącej (operacyjnej) budżetu jednostki samorządu terytorialnego

W podejmowanych od 2011 r. uchwałach budżetowych JST muszą stosować szczególne zasady dotyczące planowanego i wykonywanego deficytu budżetowego. W świetle regulacji zawartych w art. 242 ufp usankcjonowane zostało rozgraniczenie budżetu JST na część bieżącą i majątkową. Wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej „łagodzony” jest możliwością pokrycia ewentualnego deficytu w sytuacji, kiedy to wydatki bieżące są większe od dochodów bieżących, nadwyżką budżetową z lat ubiegłych i wolnymi środkami. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, przyjęte rozwiązania mają służyć racjonalizacji gospodarki finansowej JST. Warto przy tym wspomnieć, że przyjęta konstrukcja powoduje, iż zapisana w art. 242, ust. 1 ufp zasada nie obowiązuje w trakcie wykonywania budżetu oraz nie jest bezwzględnie wymagana do wydatków finansowanych z tzw. środków pomocowych¹², co jest niewątpliwie korzystne z punktu widzenia JST¹³.

Skonstruowane w art. 242 ufp wymogi są zróżnicowane ze względu na to, czy dotyczą budżetu na etapie planu, czy wykonania. Do planowanych w uchwale budżetowej wielkości wydatki bieżące nie mogą być większe niż suma dochodów bieżących, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz wolnych środków (nadwyżki środków pieniężnych na rachunku, które powstają z rozliczeń zaciągniętych zobowiązań dłużnych). Inną kwestią jest ustalenie wyniku części bieżącej (operacyjnej) budżetu po jego realizacji. Zgodnie z art. 242, ust. 2 ufp, brane są pod uwagę rzeczywiste kwoty dochodów i wydatków bieżących oraz skumulowanej nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków. Jednakże na kanwie ust. 3 art. 242 ufp złagodzono ogólną zasadę, dopuszczając sytuację, w której wydatki bieżące są wyższe od sumy dochodów bieżących, nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków, o ile kwota przewyższających daną sumę wpływów budżetowych wynika z wydatków bieżących realizowanych z udziałem tzw. środków pomocowych¹⁴.

Warto podkreślić, że niezależnie od możliwości finansowania części bieżącej budżetu JST również nadwyżką z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami, zważywszy na art. 243 ufp, finansowanie wydatków bieżących z tych źródeł jest niekorzystne. W momencie, gdy dana jednostka planuje skorzystać z form zasilania zwrotnego, wówczas powinna dążyć do takich relacji w części bieżącej budżetu, w których nie będzie mieć miejsca finansowanie wydatków bieżących wolnymi środkami lub nadwyżką budżetową. Powód jest prosty: takie wpływy nie są brane pod uwagę przy obliczaniu zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia, przy jednoczes-

¹² Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

¹³ J. M. Salachna, *Komentarz do art. 242 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2013, s. 963-964.

¹⁴ Idem, *Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania*, [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, H. Litwińczuk (red.), Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2010, s. 210.

nym uwzględnieniu kwot dochodów bieżących, wydatków bieżących i dochodów powstających po sprzedaży majątku. Warto przy tym wspomnieć o czasowym wyłączeniu wydatków bieżących, uwzględnionych przy wyliczeniu wyniku części bieżącej budżetu. Chodzi mianowicie o te JST, które przejęły spłatę zobowiązań samodzielnego publicznego ZOZ (przekształconego w oparciu o zasady wynikające z *Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej*¹⁵), w latach 2013-2015 przy obliczaniu relacji, o której mowa w art. 242 ufp i nie wliczają wydatków bieżących ponoszonych na spłatę tych zobowiązań w wysokości, w jakiej nie podlegają one sfinansowaniu dotacją z budżetu państwa. Wprowadzona preferencja ma co do zasady zachęcić samorządy do przekształcania samodzielnych publicznych ZOZ, których są założycielami¹⁶.

Z danych statystycznych¹⁷ wynika, że w 2012 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich JST w Polsce przekroczyły poniesione wydatki bieżące o 11 625 747 tys. zł. W tym 96,4% JST (czyli 2 702 JST) osiągnęło nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi na łączną kwotę 11 682 031 tys. zł, pozostałe 102 jednostki (3,6% ogółu) zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 56 284 tys. zł. Deficyt operacyjny w 2012 r. wystąpił w 84 gminach, w 3 miastach na prawach powiatu oraz w 15 powiatach. W JST, w których wystąpił deficyt operacyjny, jego relacja do wydatków bieżących kształtowała się odpowiednio: w gminach 1,8%, w powiatach 0,7%, w miastach na prawach powiatu 0,4%. Analiza zestawienia planowanych i wykonanych dochodów bieżących oraz wydatków bieżących w 2012 r. przez JST wskazuje, że: w 2 450 JST planowano i osiągnięto nadwyżkę operacyjną (na poziomie o 55,2% wyższym niż zakładano); w 77 JST planowano i osiągnięto deficyt operacyjny (niższy o 46,0% niż zakładano); w 243 JST planowano deficyt, lecz osiągnięto nadwyżkę operacyjną (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 734 472 tys. zł)¹⁸.

4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Nowe reguły wyznaczające próg zadłużenia, liczone indywidualnie dla każdej JST, uregulowane zostały w art. 243 ufp i zgodnie z przepisami ustawy wprowadzającej ufp znajdują zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na rok 2014. Niemniej jednak na mocy art. 122, ust. 3 u.p.w. jednostki zobowiązane są od 2011 r. do załączania do WPF informacji o kształtowaniu się relacji między kwotą na obsługę długu a środkami, które w ocenie ustawodawcy można przeznaczyć na jego spłatę¹⁹. Ów obowiązek z jednej strony przygotowuje JST do nowej

¹⁵ Dz. U. z 2011 r., nr 112, poz. 654 z późn. zm.

¹⁶ J. M. Salachna, *Komentarz do art. 242...*, op. cit., s. 966.

¹⁷ *Sprawozdanie z działalności RIO...*, op. cit., s. 178.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ W. Gonet, *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11.

sytuacji prawnej, z drugiej natomiast, poprzez zawarte w dodatkowym załączniku do WPF dane, pokazuje realne możliwości oraz potencjał rozwojowy danej JST.

Biorąc pod uwagę fakt, że zmiany dotyczące limitów zadłużenia były postulowane już dawno²⁰, to samą ideę wprowadzenia indywidualnego dla każdej JST limitu kosztów obsługi zadłużenia (nawiązującego do wysokości wypracowanej za trzy ostatnie lata nadwyżki operacyjnej) należy uznać za pozytywną. Konstrukcja ta posiada jednak pewne niedociągnięcia. Po pierwsze, bazuje na danych tzw. historycznych, a tym samym zawiera mechanizm „przenoszenia w przyszłość” wyników z okresu spowolnienia gospodarczego. W przypadku budżetów uchwalanych na 2013 r. samorządy musiały więc uwzględnić dane finansowe za lata 2010, 2011 i 2012. Po drugie, występuje podwójne liczenie kwoty obsługi zadłużenia (zarówno po lewej, jak i prawej stronie wzoru – w wydatkach bieżących), co w efekcie zmniejszała i pomniejsza zdolność kredytową JST. Po trzecie, wskaźnik wymusza niejako na JST sprzedaż majątku komunalnego w celu poprawy zdolności do obsługi długu, co w perspektywie wieloletniej może mieć negatywny wpływ na stabilność finansową jednostki. Po czwarte, konstrukcja wskaźnika pobudza samorządy do dokonywania elastycznych zmian w WPF. W konsekwencji JST w celu zwiększenia lub uzyskania nadwyżki operacyjnej zawyżają prognozowane dochody bądź zaniżają prognozowane wydatki²¹.

Na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2010-2012 obliczona została średnia określająca indywidualny limit dla każdej JST, który mógłby zacząć obowiązywać, gdyby ustawodawca nie wprowadził tzw. okresu karencji dla art. 243 ufp. Zgodnie z wyliczeniami Krajowej Rady RIO (Regionalnych Izb Obrachunkowych), indywidualne limity zadłużenia na 2013 r. wskazują na duże obniżenie liczby JST – do 162 jednostek (co stanowi 5,8% ogółu), dla których relacja z art. 243 ufp byłaby korzystniejsza i gwarantowałaby dokonanie wyższych spłat niż aktualny limit 15% w relacji do dochodów. Porównując poprzednie lata, limit był korzystniejszy dla 227 JST w 2012 r. i 437 JST w 2011 r., co w związku z utrzymującą się od dwóch lat tendencją rosnącej liczby jednostek, których poziom spłat nie będzie mógł przewyższać 10% dochodów skutkuje odbieraniem przez JST nowej regulacji jako zmniejszenie potencjału rozwoju. Z danych wynika również, że 49 JST: 41 gmin i 8 powiatów ma ujemne indywidualne limity spłat zadłużenia²². Obliczając średnią z trzech lat, o której mowa w art. 243, ust. 1 ufp dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu JST. Z kolei do wyliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat brane są pod uwagę wartości wynikające ze sprawozdań rocznych. Stąd, aby łączny maksymalny limit spłaty nie uległ pogorszeniu,

²⁰ Zob. np. B. Filipiak, M. Dylewski, *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11; P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, MUNICIPIUM, Warszawa 2004.

²¹ M. Poniatowicz, *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1/2, s. 109.

²² *Sprawozdanie z działalności RIO...*, op. cit., s. 180.

JST powinny zmierzać do wykonania w roku poprzedzającym pierwszy rok prognozy relacji wchodzącej w skład średniej na co najmniej takim poziomie, jak został zaplanowany. Zgodnie z przedstawionymi przez Krajową Radę RIO danymi, utrzymanie się w 2013 r. ujemnego wskaźnika oraz przeznaczenie na wydatki bieżące wyższych kwot niż posiadane dochody bieżące, może stanowić problem przy uchwalaniu budżetów na kolejne lata, uniemożliwiając zachowanie relacji uregulowanej w art. 242 ufp²³.

Jednocześnie z ust. 1 art. 243 ufp wynika zakaz uchwalenia budżetu, którego wykonanie spowodować by mogło niezachowanie warunków spłaty zobowiązań dłużnych ustalonych w oparciu o konstrukcję zindywidualizowanego wskaźnika spłaty. Normy zawarte w art. 242 i 243 ufp ustanawiają ograniczenia możliwości uchwalania i kształtowania zarówno budżetu, jak i zaciągania długu. Projekt budżetu naruszający te przepisy powinien zostać negatywnie zaopiniowany przez organ nadzoru w trybie art. 13, pkt 3 *Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych*²⁴. W przypadku złamania przez organ stanowiący powyższego zakazu, poprzez uchwalenie negatywnie zaopiniowanego budżetu, RIO musiałaby ostatecznie stwierdzić nieważność tejże uchwały. Konsekwencją przekroczenia dopuszczalnego limitu długu jest brak możliwości zwiększania swojego zadłużenia, z wyjątkiem ubiegania się danej JST o pożyczkę z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego.

5. Podsumowanie

Poczynione rozważania i sformułowane na ich podstawie wnioski pokazują, że istniejące w podsektorze samorządowym prawno-finansowe instrumenty ograniczające dług, co do zasady, należy ocenić pozytywnie. Do najistotniejszych można niewątpliwie zaliczyć obowiązującą od 2011 r. regułę zrównoważonego budżetu JST, czyli zasadę bilansowania dochodów i wydatków bieżących, która wprowadza zakaz deficytu operacyjnego budżetu jednostki. Jednocześnie należy spojrzeć krytycznie na możliwość finansowania nadwyżki wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi nadwyżką budżetową z lat ubiegłych, a w szczególności wolnymi środkami, w kontekście wprowadzonej reguły obliczania zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia. Również sformułowany w art. 243 ufp zakaz uchwalania budżetu JST, w wyniku realizacji którego przekroczony zostałby obliczony wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia, w praktyce może okazać się nierealny. Przyczyną mogą być okoliczności, powodujące faktyczne przekroczenie wskaźnika zarówno w danym roku, jak i w kolejnych latach budżetowych. W Konsekwencji może to spowodować „manipulowanie” wielkościami przy opracowy-

²³ Ibidem, s. 182.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., nr 192, poz. 1113 z późn. zm.

waniu budżetu, polegające m.in. na zawyżeniu dochodów, aby zarówno na etapie uchwalania, jak i wykonania nie została naruszona dyspozycja art. 243 ufp²⁵.

Wprowadzenie wieloletniego planowania do systemu finansów JST także należy ocenić pozytywnie. Instrument, jakim jest WPF, pozwala spojrzeć na stan finansów w odpowiednio długim horyzoncie czasu. Wieloletnia prognoza długu pokazuje w podziale na poszczególne lata: poziom zadłużenia jednostki z tytułu zaciągniętych zobowiązań, wskaźnik i sposób spłaty długu, indywidualny dla danej JST limit obciążenia budżetu spłatą długu wraz z kosztami jego obsługi oraz spłatami udzielonych poręczeń i gwarancji. Co istotne, prognoza długu musi być ściśle związana z prognozą wielkości budżetowych. Prognoza ta z jednej strony dostarcza informacji o tym, jak duże środki w budżetach kolejnych lat będą musiały być zagwarantowane na spłatę zobowiązań i czy w ogóle realna jest perspektywa ich spłaty. Jednakże z drugiej strony opracowywana prognoza obejmuje okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, a to może być przeszkodą do realistycznego oszacowania wielkości budżetowych, branych pod uwagę przy ustalaniu zdolności JST do spłaty długu²⁶.

Bibliografia

- Dylewski M., *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, S. Wieteska, M. Wypych (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Filipiak B., Dylewski M., *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11.
- Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2013.
- Gonet W., *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11.
- Lotko E., *Propozycje Ministerstwa Finansów w aspekcie reglamentacji deficytu i długu sektora samorządowego*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, M. Poniatowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.
- Poniatowicz M., *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1/2.
- Poniatowicz M., *Ocena mechanizmów limitowania deficytu i długu sektora samorządowego w Polsce*, [w:] *System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia*, B. Filipiak, J. Fila (red.), Difin, Warszawa 2012.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 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.

²⁵ J. M. Salachna, *Nowe instytucje prawne...*, op. cit., s. 220.

²⁶ K. Sawicka, *Wieloletnia Prognoza Finansowa samorządu terytorialnego – założenia, konstrukcja prawna*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, L. Etel, M. Tyniewicki (red.), Wydawnictwo Temi-da 2, Białystok 2012.

- Ruśkowski E., *Co z tym deficytem?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 5.
- Ruśkowski E., *Obniżyć deficyt, szanując konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 3.
- Salachna J. M., *Komentarz do art. 242 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2013.
- Salachna J. M., *Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania*, [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, H. Litwińczuk (red.), Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2010.
- Sawicka K., *Wieloletnia Prognoza Finansowa samorządu terytorialnego – założenia, konstrukcja prawna*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, L. Etel, M. Tyniewicki (red.), Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012.
- Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego 2012 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, MUNICIPIUM, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych*, Dz. U. z 2012 r., nr 192, poz. 1113 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1241 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej*, Dz. U. z 2011 r., nr 112, poz. 654 z późn. zm.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r.