

Sławomira Kańduła, Janina Kotlińska

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

LIMITY ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE – STAN OBECNY I PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN

1. Wstęp

Ograniczanie samodzielności jednostek samorządowych w zaciąganiu zobowiązań i sposoby limitowania długu samorządowego przez państwo wzbudzają wątpliwości wśród naukowców i praktyków. Problematyka ta jest także przedmiotem tego opracowania. Poszukujemy w nim odpowiedzi na kilka pytań: w jaki sposób ogranicza się zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce oraz w innych krajach europejskich? Jakie są wady ograniczeń obecnie istniejących w Polsce? Jakie są rządowe propozycje zmian konstrukcji obowiązujących limitów? Czy proponowane rozwiązania umożliwią indywidualne określanie poziomu zadłużenia poszczególnych jednostek samorządowych, a przez to nie będą ograniczać swobody zadłużania się „bogaty” jednostek, a zapobiegną utracie płynności finansowej przez jednostki słabe finansowo?

2. Mikro- i makroekonomiczne instrumenty państwa zapobiegające nadmiernemu zadłużaniu się JST w Polsce

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do zaciągania kredytów i pożyczek [Ustawa z dnia 30 czerwca... art. 82]. W przepisach prawnych rozróżnia się trzy cele, na które mogą być one zaciągane. Są nimi:

- a) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetowego;

b) finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach budżetowych (finansowanie planowanego deficytu);

c) spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Ustawodawca – obok wskazania celów – również innymi, licznymi zapisami ustawy o finansach publicznych z 2005 r. obwarował możliwość korzystania przez JST z przychodów finansowych. Mamy tu na myśli ograniczenia ilościowe i jakościowe dotyczące zaciągania zobowiązań przez JST oraz ich uzależnienie od wysokości państwowego długu publicznego. Limity ilościowe dotyczą dopuszczalnego poziomu zadłużenia JST oraz maksymalnych kosztów jego obsługi. Limity jakościowe z kolei mają w większości charakter postulatywny i z reguły nie stanowią dla JST istotnych przeszkód na drodze do zaciągania zobowiązań. Oba ograniczenia mają charakter mikroekonomiczny i odnoszą się tylko do długu JST. Nie dotyczą one zobowiązań zaciągniętych przez inne – posiadające osobowość prawną podmioty zaliczane do samorządowego podsektora finansów publicznych.

Łączne zadłużenie jednostki samorządowej na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów tej jednostki w danym roku, a w poszczególnych kwartałach roku – 60% dochodów planowanych. Wprowadzenie limitu kwoty zadłużenia na koniec kwartału ma na celu zapobieganie kumulowaniu się płatności związanych z obsługą długu JST i jest wyrazem – jak sądzymy – sceptycznej postawy ustawodawcy wobec zaciągania przez JST zobowiązań na finansowanie wydatków bieżących [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 170].

Kolejny ilościowy limit dotyczy kosztów obsługi zadłużenia. Łączna kwota płatności z tytułu obsługi zadłużenia JST nie może w danym roku przekroczyć 15% planowanych przez nie dochodów budżetowych w danym roku. Jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy pułap 55%, wspomniany limit obniża się do 12%. Nie dotyczy to jednak obsługi obciążeń wynikających ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia wskazanej relacji [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 169].

Po wstąpieniu Polski do UE limity związane z maksymalną kwotą zadłużenia oraz dopuszczalną wysokością rocznej kwoty obciążeń związanych ze spłatą długu zostały złagodzone. Modyfikację limitów należy traktować jako instrumenty państwa wspierające zdolność JST do absorpcji środków unijnych i środków z pomocy udzielonej przez państwa EFTA [Kańduła 2006, s. 291-292]. Omówionych ograniczeń nie stosuje się bowiem do zobowiązań zaciągniętych w celu pozyskania bezzwrotnych środków z zagranicy określonych w umowie zawartej z podmiotem dysponującym tymi środkami¹. Gdy określone w umowie środki nie zostaną przekazane lub orzeczony zostanie ich zwrot, JST nie może jednak za-

¹ Do środków tych zalicza się środki z programów przedakcesyjnych, środki z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, inne środki z UE niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz inne środki [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 5 ust. 3].

ciągnąć zobowiązań i udzielać poręczeń do czasu spełnienia obu warunków dotyczących limitów zadłużenia. Od 2006 r. płatności związane ze spłatami rat zobowiązań zaciąganych w związku ze środkami zagranicznymi po rozliczeniu projektu są doliczane do innych zobowiązań JST i są brane pod uwagę przy ustalaniu limitu 60% dochodów [Ustawa z dnia 16 kwietnia..., art. 1 pkt 16, 17; Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 170].

Od 2006 r. konstrukcja limitu dopuszczalnego poziomu płatności związanych z obsługą długu została ponownie zmodyfikowana. Do płatności związanych z obsługą długu nie zalicza się: 1) spłat rat kapitałowych od kredytów lub pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, zaciąganych lub emitowanych w celu pokrycia utraty płynności finansowej budżetu (zobowiązań krótkoterminowych)²; 2) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji. Ponadto od 2006 r. ograniczeń tych (limit 15% lub 12%) nie odnosi się do poręczeń i gwarancji udzielanych samorządowym osobom prawnym wykonującym zadania JST z wykorzystaniem bezzwrotnych środków zagranicznych [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 169].

Występują też ograniczenia długu o charakterze jakościowym. Pierwsze z nich dotyczy konieczności uzyskania przez JST opinii regionalnej izby obrachunkowej (RIO) w sprawie możliwości sfinansowania zaplanowanego deficytu oraz prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu. Opinia wydana przez RIO w pierwszej kwestii nie jest wiążąca. W drugim przypadku (przy prognozie długu) po otrzymaniu negatywnej opinii JST musi wprowadzić takie zmiany w uchwale, aby spełnione były limity dotyczące długu [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 172].

Ponadto JST mogą emitować tylko takie papiery wartościowe, których dyskonto nie przekracza 5% ich wartości nominalnej, odsetki nie są kapitalizowane, a koszty obsługi zadłużenia ponoszone są co najmniej raz w roku [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 84]. Poza tym JST mają – z pewnymi wyjątkami – zakaz zaciągania zobowiązań finansowych, których maksymalna wysokość nominalna, wyrażona w złotych nie została ustalona w dniu zawarcia transakcji [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 85 ust. 2].

Obok wskazanych już mikroekonomicznych ograniczeń w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań przez JST w Polsce, istotne znaczenie ma również ograniczenie o charakterze makroekonomicznym. Dotyczy ono uzależnienia możliwości pożyczkowych JST od sytuacji finansowej państwa. W związku z tym, że państwowy dług publiczny jest sumą zadłużenia podmiotów sektora publicznego (po wyeliminowaniu wzajemnych przepływów), a utrzymywanie długu na poziomie nieprzekraczającym 60% PKB jest jednym z kryteriów konwergencji warunkujących przyjęcie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej, ustawodawca w rygorystyczny sposób ogranicza zarówno dług Skarbu Państwa,

² Odsetki od tych zobowiązań muszą być uwzględniane przy ustalaniu limitu 15%.

jak i dług JST. Istnienie limitów dotyczących długu jednostek samorządowych jest więc uzasadnione. Powstaje jednak pytanie, czy konieczne było także – oprócz wprowadzenia limitów mikroekonomicznych – powiązanie wysokości deficytu i długu w budżetach JST z deficytem budżetu państwa i długiem Skarbu Państwa?

Gdy stosunek państwowego długu publicznego do PKB jest większy od 50%, ale nie większy niż 55%, relacja deficytu budżetowego jednostki samorządowej do jej dochodów nie może być większa niż analogiczna relacja w budżecie państwa. Gdy stosunek państwowego długu publicznego jest w granicach od 55 do 60% PKB, wskazana relacja deficytu w budżecie samorządowym do dochodów w tym budżecie w odniesieniu do analogicznej relacji zachodzącej w budżecie państwa zostaje zmniejszona przez pomnożenie przez współczynnik R wyliczany w następujący sposób:

$$R = (0,6 - PDP/PKB)/0,05 ,$$

gdzie: PKB – produkt krajowy brutto, PDP – państwowy dług publiczny.

Z kolei, gdy omawiana relacja długu do PKB przekroczy 60%, to budżety JST muszą być zrównoważone (z pewnymi wyjątkami). Jednostki samorządowe tracą prawo do zaciągania kolejnych zobowiązań krótko- oraz długoterminowych na wydatki bieżące i inwestycyjne. Ponadto wszystkie jednostki samorządowego podsektora finansów publicznych nie mogą też udzielać poręczeń i gwarancji [Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 79 ust. 1].

Analizując wskazane ustawowe zapisy, można stwierdzić, że są one zdecydowanie niekorzystne dla JST, gdyż praktycznie pozbawiają je możliwości racjonalnego działania na rynku pożyczkowym w związku z finansowaniem zadań o charakterze inwestycyjnym. W warunkach przekroczenia przez państwowy dług publiczny poziomu 50% JST przy zaciąganiu pożyczek będą musiały uwzględnić corocznie ustalone relacje deficytu budżetu państwa do jego dochodów.

Biorąc to pod uwagę, stwierdzić można, że mimo wielu atrybutów, w tym samodzielności finansowej, w jakie ustawodawca wyposażył JST, nie pozostawił im jednak swobody w zakresie decyzji, których efektem będzie obciążenie finansowe ich bieżących i przyszłych dochodów. Nie budzi to wątpliwości, zważywszy na konieczność równomiernego międzypokoleniowego obciążania skutkami podejmowanych przez władze lokalne decyzji finansowych, w tym związanych z kolejnymi inwestycjami. Pozostaje jednak pytanie, czy sposób liczenia maksymalnej kwoty zaciągniętych zobowiązań jest właściwy? Czy najlepszą miarą dla wszystkich JST jest odniesienie wysokości zadłużenia oraz kosztów jego obsługi dla danej JST do jej dochodów budżetowych?

Praktyka pokazuje, że istniejące w Polsce limity zadłużania się jednostek samorządowych przez większość z nich nie są wykorzystywane. Nie oznacza to jed-

nak, że rozwiązania te są wolne od wad. Omówione limity nie mają związku z sytuacją finansową poszczególnych JST, są jednolite i niezależne od rodzaju jednostki, wielkości i potencjału ekonomicznego [Dylewski 2007, s. 8]. Nie nawiązują one do zdolności kredytowej JST, czyli do faktycznych możliwości wywiązywania się z obowiązku spłaty zaciągniętych zobowiązań.

Ustawowe – jednakowe dla wszystkich JST – zapisy w znaczny sposób ograniczają działalność władz samorządowych dużych gmin miejskich. Choć w niektórych dużych miastach zbliżono się już do istniejących limitów, władze lokalne mogłyby bez zagrożenia utraty płynności finansowej zaciągać kolejne zobowiązania. W przypadku gmin najmniejszych ustawowy pułap wysokości zadłużenia jest zbyt wysoki. Z analizy ich sytuacji finansowej wynika bowiem często, że mogą zaciągnąć zobowiązania na znacznie niższe kwoty niż wynikające z limitów prawnych. W przeciwnym razie podmioty te będą niewypłacalne. Uwagi te można też odnieść do będących w różnej sytuacji finansowej powiatów i województw.

Ustawowe limity okazały się albo za niskie, albo za wysokie, na skutek czego przestały służyć jako wskaźniki zdolności kredytowej JST. Ponadto przy obliczaniu tych limitów nie bierze się pod uwagę zobowiązań niewymagalnych, które mogą obciążać budżet w następnych latach.

3. Sposoby ograniczania zadłużenia JST w innych krajach europejskich

We wszystkich krajach UE jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować swoją działalność ze źródeł zwrotnych. W tabeli 1 przedstawiono sposoby ograniczania samodzielności JST w zaciąganiu zobowiązań występujące w praktyce europejskiej (przypadek Polski – wcześniej opisany – pominięto).

W krajach UE nie obowiązują jednolite rozwiązania prawne dotyczące dopuszczalnych celów zaciągania zobowiązań i ich maksymalnej kwoty. Komentarza wymaga szczególnie pierwsze z podanych ograniczeń. W wielu krajach istnieje zakaz zaciągania zobowiązań na cele bieżące, pomimo braku w nich formalnego podziału budżetu na część bieżącą i kapitałową (majątkową) – tak jest np. w Hiszpanii i Estonii, przestrzeganie więc wspomnianego zakazu jest bardzo trudne.

W niektórych państwach regulacje prawne są bardziej restrykcyjne (np. w Estonii, na Słowacji), w innych mniej (np. w Czechach i na Węgrzech). Należy jednak podkreślić, że wymienione ograniczenia mają charakter formalny, a w praktyce często nie są przestrzegane. Wynika to m.in. z tego, że w wielu państwach (np. na Węgrzech) nie wypracowano skutecznych instrumentów egzekucji ich przestrzegania [Poniatowicz 2005, s. 150].

Tabela 1. Sposoby ograniczania zadłużenia JST w krajach UE

Sposób ograniczenia zadłużenia	Przykłady rozwiązań w poszczególnych państwach
Określanie dopuszczalnych celów zadłużenia	<ul style="list-style-type: none"> – tylko na cele inwestycyjne – Austria, Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Estonia, Słowacja – na cele bieżące i inwestycyjne – Czechy, Węgry
Konieczność uzyskania zgody na zaciągnięcie zobowiązania	<ul style="list-style-type: none"> – wymagane uzyskanie zgody – Austria, Cypr, Dania, Hiszpania, Irlandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowenia – wymagane uzyskanie zgody w przypadku, gdy kwota kredytu lub pożyczki przekroczy 1,7 mln euro – Słowacja – zgoda nie jest wymagana – Czechy, Estonia, Węgry
Ustalenie górnego limitu rocznego zadłużenia JST	<ul style="list-style-type: none"> – Austria – kwota jest zróżnicowana w zależności od kraju związkowego – Dania – państwo ustala limity, które odpowiadają maksymalnemu procentowi rocznych dochodów, wydatków i ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych – Wielka Brytania – państwo ustala indywidualne limity dla każdego samorządu lokalnego; corocznie wydawane są przez rząd tzw. indywidualne zatwierdzenia kredytowe oraz ustala się zagregowany limit kredytowy – Hiszpania – łączny limit długu dla sektora samorządowego wynosi 110% rocznych dochodów wszystkich JST – Cypr – 40% rocznych dochodów budżetowych przy zobowiązaniach długoterminowych i 20% przy krótkookresowych – dług podlegający spłacie pomniejszony o dotacje celowe nie powinien przekraczać 35% (Litwa) lub 60% (Estonia) rocznych dochodów – Rumunia – 20% rocznych dochodów bieżących, a przy długu krótkookresowym 5% – Słowacja – 60% dochodów bieżących z poprzedniego roku – Litwa – 35% rocznych dochodów budżetowych
Ustalenie górnego limitu zobowiązań zaciąganych w roku	<ul style="list-style-type: none"> – Litwa – 20% rocznych dochodów budżetowych – Słowenia – 10% dochodów budżetowych z poprzedniego roku
Ustalenie górnego limitu rocznych płatności z tytułu obsługi długu	<ul style="list-style-type: none"> – Estonia – 20% rocznych dochodów – Hiszpania – 25% dochodów operacyjnych – Portugalia – 12,5% transferów finansowych w roku bieżącym, (czyli poziom obsługi długu jest powiązany z przyznanymi dotacjami) albo 10% wydatków inwestycyjnych z poprzedniego roku (stosowany jest ten limit, który jest wyższy) – Słowacja – 25% dochodów budżetowych z poprzedniego roku – Słowenia – 5% dochodów budżetowych z poprzedniego roku – Węgry – 70% bieżących dochodów budżetowych JST – Czechy, Rumunia – brak
Powiązanie zadłużenia JST z długiem sektora publicznego	<ul style="list-style-type: none"> – w żadnym kraju

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Poniatowicz 2005, s. 145-146; Swianiewicz 2004, s. 150-151].

4. Propozycje zmian limitów zaciągania zobowiązań przez JST w Polsce

W najbliższym czasie jednostki samorządowe będą zaciągały wiele zobowiązań. Będą potrzebowały środków na tzw. wkład własny na inwestycje realizowane z wykorzystaniem środków z UE, a część z nich będzie się starała sprostac wymogom organizowania przez Polskę i Ukrainę rozgrywek EURO 2012. Ponadto niewykluczone jest zaciąganie zobowiązań na dofinansowanie wydatków bieżących. Rosnące zadłużenie sprawi, że obraz sytuacji finansowej JST nakreślony w kontekście istniejących limitów będzie zniekształcony. Nie będzie on oddawał bowiem faktycznych możliwości zaciągania zobowiązań przez JST. Na fakt ten uwagę zwrócił również rząd od pewnego czasu pracujący nad opracowaniem nowych regulacji w omawianym zakresie. Rozpatrywane są dwa warianty konstrukcji limitów, przy czym w obu chodzi o ustalenie indywidualnego limitu zadłużenia dla każdej jednostki samorządowej.

Wariant I. Przewiduje się zastąpienie istniejących limitów zadłużenia i kosztów jego obsługi nową formułą polegającą na powiązaniu nadwyżki operacyjnej z wydatkami na obsługę zadłużenia JST. W tym celu trzeba będzie zdefiniować dwie kategorie nadwyżki operacyjnej – brutto i netto. Nadwyżka brutto stanowi różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, natomiast nadwyżka netto – różnicę między nadwyżką brutto a wydatkami na obsługę zadłużenia [Weber 2006, s. C4]. Postulowane rozwiązanie popierają banki, eksperci i organizacje samorządowe, np. Unia Metropolii Polskich.

Nowe regulacje umożliwią JST z wysoką zdolnością kredytową zaciąganie zobowiązań (ponad limity istniejące w obecnym stanie prawnym), a jednocześnie ograniczą zaciąganie zobowiązań tym jednostkom, których zadłużenie jest już nadmierne. Spowodują one, że silne finansowo JST będą mogły – z reguły bez problemów – zabiegać o znaczne środki finansowe na europejskim rynku finansowym, a małe gminy i słabe finansowo JST będą miały motywację do tego, aby poprawiać swój wynik operacyjny (bieżący). Aby jednak z dnia na dzień zbyt drastycznie nie odczuły one większych niż istniejące ograniczeń w zadłużaniu się, samorządowcy postulują wprowadzenie w tym zakresie okresu przejściowego.

W opisywanym wariantcie przy obliczaniu limitu zadłużenia proponuje się uwzględnić wielkości, które mogą być różnie interpretowane. Niezbędne jest więc sprecyzowanie, co kryje się pod pojęciem dochodów bieżących, oraz ustalenie, czy zaciąganie długu na ponad 12 miesięcy będzie możliwe bez względu na cel tego zadłużenia [Swianiewicz 2006, s. C4]. Naprzeciw tym postulatam wyszedł już ustawodawca, wprowadzając stosowne zapisy do ustawy o finansach publicznych.

Od 2007 r. dochody budżetu JST ujmują się w podziale na dochody bieżące i majątkowe. Dochody bieżące – niezbędne do wyliczenia nadwyżki operacyjnej brutto – nie zostały w niej, co prawda, wprost określone. Stanowią one jednak różnicę między dochodami ogółem JST a dochodami majątkowymi, a te ostatnie zo-

stały enumeratywnie wyliczone. Ustawodawca zaliczył do nich: dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dochodami bieżącymi są dochody niebędące dochodami majątkowymi. Z kolei wydatki bieżące są to wydatki budżetowe inne niż wydatki majątkowe. Do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego [Ustawa z dnia 8 grudnia..., art. 1 pkt 51; Ustawa z dnia 30 czerwca..., art. 165a].

Ustalenie wysokości nadwyżki operacyjnej pozwala wyliczyć bezpieczny dla każdej JST limit zaciągania zobowiązań. Z punktu widzenia wierzyciela nieistotne są bowiem dochody, szczególnie z nieprzewidywalnych źródeł, lecz kwota wolnych środków, które mogą być przeznaczone na spłatę długu. W istniejącym w 2007 r. stanie prawnym ustalenie nadwyżki jest możliwe, gdyż wszystkie wielkości niezbędne do jej wyliczenia zostały określone w ustawie o finansach publicznych. Pozostaje jednak pytanie, na ile nowy sposób określania maksymalnego zadłużenia JST sprawdzi się w praktyce. Odpowiedź na to pytanie wymaga przeprowadzenia analiz, które – ze względu na ramy opracowania – pomijamy w tym miejscu. Interesujące – jak sądzimy – mogą być wyliczenia nadwyżki operacyjnej dla tych JST, które zbliżają się lub nawet przekroczyły dopuszczalny poziom zadłużenia w świetle obowiązującego w 2007 r. stanu prawnego. Być może potwierdzą one tezę, że jednostki te mają nadwyżkę operacyjną, a więc mimo wszystko są w dobrej sytuacji finansowej.

Wariant II. W projekcie nowej ustawy o finansach publicznych z 1 czerwca 2007 r. zaproponowano zasadę zrównoważenia budżetu bieżącego oraz ustalenie indywidualnie obliczanego wskaźnika zadłużenia na nieco innych zasadach niż w wariantcie I. Przewiduje się, że organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące³, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Odstępstwo od tej zasady możliwe będzie tylko w wyjątkowych sytuacjach związanych z finansowaniem zadań bieżących środkami z UE. Nadwyżka wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi, powiększonymi o wspomniane wielkości, będzie mogła wystąpić jedynie w wysokości równej wydatkom na zadania bieżące finansowane ze środków UE, i to w przypadku, gdy kwota ta nie została przekazana w danym roku budżetowym [Projekt..., art. 171]. Rozwiązanie to wyklucza więc możliwość zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków bieżących oraz na spłatę odsetek od istniejącego zadłużenia.

Jak już wspomniano, opisywany wariant – podobnie jak poprzedni – zakłada ustalenie dla każdej JST indywidualnego wskaźnika długu. Nie będzie to jednak wskaźnik określający dopuszczalną roczną sztywną kwotę długu. Łączna kwota

³ Wielkości te mają być obliczane w podobny sposób, jak wskazany w ustawie o finansach publicznych z 2005 r.

zadłużenia będzie określana pośrednio, przez wyliczenie dopuszczalnej rocznej wartości spłat rat zobowiązań i kosztów ich obsługi oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji (zwanej dalej kwotą płatności z tytułu długu JST⁴) w stosunku do planowanych dochodów JST. Konstrukcję nowego limitu można przedstawić za pomocą formuły 1.

Przewiduje się, że relacja rocznej kwoty płatności związanych z obsługą długu do planowanych dochodów nie będzie mogła przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących JST powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące po wyłączeniu odsetek do dochodów ogółem.

Formuła 1. Sposób wyliczenia limitu rocznej kwoty płatności związanych z obsługą długu jednostki samorządu terytorialnego

$$\frac{\text{łączna kwota płatności z tytułu obsługi długu } JST_t}{\text{planowane dochody ogółem } t} \leq \frac{R_{t-1} + R_{t-2} + R_{t-3}}{3}$$

$$R = \frac{\text{dochody bieżące} + \text{dochody ze sprzedaży majątku} - \text{wydatki bieżące (bez odsetek)}}{\text{dochody ogółem}}$$

gdzie: R – udział skorygowanych dochodów bieżących w dochodach ogółem,
 t – rok budżetowy, na który ustala się budżet,
 $t-1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustala się budżet (dane za 3 kwartały),
 $t-2$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustala się budżet o 2 lata,
 $t-3$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustala się budżet o 3 lata.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Projekt..., art. 172].

Do planowanych dochodów budżetu JST zaliczane będą dotacje rozwojowe (w części związanej z wykonywaniem zadań własnych danej JST), a okres trzech ostatnich lat ma obejmować rok poprzedzający rok budżetowy, na który uchwalana

⁴ Przez pojęcie łącznych płatności związanych z obsługą długu rozumiemy łączną kwotę: 1) spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie planowanego deficytu budżetu JST wraz z należnymi w danym roku odsetkami od wszystkich kredytów i pożyczek, 2) wykupu papierów wartościowych wyemitowanych przez JST na finansowanie planowanego deficytu budżetu JST wraz z należnymi w danym roku odsetkami i dyskontem od wszystkich wyemitowanych papierów wartościowych (niezależnie od celu emisji) oraz 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji. Tak obliczoną kwotę płatności należy powiększyć o kwotę przypadających w danym roku spłat i wykupów zobowiązań związku samorządowego współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego [Projekt..., art. 172 ust. 1 pkt 1-3, art. 173].

jest uchwała budżetowa oraz 2 poprzednie lata. Przy obliczaniu wspomnianej relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmować się będzie planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za 3 kwartały. Dla pozostałych lat – dane ze sprawozdań rocznych.

W prezentowanym wariantcie zakłada się, że organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego wykonanie mogłoby spowodować – w roku budżetowym lub w którymkolwiek z lat przypadających po roku budżetowym – większą relację płatności związanych z obsługą długu niż wskaźnik obliczony w podany sposób. Wskaźnik ten ma bowiem przedstawiać rzeczywiste możliwości spłaty zobowiązań przez JST.

Przy obliczaniu limitu płatności nie będzie się brało pod uwagę zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. Ponadto nie będzie się uwzględniać poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST finansowane z wykorzystaniem wymienionych środków. Wyłączeń tych nie będzie się jednak stosować po zakończeniu programu, projektu lub zadań realizowanych z wymienionych środków oraz po otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków. Gdy określone w umowie środki nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczony zostanie ich zwrot, JST nie będzie mogła zaciągać zobowiązań i udzielać poręczeń i gwarancji do czasu, aż osiągnie swój indywidualny wskaźnik długu. Wyłączenia te są identyczne z występującymi w 2007 r.

Rozwiązania zaproponowane w II wariantcie można nazwać rewolucyjnymi. Różnice w dopuszczalnym poziomie długu zaciąganego przez poszczególne JST będą najprawdopodobniej bardzo duże.

5. Zakończenie

W większości państw europejskich władze rządowe ograniczają swobodę JST w zaciąganiu zobowiązań. Stosowane są w tym zakresie różne rozwiązania. Istniejące w Polsce limity maksymalnego zadłużenia JST i kosztów jego obsługi nie są wolne od wad. Choć nawiązują one do limitu maksymalnego zadłużenia sektora publicznego wynikającego z kryteriów konwergencji, nie oddają sytuacji finansowej poszczególnych JST. Pozostaje jednak pytanie, na ile precyzyjniej będzie można określić bezpieczny poziom zadłużenia przy zastosowaniu np. wskaźnika wykorzystującego w tym celu pojęcie nadwyżki operacyjnej (wariant I) czy też zaproponowanej w II wariantcie relacji rocznej kwoty płatności związanych z obsługą długu do planowanych dochodów danej JST.

Rozwiązania zaproponowane w I wariantcie, a stosowane w tym zakresie przez banki w stosunku do przedsiębiorstw pozwalają przypuszczać, że miara ta, tak jak sprawdza się w ich przypadku, sprawdziłaby się również w odniesieniu do JST. Być może, biorąc pod uwagę fakt, że JST nie mogą zbankrutować ani przestać

istnieć z dnia na dzień, miara ta w ich przypadku mogłaby o wiele lepiej spełniać swoje zadanie, tj. stwarzać możliwości zaciągania zobowiązań tym JST, które już – na mocy przepisów obowiązujących w 2007 r. – takie możliwości utraciły.

Przedstawiony w II wariantcie sposób ustalania zadłużenia JST, podobnie jak w wariantcie I, nawiązuje do zdolności kredytowej JST. Brane są w nim jednak wprost pod uwagę nie tyle możliwości zaciągania przez JST kolejnych zobowiązań, co spłata zobowiązań już zaciągniętych. Miara ta nawiązuje przy tym do sytuacji finansowej jednostek samorządowych w trzech latach poprzedzających rok budżetowy, dla którego jest ona wyliczana. Jednostka samorządowa oceniana jest więc przez pryzmat historii swojego budżetu, tak jak w banku spogląda się na klienta przez pryzmat historii jego rachunku.

Proponowane nowe konstrukcje znoszą istniejące dziś ograniczenia jednostkom samorządowym o dużym potencjale zaciągającym zobowiązania na finansowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Indywidualnie wyliczane wskaźniki dyscyplinują jednocześnie te jednostki, które w dużym stopniu są obciążone spłatami wcześniej zaciągniętych zobowiązań i powinny być bardzo ostrożne w zaciąganiu nowych.

Literatura

- Dylewski M., *Granice prawne zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – uwarunkowania i bariery*, referat przygotowany na konferencję pt. *Główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych. Aspekty prawne i ekonomiczne*, maszynopis powielony, 2007
- Kańduła S., *Instrumenty państwa wspierające zdolność jednostek samorządowych do pozyskiwania funduszy strukturalnych*, [w:] *Przemiany w finansach publicznych w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, red. B. Mikołajczyk, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 197, red. B. Mikołajczyk, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.
- Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
- Projekt ustawy o finansach publicznych z dnia 1 czerwca 2007 r., www.mf.gov.pl, 11.06.2007 r.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Muncypium, Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., *Możliwości większe niż limity. Opinia*, „Rzeczpospolita”, 13.12.2006.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12, poz. 136.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, DzU nr 93, poz. 890.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 249, poz. 1832.
- Weber M., *Limit zaciągania długów przez samorządy będzie elastyczny*, „Rzeczpospolita”, 13.12.2006.

LIMITS OF INCURRING DEBTS BY TERRITORIAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND – PRESENT STATE AND SUGGESTED DIRECTIONS OF CHANGES

Summary

For several years in Poland it has been a subject of discussion whether or not the state should limit territorial government units' freedom of incurring debts and if yes – how this should be done. Particularly heated debates concern the construction of restrictions limiting the units' level of indebtedness.

This study aims at answering several questions. How indebtedness of territorial government units is limited in Poland and in other European countries? What are the disadvantages of restrictions existing presently in Poland? What are the government's proposals of changes in the constructions of restrictions that are in force presently? Will the proposed solutions allow for individual determining the level of indebtedness of particular local government units and therefore will not limit the freedom of incurring debts by "wealthy" local government units but at the same time prevent loss of financial liquidity by financially weaker units?