

JANINA KOTLIŃSKA

FINANSE JST W NOWYCH REGULACH ZADŁUŻENIOWYCH¹

Streszczenie: Regulacje prawne, obowiązujące od 2014 roku, a dotyczące maksymalnego poziomu zadłużenia, w zupełnie innym świetle niż dotychczas stawiają konstruowanie budżetu JST. Problem przygotowania budżetu odczuwają w zasadzie wszystkie jednostki. Niestety dla niektórych z nich, w tym członków inwestujących związków komunalnych, w obecnym stanie prawnym mogą się one okazać nie do pokonania. Zmiany w tym zakresie ma przynieść zapowiadana nowelizacja przepisów ustawy o finansach publicznych.

Słowa kluczowe: limity zadłużenia JST, nadwyżka bieżąca, program naprawczy.

1. WSTĘP

Na jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, w tym w szczególności gminy, ustawodawca przerzucił ciężar realizacji wielu zadań publicznych. Hasłem decentralizacji zadań publicznych, subsydiarności, czy jak w przypadku gmin – domniemania kompetencji, nie towarzyszyła jednak adekwatna do zadań decentralizacja środków publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego, które chciały zadaniom podołać i rozwijać się zmuszone zostały do oszczędności, poprawy egzekucji należności i zaciągania zobowiązań. W efekcie tych działań dług tak gmin, powiatów, jak i województw w Polsce zaczął rosnąć.

Jednostki samorządu terytorialnego są częścią sektora finansów publicznych, nie dziwi więc fakt, że skoro limitowane jest zadłużenie całego sektora (maksymalnie może ono wynosić 60% PKB²), to i limitowane jest zaciąganie zobo-

¹ Artykuł powstał na bazie referatu wygłoszonego w panelu ekonomicznym („Ekonomiczne i społeczne dylematy gospodarki rynkowej”) IV Międzynarodowej Konferencji Interdyscyplinarnej z cyklu „Jeden świat-wiele kultur”, która miała miejsce w dniach 7–8 listopada 2013 r. w Bydgoszczy.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 216 ust. 5.

wiązań przez podmioty omawiane w opracowaniu. W tym zakresie w ostatnim czasie ustawodawca poczynił istotne zmiany.

Od 2014 roku w Polsce zaczną obowiązywać nowe reguły zadłużenia JST, które w znacznej części tych podmiotów spowodują nie tylko zahamowanie procesów inwestycyjnych, ale dodatkowo znaczne cięcia wydatków bieżących, co w konsekwencji może niekorzystnie odbić się na ilości i jakości świadczonych przez nie usług.

Celem opracowania jest: 1) identyfikacja różnic w podejściu do limitowania zadłużenia JST w Polsce przed i po 2014 roku, 2) wskazanie działań, jakie podejmują władze samorządowe w celu sprostania nowym regułom zadłużeniowym, 3) zwrócenie uwagi na problemy, jakie z uchwaleniem budżetu i wieloletniej prognozy finansowej mogą mieć od 2014 roku jednostki – członkowie związków komunalnych oraz 4) wskazanie zapowiadanych zmian ustawy o finansach publicznych i budzących wątpliwości rozwiązań, dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego, zadłużone powyżej dopuszczalnych granic, będą mogły – zgodnie z prawem – prowadzić swoją gospodarkę finansową. Opracowanie przygotowane zostało według stanu prawnego na dzień 30 października 2013 roku.

2. LIMITY ZADŁUŻENIA JST W POLSCE DO I OD 2014 ROKU

Od początku funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca w różny sposób próbuje ograniczać (z reguły ilościowo) zaciąganie przez nie zobowiązań. Do 1998 r. regulacje z tego zakresu znajdowały się w ustawach dotyczących dochodów gmin i były zdecydowanie bardziej liberalne od tych, które pojawiły się w 1999 r. w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych.

W latach 1990–1998 gminy mogły zaciągać kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków niezajdujących pokrycia w dochodach (czyli na inwestycje) do wysokości określonej w budżecie na dany rok³. Obsługa tego zadłużenia, czyli wydatki na spłatę rat kredytów i pożyczek z odsetkami w latach 1990–1993 nie mogła przekroczyć 5% wydatków planowanych w budżecie gminy na ten rok⁴. W latach 1994–1998 koszty tej obsługi powiększone o potencjalne kwoty wynikające z udzielonych przez gminę poręczeń i gwarancji oraz należne odsetki, a także wykup wyemitowanych papierów wartościowych, a pomniejszone o spłatę rat kredytów i pożyczek, a także odsetki od zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek, dla których ustanowiono zabezpieczenie na majątku gminy⁵, nie mogły przekraczać 15% planowanych dochodów budżetowych gminy⁶. W pierwszych

³ Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. Nr 89, poz. 518, art. 22, ust. 2.

⁴ Tamże, art. 23.

⁵ W późniejszym okresie wyłączenie takie w przepisach prawnych już się nie pojawiło.

⁶ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin, tekst jedn. – Dz.U. z 1998 r., Nr 30, poz. 600, art. 24, ust. 1.

latach funkcjonowania samorządu terytorialnego zmieniała się więc nie tylko podstawa limitująca koszty obsługi zadłużenia (z wydatków na dochody JST), ale i wysokość kosztów obsługi zadłużenia, do których zaczęto ponadto doliczać potencjalne zadłużenie wynikające z udzielanych poręczeń i gwarancji.

Od 1999 r. do 2013 r. obowiązuje w Polsce w zasadzie jednolity sposób ograniczania zadłużenia wszystkich JST i związków komunalnych, złagodzony nieco z początkiem 2004 r. Zgodnie z nim łączne zadłużenie danej JST na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% jej wykonanych dochodów w danym roku⁷, a w poszczególnych kwartałach roku – 60% dochodów planowanych⁸. Z kolei łączna kwota płatności z tytułu obsługi zadłużenia nie może przekroczyć 15% planowanych przez nie dochodów budżetowych w danym roku, a jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy pułap 55% – nie więcej niż 12%. Ograniczenie to nie dotyczy obsługi obciążeń wynikających z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia wskazanej relacji⁹.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) limity związane z maksymalną kwotą zadłużenia oraz dopuszczalną wysokością rocznej kwoty obciążeń wynikających ze spłaty długu zostały złagodzone. Od maja 2004 do końca 2005 roku ograniczeń dotyczących zadłużenia nie stosowało się do zobowiązań zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności UE. Gdy określone w umowie środki nie zostały jednak przekazane lub orzeczone został ich zwrot, JST nie mogła zaciągnąć zobowiązań i udzielać poręczeń do czasu spełnienia obu warunków dotyczących limitów zadłużenia. Od 2006 roku ograniczeń dotyczących maksymalnego zadłużenia JST nie stosuje się w odniesieniu do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami już nie tylko unijnymi. Wskazanych wyłączeń od 2007 roku nie stosuje się jednak po zakończeniu programu, projektu lub zadania realizowanego z tych środków i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków¹⁰.

Od maja 2004 do końca 2005 roku analogicznie nie stosowano ograniczeń do kosztów obsługi zadłużenia JST, związanych z kredytami i pożyczkami zaciągniętymi w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych. Od 2006 roku

⁷ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm., art. 114 ust. 1, a od 2006 roku – Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., art. 170 ust. 1.

⁸ Kwartalne limitowanie zadłużenia JST wprowadzono ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. Nr 93, poz. 890.

⁹ Art. 113 ustawy o finansach publicznych z 1998 roku, a od 2006 roku – art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 249, poz. 1832.

do płatności związanych z obsługą długu nie zalicza się spłat rat kapitałowych od kredytów lub pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, zaciąganych lub emitowanych w celu pokrycia utraty płynności finansowej budżetu (zobowiązań krótkoterminowych) oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji. samorządowym osobom prawnym wykonującym zadania JST, z wykorzystaniem bezzwrotnych środków zagranicznych. Wskazane regulacje przestają obowiązywać z końcem 2013 rok.

Od 2014 roku będzie obowiązywał jeden indywidualny limit zadłużenia, stanowiący o maksymalnej wysokości środków, jakie JST będzie mogła w danym roku przeznaczyć na obsługę zadłużenia, tj. na: raty kredytów, pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych i spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Limit ten określa poziom nadwyżki bieżącej osiągniętej przez JST (dochody bieżące – wydatki bieżące), powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku. Aby go obliczyć na dany rok, należy posłużyć się wzorem na jej wyliczenie, zawartym w art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych¹¹, tj.:

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

Zgodnie z podanym wzorem, o możliwości obsługi zadłużenia przez JST w danym roku decyduje to, jak wybrane wielkości budżetowe (Db – dochody bieżące, Sm – dochody ze sprzedaży majątku, Wb – wydatki bieżące, D – dochody ogółem) zostały zrealizowane¹² w trzech latach poprzednich. Warto dodać, że ograniczeń wynikających z ustalenia tego limitu nie stosuje się (art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku) do: wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych, z wyłączeniem jednak odsetek od tych zobowiązań, a także poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków. Z wyłączenia tego można jednak korzystać w określonym czasie, tj. w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Jednostki samorządu terytorialnego miały czas, aby przygotować się do nowych rozwiązań. Od 2010 roku, kiedy to weszła w życie większość regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku, jednostki samorządu

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹² Dla roku bezpośrednio poprzedzającego rok, na który określany jest limit – wielkości planowane.

terytorialnego zmuszone zostały do pokazywania prognozy spełniania nowego limitu w wieloletniej prognozie finansowej¹³, a regionalne izby obrachunkowe do podejmowania działań nadzorczych celem dyscyplinowania JST w tym zakresie. Działania te po obu stronach nie były łatwe, do czego poniekąd przyczyniły się istniejące regulacje prawne. Można tu wskazać zarówno niedostosowanie systemu dochodów JST do skali decentralizacji zadań publicznych, w tym ilości i kosztów realizacji zadań przerzucanych przez państwo na JST, jak i koncepcją limitowania zadłużenia JST, opartą o wielkości budżące kontrowersyjne¹⁴. Chodzi tu w szczególności o dochody ogółem JST (D), wśród których znaczącą pozycję mają transfery pochodzące z budżetu państwa (wysokość udziałów w podatkach państwowych, dotacje, subwencja), ograniczające zakres samodzielności finansowej JST i w części mające charakter uznaniowy. Kontrowersje i wątpliwości budzi też uzależnienie możliwości zaciągania zobowiązań JST od wysokości dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego (im wyższe dochody ze sprzedaży majątku, tym większe możliwości zaciągania zobowiązań). Powstaje tylko pytanie, czy środki na inwestycje będą dalej JST potrzebne, skoro wyzbywają się one majątku, który częstokroć jest właśnie kierunkiem wydatków finansowanych zobowiązaniami. Dalej idącym w tym kontekście jawi się pytanie, czy zamierzeniem ustawodawcy jest, aby JST wyzbyły się majątku (patrz nieruchomości gruntowych, budynkowych, lokalowych, elementów sieci), bo realizacja zadań publicznych na szczeblu samorządowych nie wymaga, aby one ten majątek posiadały, a może ustawodawca uznał, że w celu realizacji nałożonych na JST zadań lepszym – nie tylko ekonomicznie – rozwiązaniem jest korzystanie z cudzej własności?

Osobną kwestią dotyczącą limitowania zadłużenia JST są wyłączenia z kwoty długu i kosztów jego obsługi. Wyłączenia takie – jak wskazano – funkcjonują w obecnym stanie prawnym i będą możliwe po 1 stycznia 2014 roku, a dotyczą pożyczek i kredytów zaciąganych na inwestycje współfinansowane bezzwrotnymi środkami pochodzącymi z zagranicy. Efekt tych wyłączeń jest taki, że jeśli władze samorządowe z determinacją i powodzeniem aplikują o środki bezzwrotne z zagranicy to mogą nie mieć zadłużenia, które należy limitować (w rzeczywistości zadłużenie jest, ale po uwzględnieniu wyłączeń limitować nie ma co, gdyż rygory prawne w tym zakresie nie obowiązują). Stan ten może powodować pewnego rodzaju ułudę polegającą na tym, że w myśl przepisów prawnych dana JST może zaciągać jeszcze wiele zobowiązań (do przekroczenia limitów ma jeszcze daleko), a w rzeczywistości jej zdolność do spłaty zobowiązań może być już zachwiana, albo jednostka może jej już nie posiadać. Opinie o możliwości spłaty zadłużenia przez daną JST wydają składy orzekające regionalnej izby obrachunkowej. Składy te odnoszą się jednak do tego, jak dana JST spełnia ustawowo

¹³ Regulacje dotyczące wieloletniej prognozy finansowej JST zawarte są w Dziale V, rozdział 2 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku.

¹⁴ Np. J. Kotlińska, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problematyczne i kontrowersyjne rozwiązania*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko” 2011, z. 37.

określone limity zobowiązań (uwzględniając ustawowe wyłączenia), abstrahując w zasadzie od rzeczywistego długu JST, który w danym momencie może być wysoki na skutek nieprzekazania jeszcze na rachunek jednostki środków zagranicznych, wynikających z umowy na dofinansowanie inwestycji z bezzwrotnych źródeł zagranicznych.

3. DZIAŁANIA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH ZMIERZAJĄCE DO ZACHOWANIA NOWYCH REGUŁ ZADŁUŻENIA

Bez względu na kontrowersje związane ze sposobem limitowania zadłużenia JST, bezpośrednio zainteresowani starają się funkcjonować zgodnie z prawem. Ich działania już w ostatnich latach i dziś zmierzają do podejmowania działań mających na celu zmniejszenie istniejących kosztów obsługi zadłużenia, powiększenia nadwyżki bieżącej i wzrostu dochodów ze sprzedaży majątku.

Aby zmniejszyć koszty obsługi zadłużenia JST dokonują konwersji warunków, na jakich zaciągnęli zobowiązania. Jeśli nie udaje im się uzyskać lepszych warunków obsługi zadłużenia od obecnych wierzycieli, dokonują konsolidacji i jednocześnie konwersji zadłużenia, tj. najczęściej zaciągają jeden duży kredyt lub emitują obligacje komunalne¹⁵ na kwotę równą łącznym dotychczasowym zobowiązaniom, na korzystniejszych warunkach niż dotychczasowe. Osobną kwestią w tym momencie pozostaje to, że w zasadzie w świetle prawa obowiązującego jeszcze do końca 2013 roku¹⁶, nie wszystkie JST mogą taką konsolidację przeprowadzić, bez przekroczenia 15% limitu kosztów obsługi zadłużenia (limit obliczany w stosunku do łącznych dochodów jednostki). Zdanie w tym zakresie zmieniała także KRRIO, która w 2012 roku dopuściła konsolidację we wszystkich zainteresowanych nią JST, wskazując, że środki z kredytu konsolidowanego ewidencjonowane są poza budżetem, nie ma więc potrzeby ujmowania w limitach zadłużenia kosztów obsługi tego kredytu, po czym się w połowie 2013 roku zrewidowała swoje stanowisko w tej sprawie¹⁷.

Druga grupa działań, jakie podejmują JST zmierza do uzyskania wyższej nadwyżki bieżącej i dochodów ze sprzedaży majątku. Wyższą nadwyżkę bieżącą JST mogą uzyskać poprzez wzrost dochodów bieżących, obniżenie wydatków bieżących, lub w idealnej sytuacji poprzez oba wskazane działania jednocześnie.

Dochody bieżące stanowią bardzo pojemną pulę środków, które jak wskazuje ustawodawca – nie są dochodami majątkowymi (art. 235 ust. 2 ustawy o finansach

¹⁵ W ustawie o finansach publicznych ustawodawca w art. 89 ust. 1 pkt 3) dopuszcza zaciąganie zobowiązań w celu spłaty dotychczasowych.

¹⁶ Art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, który ma zastosowanie w związku z art. 121 ust. 7 i art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

¹⁷ Od 2014 roku konsolidacja jako prosty zabieg, przeprowadzana w oparciu o uchwałę kredytową w zasadzie nie będzie możliwa, biorąc pod uwagę projektowane zmiany w ustawie o finansach publicznych, tj. tworzenie w JST programów naprawczych.

publicznych), a pochodzić mogą zarówno z terenu działania danej JST (dochody własne), jak i z budżetu państwa (dochody uzupełniające). Ich wysokość w pewnej mierze zależy niewątpliwie od władz lokalnych (wysokość stawek podatków i opłat lokalnych, ilość zwolnień przedmiotowych w podatkach i opłatach lokalnych, wysokość czynszów najmu i dzierżawy, ilość i wysokość udzielonych bonifikat, skuteczność prowadzonej egzekucji należności budżetowych itp.), ale w znacznej części bezpośrednio od nich nie zależy (wysokość udziałów w podatkach państwowych, ilość i wysokość otrzymanych dotacji, w tym na zadania zlecone, wysokość subwencji ogólnej). Władze samorządowe, w tym władze gminy, dążąc do wzrostu dochodów bieżących zmuszone są ograniczyć zakres wykorzystywanego władztwa podatkowego, ściśle kojarzonego z działaniami stymulacyjnymi i pobudzającymi przedsiębiorczość, czy osadnictwo na danym terenie, a także w większym zakresie niż dotychczas dochodzić swoich dochodów i pobierać je ze wszystkich wskazanych przez ustawodawcę i możliwych źródeł (np. nakładanie fakultatywnej opłaty za posiadanie psa, stanowienie opłat adiacenckich i planistycznych).

Czy JST mogą zmniejszyć wydatki bieżące? Sądzę, że tak. To jednak, jak wysokich, jakiego rodzaju i w odniesieniu do jakich zadań można dokonać ich cięć, należy rozpatrywać indywidualnie w odniesieniu do każdej JST. Żadne od góry ustalone w tym zakresie reguły raczej się nie sprawdzą.

Ograniczanie wydatków bieżących w JST jest bardzo trudne, z uwagi na ilość zadań, jakie na te podmioty przerzucił ustawodawca, nie zapewniając – wbrew zapisom EKSL¹⁸ i Konstytucji RP (art. 167 ust. 1) – odpowiedniej puli środków na ich realizację, co zmuszą podmioty samorządowe do dopłacania do ich wykonywania. Ponadto poszczególnym JST przyszło funkcjonować czasem w diametralnie różnych warunkach, w związku z zastaniem w 1990 roku różnego stanu i poziomu rozwoju infrastruktury tak technicznej, jak i społecznej. Wysokość tych wydatków warunkowana jest też wielkością i gęstością zaludnienia obszaru JST, liczbą i strukturą mieszkańców, położeniem w stosunku do dużego miasta, typem, realizowanymi funkcjami, sposobem realizacji zadań (we własnym zakresie, zlecane i realizowane przez podmioty prywatne), ilością jednostek organizacyjnych, czy ilością, rodzajami i stanem technicznym posiadanego majątku.

Odpowiedź na pytanie, w jaki sposób racjonalizować wydatki bieżące JST, to próba wskazania tych kierunków środków, których zmniejszenie nie wpłynie, lub nie wpłynie w istotny sposób na ilość i jakość realizowanych przez JST zadań i świadczonych usług. Wychodząc z tego punktu widzenia wydaje się, że w pierwszej kolejności należałoby przyjrzeć się wysokości wynagrodzenia organu wykonawczego JST i wysokości diet wypłacanych członkom organu stanowiącego. Niestety najczęściej nie jest to sfera racjonalizacji wydatków JST, podobnie jak redukcja etatów urzędników samorządowych.

¹⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, art. 9.

Ograniczenie wydatków dotyka niestety najczęściej placówek oświatowych, tj. wysokości środków przeznaczonych na ich remonty, zakup pomocy dydaktycznych itp. W placówkach tych tworzy się oddziały z maksymalną dozwoloną liczbą uczniów, co częstokroć pozwala na zmniejszenie liczby oddziałów dzieci z danego rocznika, obniżkę wynagrodzeń nauczycieli, a nawet likwidację placówki. W dalszej kolejności obniża się wysokość środków na remonty dróg i chodników oraz wydatki na promocję gminy. Osobną kwestią pozostają zabiegi władz samorządowych zmierzające do wzrostu dochodów ze sprzedaży majątku.

Wzmożona podaż nieruchomości komunalnych na rynku nieruchomości (raptem okazuje się, że wszystkie JST mają coś do sprzedania), nie sprzyja dokonywaniu transakcji na tym rynku i uzyskaniu za nieruchomość „dobrej ceny”. Liczba kupujących nieruchomości w ostatnich latach uległa w wyraźny sposób ograniczeniu. Nabywców jest mało, a ich wymagania – nie tylko cenowe – są coraz większe. Wszystko to powoduje, że wiarygodne planowanie dochodów ze sprzedaży nieruchomości komunalnych w rzeczywistości jest niemożliwe. O wiele trudniej w tym przypadku o realność prognozy, która ma być naczelną zasadą długoletniego planowania finansowego w JST. Niestety w wielu JST planowane są w zasadzie fikcyjne dochody z tego tytułu, co podważa realność prognozy finansowej danej JST w długim okresie.

4. LIMITY ZADŁUŻENIA GMIN CZŁONKOWSKICH ZWIĄZKÓW MIĘDZYGMINNYCH

Według stanu na 30 września 2013 roku w Polsce zarejestrowanych było 227 związków międzygminnych oraz 3 związki powiatów¹⁹. Większość związków międzygminnych utworzona została w pierwszych latach funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce (lata 1990–1993), a ostatnich 11 w 2013 roku. Pierwszy związek powiatów utworzony został w 2003 roku, a ostatnie dwa w 2012 i 2013 roku. Większość ze wskazanych związków (nie dotyczy to związków powstałych w celu realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi²⁰) realizuje zadania inwestycyjne finansowane nie tylko dzięki wpłatom gmin członkowskich, ale zaciągniętym kredytom i pożyczkom, po części refundowanym z bezzwrotnych środków pochodzących z zagranicy. Nie wszystkie z tych zobowiązań są przez gminy członkowskie poręczane lub gwarantowane. Dla niektórych zabezpieczeniem są np. wystawiane przez związek weksle in blanco lub np. dochody z opłat za dzierżawę sieci kanalizacyjnej, budowanej przez związek, a uiszczane przez spółkę, do której w formie aportu

¹⁹ Dane z rejestru związków, prowadzonego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. www.mac.bip.gov.pl [10.10.2013].

²⁰ Chodzi o funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, o którym mowa w ustawie z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, tekst jedn. – Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.

rzeczowego sieci te zostają wnoszone. To tej właśnie części zobowiązań związków komunalnych mogą obawiać się gminy członkowskie.

Zgodnie z art. 244 ustawy o finansach publicznych, od 2014 roku do kosztów obsługi zadłużenia JST – członków danego związku zaliczać się będzie nie tylko potencjalne zadłużenie związku, wyrażone wielkością udzielonych dla związku poręczeń i gwarancji, ale także przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę, na które jednostka nie udzieliła gwarancji i poręczeń. Kwoty tych zobowiązań dodawać się będzie w wysokości proporcjonalnej do udziału jednostki we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym lub w wysokości proporcjonalnej do udziału jednostki we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest ona członkiem. Takiej świadomości obciążeń nie mieli chyba przedstawiciele gmin i powiatów wówczas, gdy tworzone były te związki.

Wskazana regulacja, a w zasadzie związane z nią restrykcje dla niektórych gmin mogą okazać się kluczowymi dla ich gospodarki finansowej i możliwości kontynuacji lub rozpoczynania nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Nie tyle bowiem ograniczeniem dla ich aktywności inwestycyjnej od następnego roku będzie wysokość ich zadłużenia oraz warunki jego spłaty, co obsługa zadłużenia zaciągniętego przez związek, którego są one członkiem.

Związki międzygminne podlegają tym samym limitom zadłużenia, co inne JST. Wydawać by się więc mogło, że skoro – nie dotyczy to tzw. „związków śmieciowych” – jeszcze do końca 2013 roku podstawą limitowania ich zadłużenia jest poziom dochodów ogółem, a jedynym źródłem dochodów tych związków są w zasadzie wpłaty gmin członkowskich, dług związku komunalnego nie może być wysoki. Nic mylnego.

W sytuacji bowiem sięgania przez związek po środki unijne, mamy w zasadzie do czynienia – tak samo, jak w przypadku gmin – z dwoma kategoriami zadłużenia. Wysokość pierwszej odpowiada puli środków, którą w rzeczywistości należy obsłużyć (odsetki, dywidenda) i zwrócić (raty, wykupy transz wyemitowanych papierów wartościowych), do czasu otrzymania refundacji środków z zagranicy. Wysokość drugiej jest niższa. Skorygowana jest bowiem o wskazane przez ustawodawcę odliczenia, które związane są ze współfinansowaniem przez związek zadań inwestycyjnych bezzwrotnymi środkami pochodzącymi z zagranicy. Różnica dotyczy więc zobowiązań zaciąganych na tzw. wkład własny związku, który w większości przypadków starania się o środki unijne wynosi 20% kosztów kwalifikowanych inwestycji, a także odsetek od zobowiązań zaciąganych na tzw. część unijną.

W przypadku niektórych związków (w Wielkopolsce dotyczy to przede wszystkim Związku Międzygminnego „Puszcza Zielona” w Murowanej Goślinie, realizującego przedsięwzięcie np. „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”) zobowiązania zaciągnięte na tzw. wkład własny i kwoty odsetek od zobowiązań zaciągniętych na tzw. część unijną sięgają milionów, czy setek tysięcy złotych. Nie wszystkie one zostały poręczone przez

gminy członkowskie Związku. Od 2014 roku to one będą doliczane do zadłużenia gmin członkowskich, cożestokroć może spowodować przekroczenie przez nie dopuszczalnego limitu zadłużenia (w odniesieniu do np. wskazanego Związku problem ten dotyczył będzie 3 spośród 5 członków, tj. gminy Murowana Goślina, Pobiedziska i Skoki). Powstaje pytanie, co w takiej sytuacji te gminy mogą, czy powinny zrobić? Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem w ich przypadku będzie zmiana koncepcji zarządzania długiem, zwiększenie skuteczności egzekucji przysługujących im należności i większa dyscyplina wydatkowania publicznych pieniędzy. Być może jednak obostrzenia prawne nie będą dla tych podmiotów tak dotkliwe. Rząd przygotowuje rozwiązania, które mają złagodzić istniejące reguły limitowania zobowiązań JST i wejść w życie już 1 stycznia 2014 roku.

5. ZMIANY PRZEPISÓW PRAWNYCH „ŁAGODZĄCE” RESTRYKCYJNE ZASADY PROWADZENIA GOSPODARKI FINANSOWEJ JST W POLSCE

Od momentu wejścia w życie ustawy o finansach publiczny różne środowiska (naukowe, praktycy samorządowi, organy nadzoru nad gospodarką finansową JST) nie szczędzą słów krytyki pod adresem zamieszczonych tam rozwiązań, w tym w szczególności nowemu limitowaniu poziomu zadłużenia JST. Wskazuje się na niejasność i brak spójności między wprowadzonymi rozwiązaniami, a przede wszystkim złą konstrukcję wzoru, służącego do wyliczenia dopuszczalnego poziomu kosztów obsługi zadłużenia JST i wyłączeń z tego zakresu. Praktyka okresu przygotowawczego do wprowadzenia nowych rozwiązań, tj. z lat 2010–2013 pokazała, że rozwiązanie zaproponowane przez ustawodawcę, w obliczu decentralizacji zadań publicznych i konsekwencji dotarcia do JST skutków kryzysu finansowego z 2008 roku, nie sprawdzi się. Wiele bowiem jednostek nie jest w stanie spełnić nowych wymogów dotyczących konstruowania budżetu, w tym limitowania zobowiązań, a wiele tych, które wykazują ich spełnienie w rzeczywistości tworzy fikcję finansową, kreśląc nierealistyczne prognozy.

Projekty zmian przygotowywali wszyscy (np. ZMP, KRRIO). Na bazie tych propozycji powstał projekt rządowy zmian ustawy o finansach publicznych²¹, które miałyby wejść w życie z początkiem 2014 roku. Jak czytamy w uzasadnieniu do projekty, proponowane zmiany mają na celu:

- umożliwienie prowadzenia jednostce samorządu terytorialnego gospodarki finansowej w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242²²–244 oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- poprawę zdolności JST do wykorzystania środków unijnych, w świetle zbliżającej się nowej perspektywy finansowej UE,

²¹ Projekt zmiany ustawy o finansach publicznych z dnia 16 października 2013 roku. www.mf.gov.pl.

²² Art. 242 ustawy o finansach publicznych traktuje o równowadze bieżącej w budżecie JST.

- wprowadzenie ułatwień dla JST realizujących projekty wymagające znacznych nakładów ze środków własnych.

W razie braku możliwości uchwalenia przez daną JST wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu oraz zagrożenia realizacji przez nią zadań publicznych, kolegium regionalnej izby obrachunkowej będzie wzywać tę jednostkę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz jego przedłożenia – w celu zaopiniowania – do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Program ten uchwalany byłby na trzy lata budżetowe, a jego obligatoryjnymi elementami byłyby:

- analiza stanu finansów danej JST, w tym określenie przyczyn zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,
- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do zachowania relacji określonych w art. 242–244,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

W okresie realizacji programu naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, dana JST będzie mogła uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet, w których nie będą zachowane relacje określone w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. W myśl projektu zamiany ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji programu naprawczego:

- możliwe byłyby jedynie inwestycje niegenerujące przyrostu zadłużenia jednostki,
- ograniczona byłaby realizacja zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych, wysokość wydatków na wynagrodzenia członków zarządu JST oraz diety radnych,
- obowiązywałby zakaz: udzielania pomocy finansowej innym JST oraz poręczeń, gwarancji i pożyczek, wydatkowania środków na promocję jednostki, tworzenia funduszu sołeckiego.

W celu zwiększenia absorpcji środków unijnych i złagodzenia ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych proponuje się rozwiązanie, zgodnie z którym odsetki i dyskonto od zobowiązań zaciągniętych na finansowanie projektów współfinansowanych środkami z UE nie będą ujmowane przy obliczaniu limitu spłaty zobowiązań terminie do 90 dni po zakończeniu programu, projektu, zadania lub otrzymaniu refundacji z tych środków. W odniesieniu do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy termin ten nie będzie miał zastosowania, a więc z odliczenia będzie można korzystać w całym okresie spłaty zobowiązań. Dodatkowo, w przypadku realizacji zadania współfinansowanego z bezzwrotnych środków z zagranicy, odliczeniu podlegać będą także wykupy papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, zaciągane na zapewnienie wkładu własnego, pod warunkiem co najmniej 60% finansowania przedsięwzięcia bezzwrotnymi środkami z zagranicy. W przypadku zadania

przynoszącego dochód, poziom finansowania z bezzwrotnych środków z zagranicy ustalany będzie po odliczeniu zdyskontowanego dochodu, a kwota wydatków na wkład krajowy ustalana będzie w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania tymi środkami, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.

Wejście w życie przedstawionych rozwiązań ma pomóc jednostkom samorządu terytorialnego w obsłudze istniejącego już zadłużenia, jak i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przy udziale środków z UE. Złagodzenie istniejącego sposobu limitowania zobowiązań JST, poprzez wskazanie, których kosztów obsługi zadłużenia ograniczenia nie dotyczą nie oznacza jednak faktycznego spadku zadłużenia JST, czyli zadłużenia publicznego sektora samorządowego. Można więc postawić pytanie, jaka jest w zasadzie płynność finansowa JST w Polsce²³? Czy podmioty te są na tyle silne finansowo, że udźwigną ciężar zadłużenia, bez uszczerbku dla ilości i jakości realizowanych zadań i świadczonych usług dziś i w przyszłości? Czy będą one w stanie realizować zadania inwestycyjne?

6. PODSUMOWANIE

Zarówno państwowy dług publiczny w Polsce, jak i dług jednostek samorządu terytorialnego są limitowane. O ile nie budzi wątpliwości PKB przyjęty w krajach UE jako miara zadłużenia państwa, o tyle niewątpliwie dyskusyjne pozostają miary zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (dochody ogółem, dochody bieżące, nadwyżka operacyjna). Obowiązujące w Polsce do końca 2013 roku ilościowe i jakościowe limity zadłużenia jednolite dla wszystkich JST – z punktu widzenia możliwości inwestycyjnych – preferowały duże jednostki samorządowe, tj. mające wysoki poziom dochodów budżetowych, potwierdzając zasadę „duży może więcej”.

Nowy, obowiązujący od 2014 roku indywidualny limit zadłużenia ma być lepszy, bo uwzględniający sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez władze samorządowe, w tym zakres stosowanego władztwa podatkowego, skuteczność egzekucji należności i racjonalność wydatkowania środków publicznych w okresie poprzedzającym rok, na który limit jest określany. Fakt jego ścisłego skorelowania z ilością i zakresem zadań bieżących jednostki powoduje jednak, że większe możliwości zadłużeniowe (patrz inwestycyjne) ma ta jednostka, która może ich nie potrzebować. Większy limit zadłużenia ma ta JST, która wyzbywa się majątku lub nie musi realizować tylu zadań, spełniać tylu funkcji lub nie jest członkiem związku komunalnego.

²³ Już w 2002 roku A. Borodo pisał, że „Stan zdolności finansowej i płynności w regulowaniu bieżących zobowiązań – zarówno w danym roku, jak i w perspektywie kolejnych lat ... daje odpowiedź na pytanie, czy ekonomiczne granice zadłużenia są wyczerpane, czy też nie”. – A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.), *Samorząd terytorialny a banki*, Dom Organizatora, TNOiK, Toruń 2002, s. 31.

Nowa formuła nie jest doskonała. Okres dostosowawczy do niej, trwający cztery lata, uwidocznili nie tylko jej mankamenty, ale też pokazał, że aby jej sprostać, władze samorządowe w większej niż wcześniej skali, zaczęły sprzedawać nieruchomości samorządowe, ograniczać wydatki na te sfery działalności i kierunki wydatków, których zapotrzebowanie na środki jest największe (drogi i transport, oświata, kultura, kultura fizyczna i sport), a co najgorsze tworzyć strategię zarządzania finansami samorządowymi (zapisaną w wieloletniej prognozie finansowej) nie w oparciu o rzeczywiste potrzeby, ale w oparciu o „konieczność sprostania wskaźnikom”. Ograniczenia inwestycyjne odczują jeszcze dotkliwiej gminy – członkowie inwestujących związków międzygminnych. Za udział we wspólnym przedsięwzięciu zapłacą one bowiem potrójnie (składka członkowska w związku, potencjalny dług w związku z udzielonym poręczeniem lub gwarancją, koszty obsługi nieporęczonych zobowiązań). Nic też nie wskazuje na to, aby sytuacja miała się diametralnie zmienić (czytaj: poprawić) na skutek zmian przepisów ustawy o finansach publicznych.

Jeśli wejdą w życie zapowiadane zmiany, może okazać się, że z dnia na dzień powstawać będą programy naprawcze. Ich kształt w ogólnych ramach określa ustawodawca, szczegóły wpisywać będą zainteresowane jednostki. Przed dużym wyzwaniem staną składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, które na bazie przesłanych informacji wyrokować będą (wydając opinię) o ich poprawności i możliwości przeprowadzenia zmian uzdrawiających finanse jednostki.

Osobnym problemem pozostaje absorpcja JST bezzwrotnych środków z zagranicy. Złagodzenie limitów związanych z zobowiązaniami zaciąganymi na wkład własny niezbędny do pozyskania bezzwrotnego wsparcia finansowego z zagranicy być może zdopinguje władze samorządowe do aplikowania o te środki pod warunkiem oczywiście, że realizowane przez nią inwestycje „wpiszą się” w inwestycyjną politykę UE. Złagodzenie limitów nie oznacza jednak niższego długu w JST. Zanim bowiem – jeżeli w ogóle – nastąpi refundacja środków unijnych, zobowiązania JST są wysokie.

Zaciągane zobowiązania trzeba spłacać. Wie o tym każdy, kto ma do czynienia z pieniędzmi, tym bardziej zorientowany w tej kwestii jest główny księgowy budżetu, którego troską jest zapewnienie bieżącej płynności budżetu, niedoprowadzanie do nadmiernego zadłużenia. Powstaje tylko pytanie, jaki poziom tego zadłużenia jest już nadmierny. Czy ten wynikający z regulacji prawnych (limitów zadłużenia), czy ten ustalany przez każdego skarbnika? Może jego obsługa nie powinna przekraczać nadwyżki bieżącej?

BIBLIOGRAFIA

- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Borodo A. (red.), *Samorząd terytorialny a banki*, Dom Organizatora, TNOiK, Toruń 2002.

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Kotlińska J., *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problematyczne i kontrowersyjne rozwiązania*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko” 2011, z. 37.
- Projekt zmiany ustawy o finansach publicznych z dnia 16 października 2013 roku. www.mf.gov.pl.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. Nr 89, poz. 518.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin, tekst jedn. – Dz.U. z 1998 r., Nr 30, poz. 600.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, tekst jedn. – Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. Nr 93, poz. 890.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 249, poz. 1832.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1241.
- www.mac.bip.gov.pl

LOCAL GOVERNMENT UNITS' FINANCE IN THE NEW DEBT RULES

Summary: Legislation on maximum level of debt, which is in force since 2014, is a completely different light on the local government budgeting. Budgeting's problems basically will be experienced by all local government units. Unfortunately for some of them, including members of the investing municipal associations, they may prove insurmountable.

Key words: debt limits JST, the excess current, recovery program

*Dr Janina Kotlińska
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
e-mail: jankakotlinska@tlen.pl*