Joanna Przybylska, Sławomira Kańduła
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WPŁYW NOWEJ KONSTRUKCJI WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA NA MOŻLIWOŚCI ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (NA PRZYKŁADZIE GMIN WCHODZĄCYCH W SKŁAD POWIATU POZNAŃSKIEGO)

Wstęp

Problematyka zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest przedmiotem zainteresowań wielu autorów zajmujących się finansami publicznymi (np. Poniatowicz 2005; Dobek 2005). Szczególne zainteresowanie budzi problem ograniczania przez państwo samodzielności organów samorządowych w zaciąganiu zobowiązań poprzez ustalanie limitów zadłużenia. W kolejnych ustawach o finansach publicznych zapisywano i modyfikowano sposoby ograniczania wysokości tego zadłużenia. Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy o finansach publicznych z 2009 r. jest okazją do przedstawienia zmian, jakie zaszły w tym zakresie, zwłaszcza że dotychczas obowiązujące unormowania prawne były przedmiotem krytyki (Bittner 2008; Dobrzyńska i Kamińska, 2006).

Celem artykułu jest przedstawienie nowych rozwiązań dotyczących ograniczania przez państwo poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, spośród których najważniejsza jest nowa konstrukcja limitu dotyczącego tego zadłużenia, która obowiązywać będzie począwszy od opracowania projektu budżetu JST na 2014 r. Tłem do zaprezentowania nowych rozwiązań są postanowienia ustawy o finansach publicznych z 2005 r., które obowiązywać będą do 2013 r. Rozpatrujemy także, w jaki sposób nowe regulacje prawne wpłyną na możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu przeprowadzona została analiza salda budżetu bieżącego oraz dochodów ze sprzedaży majątku w gminach wchodzących w skład powiatu poznańskiego. Badaniem objęto 15 gmin, w tym gminy

wiejskie: Czerwonak, Dopiewo, Kleszczewo, Komorniki, Rokietnica, Suchy Las, Tarnowo Podgórne; gminy miejsko-wiejskie: Buk, Kostrzyn, Kórnik, Murowana Goślina, Pobiedziska, Stęszew, Swarzędz oraz gminy miejskie: Luboń, Mosina i Puszczykowo. Otrzymane wyniki należy traktować jako ilustrację wpływu nowych rozwiązań prawnych na możliwości zaciągania pożyczek przez JST. Nie mogą być one uogólniane i odnoszone do innych jednostek samorządowych, gdyż możliwości te muszą być rozpatrywane w odniesieniu do sytuacji finansowej konkretnej JST.

1. Przyczyny występowania zobowiązań w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz ogólna charakterystyka sposobów ograniczania zadłużenia tych podmiotów według ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

Potrzeby podmiotów gospodarujących, w tym JST – w przeciwieństwie do możliwości ich zaspokajania – są nieograniczone, co więcej obserwuje się – zgodny z prawem Wagnera – nieustanny wzrost tych potrzeb. Zewnętrznym wyrazem zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych jest dokonywanie wydatków i rozchodów budżetowych, które pokrywane są ze środków publicznych (dochodów i przychodów). W warunkach rosnącej presji na zaspokajanie coraz to większych potrzeb, jednostki samorządowe sięgają po zewnętrzne zwrotne (i bezzwrotne) źródła finansowania. Oznacza to, że jednostki te nieustannie zgłaszają popyt na pieniądz o charakterze zwrotnym. Zapotrzebowanie tych jednostek na pieniądz określa się mianem potrzeb pożyczkowych JST.

Jednostki samorządu terytorialnego zgłaszają dwojakiego rodzaju popyt na pieniądz (Kosek-Wojnar 2007): popyt na pieniądz transakcyjny niezbędny do utrzymania bieżącej płynności budżetu oraz popyt na pieniądz przeznaczony na finansowanie zadań inwestycyjnych oraz na sfinansowanie rozchodów budżetowych. Wynika stąd, że potrzeby pożyczkowe JST są wewnętrznie zróżnicowane. Mają one zarówno charakter bieżący (doraźny), ograniczony do roku budżetowego, jak i charakter trwały, co oznacza, że zobowiązania zaciągane są na okres przekraczający rok budżetowy.

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do zaciągania kredytów i pożyczek, z tym że państwo określa cele, na które mogą być one zaciągane. Są nimi:

1) Pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST;
2) Finansowanie planowanego deficytu tego budżetu;
3) Spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów.

Ponadto, od 2010 r. JST mogą zaciągać zobowiązania na tzw. prefinansowanie, czyli wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE (DzU 2009, art. 89).

Zaciąganie zobowiązań na finansowanie utraty płynności budżetu jest dyskusyjne, gdyż kojarzy się z zadłużaniem się w celu finansowania wydatków bieżących. Niemniej jednak przyjmuje się, że zaciąganie długu na finansowanie potrzeb bieżących w wyjątkowych przypadkach jest dopuszczalne (Swianiewicz 2004). Władze samorządowe podejmują na swoim terenie wiele decyzji o charakterze inwestycyjnym, które przyczyniają się do rozwoju wspólnoty. Bardzo często inwestycja wiąże się z występowaniem deficytu, którego zaplanowanie uzasadnia zaciągnięcie zobowiązania. Kolejny cel zaciągania długu nie wiąże się wprost z wykonywaniem zadań JST w danym roku. Pozyskane środki przeznaczone są bowiem na spłatę „starego" zadłużenia (rolowanie długu). Ze zobowiązaniami zaciąganymi na finansowanie inwestycji należy także kojarzyć potrzebę zapewnienia wkładu własnego i zgromadzenia odpowiedniej kwoty środków na prefinansowanie nakładów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków europejskich. Zaciąganie zobowiązań na ten cel jest dozwolone od 2010 r., wcześniej nie można było się zadłużać, jeżeli w budżecie nie zaplanowano deficytu.

Oprócz wskazania dopuszczalnych rodzajów zaciąganych zobowiązań, ustawodawca ogranicza samodzielność JST w korzystaniu z przychodów finansowych (samodzielność pożyczkową) również w inny sposób. W tym miejscu ograniczamy się tylko do zasygnalizowania sposobów ograniczania zadłużenia JST wynikających z ustawy z 2005 r., ponieważ są one opisane w literaturze (Filipiak 2006; Kańduła 2006; Owsiak 2008).

Ograniczenia dotyczące samodzielności pożyczkowej JST można podzielić na mikroekonomiczne oraz makroekonomiczne. Dodatkowo w grupie ograniczeń mikroekonomicznych, odnoszących się tylko do danej JST, wyodrębnić można ograniczenia jakościowe i ilościowe. Wymienione grupy ograniczeń można też odnieść do rozwiązań zastosowanych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

Limity jakościowe w większości mają charakter postulatywny i z reguły nie stanowią dla JST istotnej przeszkody w zaciąganiu kolejnych zobowiązań (Kańduła i Kotlińska 2008). Dotyczą one m.in. konieczności uzyskania przez JST opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości sfinansowania zaplanowanego deficytu oraz prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu. Ponadto ograniczenia te związane są z limitem dyskonta, kapitalizacją odsetek, częstością ponoszenia kosztów obsługi oraz walutą, w której zaciąga się zobowiązanie (DzU 2005, art. 84–85; DzU 2009, art. 91–93). Ograniczenia te dotyczą więc warunków, jakie powinny spełniać instrumenty zwrotnego finansowania działalności JST.

Z kolei limity ilościowe dotyczą maksymalnego poziomu zadłużenia JST oraz maksymalnych tzw. łącznych płatności związanych ze spłatą rat i kosztami obsługi długu. Pierwszy ze wskaźników liczony jest na koniec roku budżetowego (w relacji do dochodów wykonanych w danym roku) oraz na koniec każdego kwartału (w odniesieniu do dochodów planowanych) i nie może osiągnąć wartości wyższej

niż 60% (DzU 2005, art. 170). Wysokość drugiego wskaźnika uzależniona jest od relacji państwowego długu publicznego do PKB. Jeśli relacja ta nie przekroczy 55%, to łączna kwota płatności dotyczących długu nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST. W sytuacji, gdy udział państwowego długu publicznego w PKB będzie wyższy niż 55% omawiany limit jest obniżany do 12%, chyba że obciążenia związane z obsługą długu przez JST są związane ze zobowiązaniami zaciągniętymi przed datą ogłoszenia wspomnianej relacji (DzU 2005, art. 169; Kańduła i Kotlińska 2008). Przy obliczaniu obu wskaźników nie uwzględnia się zobowiązań zaciągniętych w związku z realizacją projektów dofinansowywanych ze środków europejskich.

Do końca 2009 r. ograniczenia mikroekonomiczne odnosiły się tylko do długu JST, nie dotyczyły one zobowiązań zaciągniętych przez inne – posiadające osobowość prawną – podmioty zaliczane do samorządowego podsektora finansów publicznych (związków samorządowych).

Obok ograniczeń mikroekonomicznych w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań przez JST w Polsce, istotne znaczenie ma również ograniczenie o charakterze makroekonomicznym. Dotyczy ono uzależnienia możliwości pożyczkowych JST od wysokości zadłużenia podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych w Polsce (Przybylska 2009). W praktyce tzw. procedury ostrożnościowe miały zastosowanie jedynie dwukrotnie, w latach 2005–2006 (Raport roczny 2005).

2. Sposób limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

Ustawą o finansach publicznych z 2009 r. wprowadzono kilka ważnych zmian dotyczących sposobu limitowania (kontroli) zadłużenia JST. Po pierwsze, wprowadzono ograniczenie dotyczące celu zaciąganych zobowiązań. Zostało ono sformułowane w sposób pośredni. Co do zasady, w budżecie JST nie można zaplanować deficytu bieżącego (operacyjnego), deficyt taki nie może być też wykazany w wykonaniu budżetu. Planowane (i wykonane) wydatki bieżące mogą być wyższe od planowanych (i wykonanych) dochodów bieżących jedynie o kwotę nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz o wolne środki. Ustawodawca dopuszcza pewne odstępstwo od tej zasady, które związane jest z finansowaniem działalności bieżącej z szeroko rozumianych środków europejskich. Wykonane wydatki bieżące mogą przewyższać wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków pochodzących z budżetu UE oraz od państw EFTA. Odstępstwo to jest jednak dopuszczalne tylko w przypadku, gdy wspomniane środki nie zostały przekazane w danym roku budżetowym (DzU 2009, art. 242 ust. 3). Warto podkreślić, że w usta-

wie zdefiniowano, jakie dochody i wydatki należy określać mianem bieżących (DzU 2009, art. 235 ust. 1–2, art. 236 ust. 3).

Drugą ważną zmianą w odniesieniu do zadłużenia JST jest zastąpienie dotychczas obowiązujących sztywnych, jednakowych dla JST wszystkich typów i szczebli, wskaźników (udziału łącznego zadłużenia JST w jej dochodach oraz udziału rocznych płatności związanych ze spłatą i obsługą zadłużenia do planowanych rocznych dochodów budżetu JST (tzw. wskaźnik obsługi zadłużenia) jednym wskaźnikiem zadłużenia[1], ustalanym indywidualnie dla każdej jednostki samorządowej. Najogólniej można stwierdzić, że nowe możliwości zadłużania się zależą od wysokości nadwyżki bieżącej (operacyjnej), wypracowanej przez JST oraz uzyskanych przez nią dochodów ze sprzedaży nieruchomości. Nowy limit zadłużenia wyznacza się za pomocą wzoru, który można przedstawić za pomocą formuły zamieszczonej w tabeli 1.

Tabela 1. Sposób ustalenia limitu płatności związanych z długiem jednostki samorządu terytorialnego stosowany począwszy od 2014 r.

$$\frac{\text{łączna kwota płatności z tytułu długu JST w roku budżetowym}_n}{\text{planowane dochody JST ogółem}_n} \leq \frac{W_{n-1}+W_{n-2}+W_{n-3}}{3}$$

$$W = \frac{\text{dochody bieżące + dochody ze sprzedaży majątku – wydatki bieżące}}{\text{dochody ogółem}}$$

gdzie:
W – udział skorygowanych dochodów bieżących w dochodach ogółem
n – rok budżetowy, na który ustala się budżet i limit zadłużenia
n–1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustala się budżet (plan po zmianach wykazany w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 3 kwartały)
n–2 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustala się budżet o 2 lata
n–3 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustala się budżet o 3 lata

Pod pojęciem **łącznej kwoty płatności z tytułu długu** rozumieć należy sumę planowanej na rok budżetowy łącznej kwoty z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, w tym wykupu papierów wartościowych oraz planowanych na rok budżetowy odsetek od kredytów i pożyczek, odsetek i dyskonta od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Należy w nich uwzględnić też część zobowiązań związku współtworzonego przez JST.

Źródło: (DzU 2009, art. 243 ust. 1–2; Kańduła i Kotlińska 2008).

Biorąc pod uwagę tę formułę, należy stwierdzić, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, jeżeli w roku jego wykonywania lub w którymkolwiek po nim relacja łącznej kwoty płatności związanych z obsługą zadłużenia JST do jej planowanych dochodów ogółem przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i umniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

[1] W piśmiennictwie nowy sposób ograniczania samodzielności pożyczkowej JST określany jest mianem wskaźnika zadłużenia. W rzeczywistości jednak nowa konstrukcja limitu dotyczy szeroko rozumianych płatności związanych ze spłatą zadłużenia i kosztami jego obsługi (tab. 1).

Przy obliczaniu omawianej relacji (wskaźnik W) dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmować należy planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu JST (przyjmuje się plan dochodów i wydatków, ale w wysokości wynikającej ze zmian wprowadzonych do budżetu według stanu za trzy kwartały). Z kolei przy obliczaniu relacji dla poprzednich dwóch lat uwzględnia się wartości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych kierowanych do RIO oraz Ministerstwo Finansów.

Z formuły wynika, że w każdej JST dopuszczalny poziom łącznych płatności związanych z długiem kształtować się będzie odmiennie, w zależności od jej wyniku bieżącego (jego rodzaju oraz wysokości) oraz dochodów ze sprzedaży majątku z trzech lat poprzedzających rok, na który obliczany jest ten poziom. Tym samym możliwa do zaciągnięcia kwota długu uzależniona będzie od możliwości jej spłaty a nie sztywnych wskaźników. Organy JST, poprzez prowadzoną przez siebie politykę w odniesieniu do wydatków bieżących, będą zatem wpływać na swoją zdolność do spłaty zadłużenia. Wzrost wydatków bieżących oddziałuje bowiem na zmniejszenie zdolności do spłaty długu i odwrotnie (Drozdowski, Jóźwiak, Wiktorowska i Walczak 2009).

Drozdowski, Jóźwiak, Wiktorowska i Walczak (2009) podkreślają, że ustawodawca podszedł bardzo ostrożnie do obliczania możliwości pożyczkowych JST, bowiem w formule dwukrotnie uwzględnia się koszty obsługi długu. Po pierwsze, są one uwzględnione w kwocie wydatków bieżących (DzU 2009, art. 236), co oznacza, że wolne środki bieżące pomniejszone zostały o koszty obsługi długu. Po drugie, koszty obsługi wliczane są do łącznej kwoty płatności z tytułu zadłużenia (Jastrzębska 2009).

Nowy wskaźnik stosowany będzie począwszy od planu budżetu JST na 2014 r. W latach 2010–2013 obowiązywać będą dotychczasowe wskaźniki (60-procentowy wskaźnik długu i 15-procentowy wskaźnik spłaty). Jednak począwszy od 2011 r. organ wykonawczy JST zobowiązany jest do obliczenia i przekazywania organowi stanowiącemu oraz RIO informacji o wysokości dopuszczalnego zadłużenia wyliczonego zgodnie z nowym wskaźnikiem.

Zmiana „filozofii" określania limitu zadłużenia JST jest zgodna z postulatami środowiska samorządowego, ale i tak wywołuje kontrowersje. Pierwsza z nich dotyczy tego, że zmniejszone zostaną możliwości zadłużania się niektórych jednostek samorządowych. Tak liczony wskaźnik będzie bowiem niekorzystny dla tych JST, których wydatki bieżące w trzech kolejnych latach będą wyższe od dochodów bieżących (wystąpi deficyt operacyjny), a jednocześnie ten ujemny wynik operacyjny nie zostanie pokryty (zniwelowany) dochodami ze sprzedaży majątku (Jerzmańska 2009). Druga z kontrowersji dotyczy ujmowania dochodów majątkowych (szczególnie dotacji) w mianowniku wskaźnika W. Jest to dyskusyjne, ponieważ dotacje te nie są zagwarantowane prawnie, ich otrzymanie obarczone jest więc wysokim ryzykiem. Uwzględnienie dotacji i innych jednorazowych dochodów majątkowych może spowodować nieuzasadnione zmniejszenie możliwości spłaty. Z drugiej jed-

nak strony, wysokie dochody majątkowe otrzymane w roku, na który wyliczany jest wskaźnik dopuszczalnych płatności, mogą przyczynić się do nieuzasadnionego wzrostu możliwości pożyczkowych (Drozdowski, Jóźwiak, Wiktorowska i Walczak 2009). Trzecia kontrowersja dotyczy roku, od którego począwszy stosuje się omówiony wskaźnik. Sporządzając projekt budżetu na 2014 r. trzeba będzie wziąć pod uwagę wielkości budżetowe osiągnięte w latach 2011–2013, na których kształtowanie się będzie jeszcze oddziaływał kryzys finansowy z lat 2008–2009[2].

Dla ścisłości trzeba także wspomnieć o tym, że w dalszym ciągu państwo wspomaga JST zaciągające zobowiązania w związku z realizacją projektów dofinansowywanych ze środków europejskich. Polega to na tym, że przy obliczaniu nowego wskaźnika nie uwzględnia się płatności z tytułu spłaty rat i wykupu transz zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania ze środków unijnych lub od krajów EFTA (z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań). Ponadto z limitu wyłączone zostały poręczenia i gwarancje udzielone samorządowym osobom prawnym wykonującym zadania JST z wykorzystaniem wspomnianych wcześniej środków. Obu rodzajów płatności nie uwzględnia się przy obliczaniu limitu zadłużenia w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub wykonanie zadania i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków. Jeżeli JST nie otrzyma środków zapisanych we wspomnianej umowie albo po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka ta nie może zaciągać zobowiązań zwrotnych ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia stosownego zmniejszenia zadłużenia (DzU 2009, art. 243 ust. 2–3).

Zdolność do zaciągania zobowiązań będzie tym wyższa, im wyższy będzie poziom nadwyżki operacyjnej oraz wpływy ze sprzedaży majątku. Dyskusyjne jest jednak to, że dochody ze sprzedaży majątku są traktowane jako źródło spłaty zobowiązań JST i ich obsługi. Zdaniem Dziuby (2009), sugeruje to możliwość celowego wyzbywania się majątku („przejadania"), podczas gdy dochody te w pierwszej kolejności powinny być przeznaczone na odtworzenie majątku. Zdaniem autorek, obawy przywołanego autora nie są uzasadnione, gdyż każda samorządowa inwestycja (tzw. twarda) wiąże się z pomnażaniem składników majątku samorządowego. O „przejadaniu" majątku nie może być mowy, jeżeli pamięta się o tym, że JST nie mogą co do zasady zaciągać zobowiązań na finansowanie wydatków bieżących.

Nowym, dyskusyjnym, rozwiązaniem jest to, że przy ustalaniu bezpiecznego poziomu zadłużenia JST, w kwocie płatności z tytułu obsługi długu uwzględnia się kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez JST, które przypadają do spłaty w danym roku budżetowym. Kwoty te ustala się proporcjonalnie do udziału JST we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym lub proporcjonalnie do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku,

[2] Zwracano na to uwagę podczas konferencji pt. Kryzys na rynkach finansowych a innowacje w finansowaniu metropolii, która odbyła się w Warszawie 6 listopada 2009 r.

którego jest członkiem (DzU 2009, art. 244). Dyskusyjność tego rozwiązania polega na tym, że związki samorządowe posiadają osobowość prawną, więc powinny odpowiadać same za swoje zadłużenie. Należy się jednak zgodzić z tym, że w przypadku trudności ze spłatą zobowiązań przez związek, zostałyby one przejęte przez JST współtworzące ten związek.

Prawdopodobnie uwzględnianie zobowiązań związku samorządowego w długu JST ma na celu wskazanie wszystkich (faktycznych i potencjalnych) płatności obciążających daną wspólnotę samorządową. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że przepisy dotyczące ustalania limitów zadłużenia jednostek samorządowych, wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 2009 r., podobnie jak dotychczas obowiązujące uregulowania prawne, nie uwzględniają w rachunku zadłużenia niektórych tytułów dłużnych. Przykładowo, nie są brane pod uwagę zobowiązania wynikające z transakcji leasingowych, faktoringu, wykupu wierzytelności czy kredytu kupieckiego (zobowiązań z tytułu towarów i usług o odroczonym terminie płatności). Takie rozwiązanie niesie ryzyko zawierania przez jednostki samorządowe wymienionych wyżej umów w rozmiarze, który może prowadzić do nieograniczonego wzrostu łącznego zadłużenia, co może skutkować trudnościami w spłacie zobowiązań (Dobrzyńska i Kamińska 2006; Gonet 2008).

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. utrzymano powiązanie możliwości pożyczkowych JST z wysokością zadłużenia podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych. Ogólną charakterystykę tego ograniczenia o charakterze makroekonomicznym zawarto w tabeli 2.

Tabela 2. Wpływ procedur ostrożnościowych na możliwości pożyczkowe jednostek samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

Wartość relacji PDP/PKB	Ograniczenia dla budżetu JST
(50%; 55%>	nie przewidziano konieczności dostosowywania się jednostek samorządowych
(55%; 60%)	(dochody budżetu JST + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki) ≥ wydatki budżetu JST *
<60%; ∞)	dochody budżetu JST ≥ wydatki budżetu JST zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji (od siódmego dnia od ogłoszenia relacji PDP/PKB)

* Odstępstwo od tej zasady dotyczy jedynie wydatków związanych z realizacją zadań ze środków europejskich (z funduszy unijnych i środków pochodzących od krajów EFTA).
PDP – państwowy dług publiczny; JST – jednostka samorządu terytorialnego; BP – budżet państwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy (DzU 2009, art. 86).

Procedury te wprawdzie nie odnoszą się wprost do zadłużenia, lecz do możliwości ustalenia deficytu w budżecie JST, ale w przypadku jego finansowania ze zobowiązań muszą być traktowane jako ograniczenie możliwości pożyczkowych JST.

3. Wpływ regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. na możliwości zadłużania się gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego

W granicach administracyjnych powiatu poznańskiego funkcjonuje 17 gmin, w tym 7 gmin wiejskich, 7 gmin miejsko-wiejskich oraz 3 gminy miejskie. Analiza wykonana została na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków budżetowych gmin za lata 2006–2008. Przy obliczaniu wpływu zmian przepisów prawnych na wysokość kwoty, którą dana JST może przeznaczyć na obsługę zadłużenia, wykorzystano także plany budżetowe poszczególnych gmin na 2009 r.

W tabeli 3 zawarto dane finansowe gmin, będące podstawą ustalenia wskaźnika zadłużenia według nowych zasad. Zestawiono w niej dochody i wydatki bieżące JST objętych badaniem, dochody ze sprzedaży majątku oraz wielkość dochodów ogółem. Na tej podstawie dokonano obliczenia wskaźnika zadłużenia według zasad zawartych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

Wyniki obliczeń wskazują, że w latach 2006–2008 wszystkie gminy wchodzące w skład powiatu poznańskiego osiągnęły dodatnie saldo bieżące budżetu[3], które zostało dodatkowo powiększone o dochody z tytułu sprzedaży majątku komunalnego (tab. 4).

Tabela 4. Udział nadwyżki bieżącej oraz dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego w latach 2006–2008 (w%)

Wyszczególnienie	Udział nadwyżki bieżącej w dochodach ogółem (wartość średnia dla 2006–2008)	Udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (wartość średnia 2006–2008)	Wskaźnik zadłużenia według uofp z 2009 roku
Buk	2,9	9,5	12,4
Czerwonak	18,5	2,4	20,9
Dopiewo	36,8	1,8	38,6
Kleszczewo	11,3	8,6	19,8
Komorniki	35,4	7,5	42,9
Kostrzyn	21,4	1,3	22,7
Kórnik	20,6	2,4	23,0
Luboń	20,2	1,1	21,3
Mosina	8,2	10,8	19,0
Murowana Goślina	13,1	1,3	14,4
Pobiedziska	9,5	3,6	13,1
Puszczykowo	22,7	1,2	23,9
Rokietnica	14,8	3,2	18,0
Stęszew	13,3	6,0	19,4
Suchy Las	42,3	5,2	47,5
Swarzędz	23,5	2,7	26,2
Tarnowo Podgórne	34,9	0,8	35,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 3.

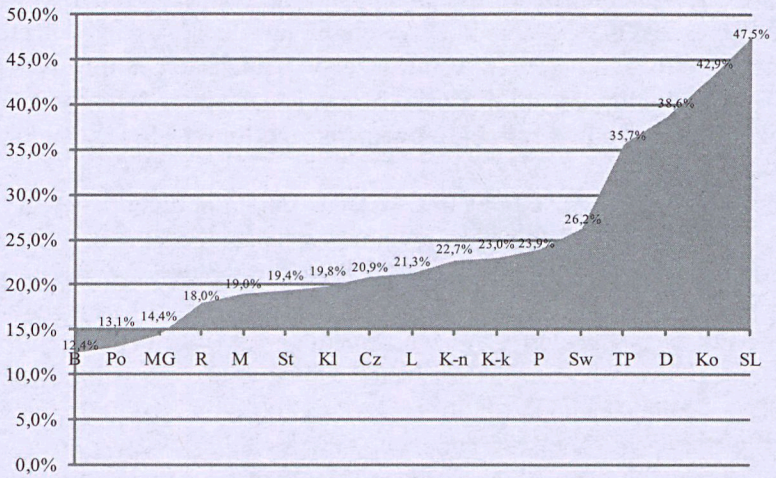
[3] Wartość średnia dla okresu 2006–2008.

Tabela 3. Wskaźnik obsługi zadłużenia według ustawy o finansach publicznych z 2009 r. dla gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego

Lp.	Wyszczególnienie	Buk (B)	Czerwonak (Cz)	Dopiewo (D)	Kleszczewo (Kl)	Komorniki (Ko)	Kostrzyn (K-n)	Kórnik (K-k)	Luboń (L)	Mosina (M)	Murowana Goślina (MG)	Pobiedziska (Po)	Puszczykowo (P)	Rokietnica (R)	Stęszew (St)	Suchy Las (SL)	Swarzędz (Sw)	Tarnowo Podgórne (TP)
1.	Dochody bieżące na rok n-1 (2008)	30 009 535	63 702 406	40 625 243	15 080 376	46 576 781	40 567 007	57 485 237	51 080 018	53 912 260	35 907 199	38 905 528	25 681 857	21 874 613	31 126 274	79 901 253	101 538 572	106 497 156
2.	Dochody ze sprzedaży majątku na rok n-1 (2008)	0	2 196 722	663 006	714 931	2 899 671	249 746	2 658 657	263 514	6 381 110	707 332	1 335 015	195 000	1 056 075	4 318 609	7 157 202	291 730	341 614
3.	Wydatki bieżące na rok n-1 (2008)	24 923 285	52 566 182	25 383 673	12 112 508	27 167 259	26 611 313	44 939 715	39 620 414	46 463 262	29 780 190	33 433 457	19 174 182	19 708 079	25 094 407	45 630 185	78 078 263	69 919 015
4.	Dochody ogółem na rok n-1 (2008)	30 065 964	65 903 627	48 033 827	15 990 102	50 222 452	41 701 941	60 833 560	57 329 392	60 335 604	38 326 649	41 544 735	26 289 252	23 888 846	35 538 403	89 068 739	102 339 481	106 943 290
5.	Dochody bieżące na rok n-2 (2007)	22 531 232	60 880 889	37 258 718	12 804 484	37 300 684	29 667 218	47 684 132	45 892 227	50 378 740	32 130 496	35 365 054	22 810 044	20 099 600	28 610 580	78 307 791	91 663 235	94 549 780
6.	Dochody ze sprzedaży majątku na rok n-2 (2007)	5 202 160	1 266 508	878 165	1 252 419	2 965 259	852 704	144 914	726 108	7 441 491	409 253	1 514 093	27 192	348 685	1 076 858	723 540	2 313 549	346 055
7.	Wydatki bieżące na rok n-2 (2007)	23 119 610	48 098 191	21 797 618	11 116 703	21 945 089	23 922 364	38 003 432	35 031 794	43 322 306	27 953 861	31 344 584	16 977 332	16 298 611	22 235 616	41 642 448	64 922 417	58 721 413
8.	Dochody ogółem na rok n-2 (2007)	27 753 392	62 638 077	38 571 436	14 151 793	40 265 943	30 767 366	50 555 237	47 354 404	57 835 354	34 379 552	38 240 789	25 532 377	20 556 001	29 720 426	79 871 331	98 628 328	94 906 238
9.	Dochody bieżące na rok n-3 (2006)	19 860 102	51 409 102	31 849 721	11 158 650	30 100 678	26 384 270	40 589 855	40 282 741	42 730 475	30 396 621	30 724 813	19 698 126	17 436 117	25 369 381	63 199 259	72 889 700	78 292 490
10.	Dochody ze sprzedaży majątku na rok n-3 (2006)	2 168 218	951 841	567 980	1 748 122	3 093 159	139 767	1 075 216	551 655	4 223 360	282 972	1 263 857	586 614	658 575	599 443	4 521 462	4 559 137	1 350 967
11.	Wydatki bieżące na rok n-3 (2006)	21 229 205	41 800 347	19 328 100	10 686 041	20 281 011	23 135 571	31 330 391	33 083 264	42 676 818	26 780 525	29 128 873	15 527 692	14 282 731	24 956 573	33 626 932	55 482 122	52 293 055
12.	Dochody ogółem na rok n-3 (2006)	22 068 520	52 913 724	32 417 701	14 175 963	33 414 182	27 149 554	42 182 963	40 937 016	47 001 509	32 054 664	33 574 646	20 484 151	18 876 744	26 156 543	69 445 309	84 577 759	79 651 905
13.	Wskaźnik w dla n-1 (2008)	16,9%	20,2%	33,1%	23,0%	44,4%	34,1%	25,0%	20,4%	22,9%	17,8%	16,4%	25,5%	13,5%	29,1%	46,5%	23,2%	34,5%
14.	Wskaźnik w dla n-2 (2007)	16,6%	22,4%	42,4%	20,8%	45,5%	21,4%	19,4%	24,5%	25,1%	13,3%	14,5%	23,0%	20,2%	25,1%	46,8%	29,5%	38,1%
15.	Wskaźnik w dla n-3 (2006)	3,6%	20,0%	40,4%	15,7%	38,6%	12,5%	24,5%	18,9%	9,1%	12,2%	8,5%	23,2%	20,2%	3,9%	49,1%	26,0%	34,3%
16.	Wskaźnik obsługi zadłużenia wg uofp z 2009	12,4%	20,9%	38,6%	19,8%	42,9%	22,7%	23,0%	21,3%	19,0%	14,4%	13,1%	23,9%	18,0%	19,4%	47,5%	26,2%	35,7%
17.	Planowane dochody ogółem (bieżące i inwestycyjne) (2009)	32 130 014	67 041 828	51 348 452	20 621 845	55 966 248	32 881 806	66 754 825	58 230 923	63 168 543	37 350 676	43 217 441	27 811 000	24 518 011	33 728 685	88 177 267	110 784 265	109 000 000
18.	Kwota na obsługę zadłużenia - limit według uofp z 2005 roku	4 819 502	10 056 274	7 702 268	3 093 277	8 394 937	4 932 271	10 013 224	8 734 638	9 475 281	5 602 601	6 482 616	4 171 650	3 677 702	5 059 303	13 226 590	16 617 640	16 350 000
19.	Kwota na obsługę zadłużenia - limit według uofp z 2009 roku	3 980 078	13 993 483	19 829 093	4 088 169	23 984 360	7 451 930	15 337 619	12 393 619	12 020 825	5 395 259	5 672 378	6 644 031	4 402 710	6 528 502	41 860 257	29 040 145	38 867 987
20.	Wpływ zmian (różnica 2-1)	-839 424	3 937 209	12 126 826	994 892	15 589 423	2 519 659	5 324 395	3 658 980	2 545 544	-207 342	-810 239	2 472 381	725 009	1 469 199	28 633 666	12 422 505	22 517 987

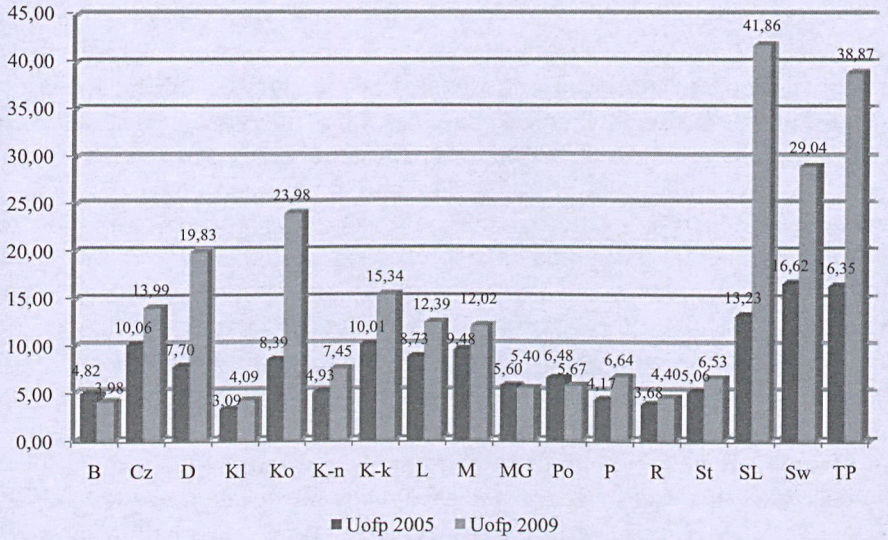
uofp z 2009 – ustawa o finansach publicznych z 2009 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków budżetowych gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego za lata 2006–2008 oraz planów budżetowych tych gmin na 2009 r.



Rysunek 1. „Nowy" wskaźnik zadłużenia gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 3



Rysunek 2. Kwota na obsługę zadłużenia w gminach wchodzących w skład powiatu poznańskiego według limitu zawartego w uofp z 2005 i uofp z 2009 r. (w mln PLN)

uofp 2005 – ustawa o finansach publicznych z 2005 roku; uofp 2009 – ustawa o finansach publicznych z 2009 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 3

Dobra kondycja finansowa gmin, przejawiająca się między innymi w wysokich dochodach bieżących, wpłynęła pozytywnie na wysokość wskaźnika zadłużenia, obliczonego według zasad przyjętych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Tylko w przypadku trzech gmin (Buk, Murowana Goślina i Pobiedziska) „nowy" wskaźnik był niższy od wcześniej obowiązującego limitu 15%. Zostało to zobrazowane na rysunku 1.

Znacznie wyższe, od ustalonego w ustawie o finansach publicznych z 2005 r., wskaźniki zadłużenia w gminach powiatu poznańskiego wpłynęły na wielkość kwot, które mogą być przeznaczane na obsługę długu publicznego. Na rysunku 2 przedstawiono kwoty, które badane gminy mogłyby przeznaczyć na spłatę rat kapitałowych i koszty obsługi zadłużenia, według ustawy o finansach publicznych z 2005 r. i ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Wielkości te obliczono na podstawie planowanych dochodów budżetowych na 2009 r. Na wysokość omawianych kwot wpływa zarówno wielkość obliczonego wskaźnika, jak i wielkość dochodów zaplanowanych w budżecie danej gminy. Największy przyrost kwoty wystąpił w gminach Suchy Las oraz Tarnowo Podgórne (odpowiednio o 28,6 i 22,5 mln PLN). Warto zaznaczyć, że obie z wymienionych gmin są gminami wiejskimi.

Zakończenie

Ustawą o finansach publicznych z 2009 r. wprowadzono znaczące zmiany w sposobie kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z tych zmian jest to, że tzw. ograniczenia o charakterze ilościowym odnoszą się do długu JST oraz współtworzonego przez nią związku samorządowego. Zmieniono także konstrukcję wskaźników informujących o możliwościach pożyczkowych JST. We wspomnianej ustawie nie określa się maksymalnego poziomu zadłużenia JST (na koniec roku i na koniec każdego kwartału). Jednakowe dla wszystkich JST wskaźniki wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 r. przestaną być stosowane w 2013 r. Począwszy od planu budżetu na 2014 r. dopuszczalna kwota płatności związanych z zadłużeniem (a pośrednio także kwota zadłużenia) będzie ustalana indywidualnie dla każdej jednostki samorządowej. Nowy wskaźnik odnosi się m.in. do nadwyżki operacyjnej danej JST. Z obliczeń przeprowadzonych dla gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego wynika, że zwiększą się możliwości zadłużania się tych jednostek samorządowych, które znajdują się w dobrej sytuacji finansowej, tzn. mają wysoką nadwyżkę bieżącą oraz osiągają znaczne wpływy ze sprzedaży majątku. Nie ma przy tym znaczenia, co jednak podkreślają inni autorzy, rodzaj (np. gmina wiejska, miasto na prawach powiatu) danej JST.

Bibliografia

Bittner M. (2008), *Jaki powinien być wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Gazeta Prawna, z dnia 21.05, nr 99 (2221).

Dobek T. (2005), *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a praktyka ich funkcjonowania*, w: L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, WSB, Poznań–Wrocław.

Dobrzyńska R., Kamińska E. (2006), *Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*, raport specjalny Agencji FitchRatings, Warszawa 2006, http://poznan.biznespolska.pl/ /analizy/report.php/.../, [dostęp 4 listopada 2009 r.].

Drozdowski R., Jóźwiak M., Wiktorowska U., Walczak P. (2009), *Nowa ustawa o finansach publicznych. Poradnik dla samorządów*, wyd. Municypium SA, Warszawa.

Dziuba J. (2009), *Limity zadłużenia samorządowego według projektu ustawy o finansach publicznych,* w: J. Adamek, *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 70, Wrocław.

Filipiak B. (2006), *Problem oceny zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia metodyczne*, w: A. Pomorska, Wyd. UMCS, Lublin.

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

Jastrzębska M. (2009), *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne", nr 4.

Jerzmańska E. (2009), *Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska*, „Finanse Komunalne", nr 1–2.

Kańduła S. (2006), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w kontekście absorpcji środków europejskich*, w: K. Znaniecka (red.) *Współczesne problemy finansów, bankowości i ubezpieczeń w teorii i praktyce*, t. II, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.

Kańduła S., Kotlińska J. (2008), *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, w: B. Brol (red.) *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 3 (1203), Wrocław.

Kosek-Wojnar M. (2007), *Motywy zaciągania pożyczek komunalnych* w: M. Kosek-Wojnar, *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Owsiak K. (2008), *O potrzebie innego spojrzenia na bezpieczeństwo finansów samorządowych* w: S. Kańduła (red.) *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.

Poniatowicz M. (2005), *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Przybylska J. (2009), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ustawy o finansach publicznych,* w: (red.) B. Filipiak, B. Walczak, *Finanse 2009: teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Raport roczny 2004 – dług publiczny (2005), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
Swianiewicz P. (2004), *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municypium, Warszawa.
DzU (2005), Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, nr 249, poz. 2104.
DzU (2009), Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nr 157, poz. 1240.

THE IMPACT OF THE NEW DEBT RATIO STRUCTURE ON LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS' CAPACITY OF INCURRING LIABILITIES (ON THE EXAMPLE OF COMMUNES BELONGING TO THE POZNAŃ DISTRICT)

Summary

The aim of the article is to present new solutions introduced by the state to reduce the level of indebtedness of local self-government units. The most important of these solutions is the new structure of the indebtedness limit, which will enter into force as soon as in the budget proposals of local self-government units for 2014. The article also discusses the impact of the new regulations on local self-government units' capacity of incurring debts. This involves an analysis of the current budget balance and inflows from the sale of the property of communes belonging to the Poznań district.

The calculations conducted for communes belonging to the Poznań district show the increase in the capacity of incurring debts in the case of those local self-government units whose financial standing is good, i.e. they have a high current surplus and significant inflows from the sale of their property. At the same time, the increase is irrespective of the type of a given local self-government unit (e.g. whether it is a rural commune or an urban district), although other authors claim to the contrary.