

Daniel Jurewicz

Deficyt i dług samorządowy z punktu widzenia organów nadzoru i kontroli

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,
83-90

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DANIEL JUREWICZ

*Deficyt i dług samorządowy
z punktu widzenia organów nadzoru i kontroli*

Local authorities deficit and debt from the perspective of the bodies of supervision and audit

Słowa kluczowe: deficyt, dług publiczny, regionalne izby obrachunkowe

Key words: deficit, debt, regional chambers of audit

Wstęp

Możliwości realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) nałożonych na nie zadań uzależnione są od zakresu i wielkości środków finansowych przeznaczonych do ich realizacji. Zgodnie z obowiązującym prawem dochodami JST są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej ważnym źródłem finansowania działalności są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, również stanowiące dochody JST. Rosnący zakres realizowanych przez samorząd zadań, a także oczekiwania społeczne wymagają coraz częściej angażowania środków finansowych przekraczających zasoby pieniężne osiągnięte w jednym roku budżetowym. W takich sytuacjach istnieje konieczność pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania zadań własnych na rynku kapitałowym.

1. Ustawowe ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego

Wzrost oczekiwań społeczności lokalnych, nowe zadania nakładane na JST, wyzwania związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej oraz malejące tempo

wzrostu dochodów własnych to główne przyczyny poważnego wzrostu zadłużenia polskich samorządów w ostatnich latach.

Na samorządowy dług publiczny składają się zobowiązania pochodzące z wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, zobowiązań wymagalnych.

Zarówno emitowane przez JST papiery wartościowe, jak i kredyty oraz pożyczki z reguły zaciągane są na realizację przedsięwzięć służących rozwojowi danej JST. Zobowiązania wymagalne powstają w przypadku nieuregulowania w terminie zobowiązań i często zwiastują poważne problemy z utrzymaniem płynności finansowej w niedalekiej przyszłości.

Zgodnie z obowiązującym prawem JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych z budżetu UE.

JST na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć zawartych w wieloletnich prognozach finansowych mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi.

Jednym z najpoważniejszych problemów związanych z zarządzaniem samorządowym długiem publicznym jest ustalenie granicy dopuszczalnego zadłużenia. W tej materii mają zastosowanie szczegółowe uregulowania zawarte w dwóch ustawach o finansach publicznych, z 2005¹ i 2009² r. Do końca 2013 r. zastosowanie mają zapisy ustawy o finansach publicznych z 2005 r., poziom zadłużenia JST nie może przekroczyć na koniec roku 60% zrealizowanych dochodów, a na koniec poszczególnych kwartałów jako okresów sprawozdawczych – nie może być wyższy niż 60% planowanych dochodów ogółem. Ponadto przepisy powyższej ustawy stanowią, że w danym roku budżetowym JST nie może spłacić więcej rat kredytów, pożyczek oraz wykupić wyemitowanych papierów wartościowych (wraz z odsetkami) niż 15% planowanych dochodów ogółem. Od 2014 r. obowiązywać będzie nowy limit zadłużenia, liczony indywidualnie dla każdej JST według ustalonego w ustawie algorytmu. Istotnym wymogiem obowiązującym od 2011 r. jest zasada, zgodnie z którą wydatki bieżące nie mogą być finansowane z kredytów, pożyczek, emitowanych papierów wartościowych, lecz wyłącznie z dochodów bieżących.

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Powyższe ograniczenia ustawowe nie mają zastosowania do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, zaciąganych w związku z umowami zawieranymi z podmiotami dysponującymi zagranicznymi środkami pomocowymi. Tak więc zaciągany dług na przedsięwzięcia współfinansowane ze środków pomocowych podlega wyłączeniu z tych limitów.

Należy również dodać, iż UFP zawiera zapisy ograniczające możliwości zaciągania nowych zobowiązań w przypadku zbliżania się państwowego długu publicznego do progu zawartego w Konstytucji RP (60% PKB) – tak zwane procedury ostrożnościowe oraz sanacyjne.

W ostatnich latach część JST próbowała obchodzić ograniczenia w zakresie zadłużania się. Problem został zauważony zarówno przez organy nadzoru, jak i Ministra Finansów. Na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Minister Finansów opracował rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa³. Wymienione rozporządzenie w istotny sposób wpływa na ocenę sytuacji finansowej JST. Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

W efekcie opisanej zmiany przepisów prawa kilkadziesiąt JST przekroczyło górne progi dopuszczalnego zadłużenia⁴.

Istotnym zagrożeniem jest również możliwość zgodnego z prawem „ukrywania” zadłużenia (np. za pośrednictwem spółek komunalnych czy też samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej). Tego typu zadłużenie nie jest wliczane do ogólnego poziomu zadłużenia danej JST. Problem tego typu zadłużenia sygnalizowany był przez wiele środowisk. Opracowywane w ostatnim okresie projekty zmian ustawy o finansach publicznych (z dnia 8 grudnia 2011 r. oraz z 15 marca 2012 r.) przewidują rozwiązania limitujące deficyty samorządowych osób prawnych.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 252, poz. 1692).

⁴ Według szacunków regionalnych izb obrachunkowych.

2. Rola regionalnych izb obrachunkowych związana z samorządowym długiem publicznym

W Polsce organami nadzoru nad JST są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (dalej RIO). Nadzór nad JST w każdym województwie sprawują zatem dwa organy (wojewoda i RIO), przy czym regionalnym izbom obrachunkowym przypisany jest nadzór specjalistyczny (w zakresie spraw finansowych). Sprawy te obejmują m.in. uchwalanie budżetów i ich zmian, stanowienie podatków i opłat lokalnych (które są dochodami wyłącznie gmin), udzielanie dotacji z budżetów JST różnym podmiotom, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian, a także podejmowanie uchwał w sprawach zaciągania pożyczek, kredytów, emisji papierów wartościowych, jak również udzielanie pożyczek, poręczeń i gwarancji z budżetów JST.

Jedynym kryterium, jakim RIO posługują się w Polsce w zakresie nadzoru, w tym także w ocenie poziomu i struktury zadłużenia samorządów, jest kryterium zgodności z prawem.

Działalność izb polega na realizacji działań nadzorczych, opiniodawczych oraz kontrolnych. RIO wyposażone są w różnego rodzaju instrumenty do oceny sytuacji finansowej samorządów o charakterze zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

Wszystkie uchwały i zarządzenia, w tym także w sprawach zaciągania zobowiązań, podlegają badaniu nadzorcemu w zakresie ich zgodności z prawem. Badaniu podlega zarówno procedura podejmowania uchwał, jak i ich treść – zawartość merytoryczna (cel zaciągnięcia, zgodność z budżetem). Na przykład w uchwałach budżetowych na 2012 r. w odniesieniu do długu badaniem objęto zachowanie następujących relacji:

- planowany poziom zadłużenia nie może przekraczać kwoty 60% wykonanych dochodów (na 31 grudnia danego roku budżetowego),
- kwota spłaty planowanych w danym roku rat kredytów, pożyczek, wykupu obligacji nie może być wyższa niż 15% planowanych dochodów ogółem,
- planowana kwota wydatków bieżących może być co najwyżej równa planowanej kwocie dochodów bieżących (nie może tej kwoty przekraczać) – po raz pierwszy zachowanie tej relacji obowiązywało przy uchwalaniu budżetów na 2011 rok.

Natomiast w uchwałach o wieloletniej prognozie finansowej (także ich zmianach) badaniu podlega:

- w latach 2012–2013 zachowanie relacji wskazanych przy badaniu uchwały budżetowej jak na rok 2011 („stare” przepisy regulujące poziom zadłużenia i spłat obowiązują do 2013 roku),
- w roku 2014 i w latach następnych – czy indywidualny wskaźnik spłat wyliczony dla konkretnej każdej JST nie jest przekroczony (należy zauważyć,

że przepis ten wchodzi w życie od 2014 roku, a lata 2011–2013 stanowią okres *vacatio legis*).

W odniesieniu do uchwał o zaciąganiu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych przedmiotem badania jest np.:

- czy właściwy organ podejmuje taką decyzję,
- czy budżet jest nie zrównoważony (jest deficyt, który wymaga pokrycia np. kredytem, pożyczką),
- czy po zaciągnięciu wymienionego zobowiązania w kwocie wskazanej przez właściwy organ JST nie przekroczy ustawowego progu zadłużenia,
- czy np. w gminie, przy głosowaniu nad uchwałą o zaciągnięciu zobowiązania zachowany został wymagany prawem tryb głosowania – uchwała uzyskała bezwzględną większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

RIO wydają m.in. opinie o projekcie budżetu, projekcie wieloletniej prognozy finansowej, a także na wniosek organu wykonawczego JST o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Opinie te mają charakter kontroli *ex ante*. Obowiązek wystąpienia do RIO o wydanie opinii jest zadaniem organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka). W opinii o:

- projekcie budżetu przedmiot badania w odniesieniu do długu jest taki sam, jak w odniesieniu do uchwały budżetowej w tym zakresie (zakres badania przedstawiono powyżej),
- projekcie wieloletniej prognozy finansowej – w odniesieniu do długu – zakres badania jest taki sam, jak w odniesieniu do uchwały o wieloletniej prognozie finansowej (zakres badania przedstawiono powyżej).

Należy zauważyć, że ustawodawca z uwagi na znaczenie uchwały budżetowej oraz uchwały o wieloletniej prognozie finansowej dla gospodarki finansowej danego samorządu zobowiązał JST do uzyskania opinii o projektach tych dokumentów, a ponadto dokumenty te po ich uchwaleniu są przedmiotem badania w postępowaniu nadzorczym. Jest powodowane tym, że nie można wykluczyć, iż wspomniane uchwały zostaną podjęte w treści innej niż projekty tych uchwał. Po podjęciu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej, RIO wydają też opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu na okres wynikający z planowanych i zaciąganych zobowiązań.

Ponadto zaopiniowaniu przez RIO podlega każdy przypadek możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub możliwości wykupu planowanej emisji papierów wartościowych (o charakterze długoterminowym). Opinie te nie mają charakteru wiążącego, ale są analizowane przez instytucje finansowe (które udzielają kredytów, pożyczek lub obsługują emisję papierów wartościowych) i mają wpływ m.in. na poziom kosztu obsługi zadłużenia. Nato-

miast faktem jest, że wydanie opinii negatywnej w przytoczonym zakresie (takie przypadki występują sporadycznie) uniemożliwia skuteczne ubieganie się przez daną JST o kredyt, pożyczkę lub emisję obligacji.

Rozpoznanie i ocena przyczyn utraty płynności finansowej może być także dokonana w oparciu o działania kontrolne. RIO obowiązane są co najmniej raz na cztery lata przeprowadzić kompleksową kontrolę gospodarki finansowej każdej JST. Przedmiotem kontroli kompleksowych jest ogół zjawisk dotyczących przygotowania i realizacji operacji finansowych związanych z gromadzeniem i wykorzystywaniem środków finansowych, ich ewidencji i sprawozdawczości. Celem zaś tych kontroli jest przedstawienie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania samorządów w zakresie gospodarki finansowej. Kontrole kompleksowe dokonywane są według jednolitej, przyjętej przez wszystkie RIO tematyki kontroli. Obejmuje ona 10 obszarów tematycznych, wśród których znajduje się gospodarowanie mieniem komunalnym.

RIO prowadzą również kontrole problemowe, obejmujące swoim zakresem wybrane zagadnienia. Ponadto RIO podejmują wspólnie kontrole programowe (zwane również kontrolami koordynowanymi) realizowane w skali kraju na podstawie uzgodnionego programu kontroli. W razie potrzeby podejmowane są kontrole doraźne, przeprowadzone z reguły na wniosek innych instytucji czy nawet skarg obywateli. Kolejnym przykładem prowadzonych kontroli są kontrole sprawdzające wykonanie wystąpień pokontrolnych wydanych w wyniku wcześniej przeprowadzonych kontroli. Działalność kontrolna łączona jest z instruktażem w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów prawa oraz ich stosowania w praktyce.

Wszystkie kontrole kompleksowe gospodarki finansowej JST obejmują zagadnienia z zakresu zadłużenia. W szczególności badana jest zgodność stanu zawartego w księgach rachunkowych ze stanem faktycznie zaciągniętych zobowiązań, jak i prawidłowość sporządzanej w tym zakresie sprawozdawczości. W uzasadnionych przypadkach prezes RIO ma również możliwość zarządzenia kontroli problemowej w omawianym zakresie. Ponadto RIO może dokonywać, i faktycznie dokonuje oceny poziomu zadłużenia w toku wykonywania budżetu w oparciu o kwartalne/roczne sprawozdania budżetowe, które izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym (otrzymują od poszczególnych JST i po weryfikacji przekazują do Ministerstwa Finansów).

Utrata płynności finansowej przez daną JST lub zagrożenie wystąpienia takiej sytuacji uprawnia RIO do sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej danej JST⁵. Taki dokument jest opracowywany w oparciu o wyniki działalności kontrolnej, opiniodawczej i nadzorczej prowadzonej w odniesieniu do danej

⁵ Zgodnie ze Sprawozdaniami z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku izby przygotowały 2 raporty,

jednostki. Raport jest przekazywany organom stanowiącemu i wykonawczemu danej jednostki. Ponadto zwyczajem jest, że raport ten prezes RIO przekazuje także właściwemu wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji oraz Ministrowi Finansów.

Przepisy ustaw ustrojowych o samorządzie w Polsce wskazują, że organy nadzoru, w sytuacjach niezbędnych do wykonywania ich uprawnień nadzorczych, mają prawo żądania informacji i danych dotyczących funkcjonowania danego samorządu. Na podstawie tych przepisów RIO jest uprawniona do wystąpienia do danej JST z wnioskiem o przedłożenie wyjaśnień także w sprawach poziomu jej zadłużenia, o ile w ocenie organu nadzoru problem ten wymaga wyjaśnienia.

W przypadku utraty płynności finansowej przez daną JST przepisy ustawy o finansach publicznych umożliwiają, przy zachowaniu szczególnej procedury (w tym m.in. wymagana jest opinia RIO o konieczności i możliwości spłaty takiej pożyczki), udzielenie pożyczki z budżetu państwa na rzecz konkretnej JST. Obecnie Minister Finansów obsługuje 10 tego typu pożyczek, niemniej oczekiwać należy kolejnych tego typu przypadków⁶.

Zakończenie

W zdecydowanej większości przypadków dług zaciągany przez JST jest długiem bezpiecznym, którego obsługa nie stanowi zagrożenia. Niemniej jednak pojawiają się sytuacje, gdzie to właśnie zaciągnięte zobowiązania są główną przyczyną utraty płynności finansowej. Jednym z największych problemów, jakie stoją przed RIO jest fakt, iż jedynym kryterium, jakim mogą się one posługiwać w zakresie nadzoru jest kryterium zgodności z prawem. Gdy gospodarka finansowa danej JST ulega znacznemu pogorszeniu (wręcz załamaniu), a poziom długu mieści się w granicach określonych przez prawo, RIO nie mają możliwości skutecznego zablokowania procesu dalszego zadłużania się przez podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego. W takim przypadku RIO mogą oddziaływać jedynie przez działalność opiniodawczą, a opinie wydawane przez RIO nie mają charakteru wiążącego.

Bibliografia

- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. z 2001 r., nr 55, poz. 577 ze zm.).

w 2007 roku nie sporządzono raportów, w 2008 roku – 3 raporty, w 2009 roku – 1 raport, w 2010 roku – 2 raporty, natomiast w 2011 roku przygotowano 9 raportów.

⁶ Dane uzyskane z Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 252, poz. 1692).

Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Summary

Growing expectations of local communities, new tasks assigned to local authorities, challenges faced after Poland's entry into the European Union as well as the decreasing growth rate of own revenues are the main causes of a serious increase in the Polish local government debt over the recent years. One of the key problems connected with the local-authority public debt management is defining the maximum debt limit. The statutory limitations are, in that respect, quite restrictive; however, they do not guarantee maintaining liquidity by local authorities. It is the regional chambers of audit which are the body monitoring the finance of local authorities. The chambers execute their tasks by their supervisory, auditing, opinion-giving and training activities.