

# Marek Dylewski

---

## Zmiany w zakresie limitów długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle kryzysu gospodarczego

---

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 17, 151-158

---

2010

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*MAREK DYLEWSKI*

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

**ZMIANY W ZAKRESIE LIMITÓW DŁUGU PUBLICZNEGO  
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
W ŚWIETLE KRYZYSU GOSPODARCZEGO**

**Wprowadzenie**

Nowe wyzwania oraz członkostwo Polski w Unii Europejskiej stwarzają większe możliwości przyspieszenia rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jednostki samorządu mają bowiem możliwości wykorzystywania instrumentów pożyczkowych i finansowania większych wydatków niż kwota zgromadzonych dochodów budżetowych w danym roku budżetowym. Podejmowanie decyzji o długofalowych skutkach dla jednostki samorządu terytorialnego to także odpowiedzialność za rozsądne wykorzystywanie instrumentów finansowych. Dotychczasowe ograniczenia w tym zakresie odnosiły się tylko do ogólnych kwot dochodów budżetowych, nieistotna była struktura tych dochodów. Zupełnie nowym czynnikiem, który znacząco wpływa na procesy zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, to perturbacje w otoczeniu ekonomicznym, a przede wszystkim głębokie kryzysy.

Nowe rozwiązania zakładają położenie większego nacisku na struktury rodzajową i czasową dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też próba oceny proponowanych rozwiązań jest głównym celem niniejszego artykułu.

## 1. Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych rozwiązań systemowych

Możliwość wykorzystania instrumentów pożyczkowych w celu przyspieszenia poziomu rozwoju, zwiększania poziomu jakości konsumpcji usług publicznych i ich zakresu jest raczej sprawą niebudzącą wątpliwości. Jednakże dużo ważniejszą kwestią jest granica, do jakiej takie działania powinny być dopuszczalne i to nie tylko z punktu widzenia przepisów prawa i Konstytucji RP, ale także z punktu widzenia odpowiedzialności przyszłych pokoleń za działania podejmowane obecnie. W jakim kierunku należy iść, ustalając prawne granice zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, to próba odpowiedzi na pytanie, które stało się jednym z głównych celów niniejszego artykułu. Należy podkreślić, że rozwiązania w zakresie limitowania zadłużenia muszą także uwzględniać wahania w zakresie strumieni finansowych, jakie są gromadzone w jednostkach samorządu terytorialnego. Nierzadko prognozy – nawet te umiarkowane – nie sprawdzają się w dobie głębokich kryzysów gospodarczych.

W literaturze przedmiotu oraz w praktyce można spotkać się z twierdzeniem, że jeśli dług przeznaczony jest na inwestycje, to w zasadzie jest to pożądana sytuacja, która sprzyja rozwojowi danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego często budżet JST jest dzielony na część bieżącą oraz inwestycyjną (takie rozwiązania są stosowane między innymi w Wielkiej Brytanii)<sup>1</sup>. Niejako więc problem zadłużenia i jego ograniczania powinien ewoluować w kierunku trzech spójnych i ściśle ze sobą powiązanych elementów: limitów zadłużenia i zasad jego spłaty oraz metodyki jego rozliczania, oceny i realności prognoz finansowych, celowości i zasadności zaciąganych zobowiązań obciążających budżety lat następnych.

Limity zadłużenia, a raczej dopuszczalny poziom wszystkich zobowiązań obciążających budżety lat następnych, oparte na poziomie dochodów budżetowych to kierunek od dłuższego już czasu negowany w literaturze przedmiotu i w praktyce. Należy jednak podkreślić, że dla niektórych jednostek samorządu terytorialnego tak wysoki poziom obowiązujących obecnie limitów to jedyna szansa na realizację dużych przedsięwzięć gwarantujących duży postęp. Wydaje

---

<sup>1</sup> Zob. *Local Government in Scotland Act 2003. Guidance approved by the Scottish Ministers on the duty to make arrangement to secure Best Value (continuous improvement in the performance of functions)* oraz *Local Government in Scotland Act 2003. Guidance by the Best Value Task Force on the duty to make arrangement to secure Best Value (continuous improvement in the performance of functions)*.

się, że w tym miejscu zasadne jest indywidualne podejście do problemu maksymalnych limitów zadłużenia na podstawie mechanizmu ustalania realnych strumieni wolnych środków możliwych do wygenerowania w przyszłości lub bazy odniesienia w postaci majątku będącego przedmiotem opodatkowania. W praktyce spotyka się także inne podstawy odniesienia w zakresie limitowania zadłużenia sektora samorządowego<sup>2</sup>.

W obecnych uwarunkowaniach prawnych, zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 2005 roku, określone są maksymalne limity zadłużenia, które odnoszą się do wielkości gromadzonych dochodów budżetowych i jednocześnie pozostają bez żadnego związku z sytuacją finansową JST, niezależnie od rodzaju, wielkości i jej potencjału ekonomicznego. Ponadto, jednostki samorządu mogą dowolnie kształtować terminy, na jakie zaciągają zobowiązania, nie mając formalnego obowiązku wzięcia pod uwagę przyszłych skutków decyzji podejmowanych obecnie. Dodatkowo w obecnych uwarunkowaniach nie bierze się pod uwagę zobowiązań niewymagalnych, które jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej wykorzystują w przypadku długoterminowego leasingu, umów dzierżawy lub najmu majątku oraz kredytów kupieckich.

Stopniowo rośnie zadłużenie sektora samorządowego, co jest widoczne w wielkości wskaźnika zadłużenia obliczonego na podstawie danych sprawozdawczych JST. Wraz ze wzrostem zadłużenia coraz częściej widoczne są problemy i przypadki trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Należy więc dążyć do budowy systemu limitacji zadłużenia, który byłby powiązany z ogólną sytuacją finansową jednostki, a nie tylko z kwotą gromadzonych dochodów budżetowych. Obecny system nie uwzględnia także sfery pozabudżetowej działalności samorządu terytorialnego.

W zmianach, które stopniowo będą wdrażane wraz z wchodzeniem w życie nowej ustawy o finansach publicznych, w zakresie limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono zasadę zrównoważenia budżetu jednostek w zakresie wydatków bieżących. Poniesione wydatki bieżące nie będą mogły być wyższe niż osiągnięte dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Dodatkowo gruntownej przebudowie poddano dopuszczalne limity zadłużenia jednostek samorządu teryto-

---

<sup>2</sup> Zob. W.B. Hildreth, G.J. Miller, *Debt and the local economy: problems in benchmarking local government debt affordability*, „Public Budgeting and Finance” 2002, Vol. 22, Issue 4; J. North, *Rating methodology. Moody's approach to analyzing municipal long-term debt*, „A Focus On Local Government Analysis”, February 2004.

rialnego<sup>3</sup>. Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące obecnie jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinuje jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

Przewiduje się, iż roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie może przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem. Wskaźnik ten jest liczony na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań z trzech ostatnich lat i przedstawia rzeczywiste możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zobowiązań.

$$\frac{SSZ_x}{DO_x} \leq \frac{\sum_{n=1}^3 (DB_n + DM_n - WB_n)}{3},$$

gdzie:

- $SSZ_x$  – planowana spłata zadłużenia dla danego roku pomiaru wskaźnika zadłużenia,
- $DO_x$  – planowane dochody budżetu ogółem dla danego roku pomiaru wskaźnika zadłużenia,
- $DB_n$  – dochody bieżące,
- $DM_n$  – dochody majątkowe,
- $WB_n$  – wydatki bieżące,
- $n$  – dany rok budżetowy.

Wskazany element ustalania maksymalnych progów zadłużenia jest – wbrew pozorom – mocno związany z realnością prognoz sporządzanych w tym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego. Można powiedzieć, że proponowany system określania limitów zadłużenia, mocno zindywidualizowa-

---

<sup>3</sup> Indywidualizację limitów zadłużenia przewiduje nowa ustawa o finansach publicznych uchwalona 28 sierpnia 2009 r. wraz z ustawą wprowadzającą.

nych, wymuszać będzie konieczność szacowania strumieni finansowych w kolejnych latach budżetowych, aby zapobiegać przypadkom nieoczekiwanym – formalnym ograniczeniom w absorbowaniu zadłużenia. Obecnie, obligatoryjnie jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do sporządzania prognozy kwoty długu publicznego, dołączanej każdorazowo do projektu uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia o przestrzeganiu przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto zobowiązania. Opinię o jej prawidłowości wydaje regionalna izba obrachunkowa, a w przypadku negatywnej opinii – jednostka samorządu terytorialnego dokonuje takiej zmiany uchwały budżetowej, aby zostały zachowane relacje dotyczące limitów zadłużenia i jego spłaty<sup>4</sup>. Już sama treść wskazuje, że nie ma tutaj jasności i rzeczywistych metod oraz mechanizmów, na podstawie których powinna taka ocena być przeprowadzona. Zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego do korekty uchwały budżetowej danego roku ma się nijak do budżetów lat następnych, z punktu widzenia kwoty długu publicznego. Mamy więc znowu do czynienia z prawnym uregulowaniem problemu okresu zadłużenia jednostek samorządu przez konieczność wskazania docelowego terminu zejścia z zadłużenia, jednak jego skuteczność – ze względu na nieczytelność i niejasność zapisów w ustawie o finansach publicznych – powoduje całkowity brak przydatności tego instrumentu w weryfikacji zamierzeń jednostek samorządowych.

Ograniczenia określone w starej i nowej ustawie nie stosuje się do wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych (w szczególności z Unii Europejskiej), z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych. Nowością jest fakt, iż wskazane ograniczenia nie będą stosowane w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji ze środków zagranicznych. W przypadku gdyby zaś określone w umowie środki zagraniczne nie zostały przekazane lub po ich przekazaniu zostałby orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani

---

<sup>4</sup> Art. 171 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 wraz z późn. zm.

udzielać poręczeń i gwarancji do czasu osiągnięcia takiej wysokości relacji spłaty zadłużenia do dochodów ogółem, by była ona zgodna z ustawą. Istotnym elementem jest ograniczenie czasowe, co ma na celu wykluczenie nadużywania wyjątku w zakresie wykorzystywania instrumentów prefinansowania projektów finansowanych ze środków zagranicznych.

Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów zadłużenia w nowych rozwiązaniach są dodawane, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań z tytułu związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych bądź wykupywanych w danym roku budżetowym, lub w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem. Łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń. Jednakże zarząd związku jednostek samorządu terytorialnego zobowiązany będzie do poinformowania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, tworzących związek, oraz właściwą regionalną izbę obrachunkową o kwotach zobowiązań związku, w terminie piętnastu dni od dnia ich zaciągnięcia.

Rozwiązania zaproponowane w nowej ustawie przewidują stworzenie instrumentu wieloletniego planu finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego w postaci wieloletniej prognozy finansowej. Będzie ona sporządzana na okres nie krótszy niż rok budżetowy i trzy kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich.

Wieloletnia prognoza finansowa będzie prognoza krocząca, czyli uzupełnianą na kolejny rok budżetowy, tak by każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej trzy kolejne lata. Prognoza ma obejmować między innymi szacunki takich parametrów budżetowych, jak dochody budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące (w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia) oraz dochody i wydatki majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku; wynik budżetu; przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Obejmie również prognozę kwoty długu. Ten instrument zarządczy na pewno będzie zmuszał do refleksji, zwłaszcza po lekcji, jaką otrzymały samorządy podczas kryzysu gospodarczego. Należy

podkreślić, że w znaczącej części baza dochodowa jednostek samorządu terytorialnego jest wrażliwa na sytuację i koniunkturę gospodarczą.

Jakkolwiek widać już wyraźny postęp w konsolidacji systemu budżetowego i wprowadzanie długoterminowego horyzontu planowania budżetowego, to wciąż nie są to rozwiązania do końca sprzyjające całkowitej przejrzystości, zwłaszcza systemu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Brak w nim wciąż oceny celowości i skutków podejmowanych decyzji obciążających budżety lat następnych.

Wskazane elementy, które składają się na ogólną ocenę możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, czyli limity zadłużenia, ocenę i realność prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, cele, na jakie zaciągane są zobowiązania obciążające budżety lat następnych, mają swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa, jednak ich restrykcyjność i zapewnienie egzekwowania efektywnego alokowania środków publicznych raczej będą mało skuteczne. Tym samym jest to przyczynek do tego, by zastanowić się nad samym faktem, że chodzi o publiczne środki, przy których wydatkowaniu nie można dopuszczać uznaniowości i dowolności podejmowanych decyzji, zwłaszcza tych, które dotyczą zadłużenia i przyszłych obciążeń budżetu. Przykładem podejścia, które może wspierać działalność jednostek samorządu terytorialnego bez konieczności ustanawiania restrykcyjnych i często nieelastycznych przepisów prawa, jest oparcie działalności jednostek samorządu terytorialnego na dobrych praktykach w zakresie planowania budżetowego. Tego rodzaju praktyki obowiązują w USA. Narodowa Rada Doradcza w zakresie praktyk dotyczących budżetowania w sektorze publicznym i w samorządowym określiła wytyczne, jak skutecznie i efektywnie wykorzystywać narzędzia planowania budżetowego oraz budżetowania. Co ciekawe, rada została założona przez instytucje i organizacje ze środowiska akademickiego oraz sektora publicznego. *Dobre praktyki* to dokument, który wskazuje na pewne krytyczne kwestie dotyczące planowania i wykonywania budżetu, zalecenia w nim przedstawione mają służyć maksymalizowaniu użyteczności publicznej alokowanych środków publicznych<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> *Recommended budget practices, a framework for improved state and local government budgeting*, National Advisory Council on State and Local Budgeting and Government Finance Officers Association, Chicago 1999, s. 5.



## **Podsumowanie**

Poszukiwanie rozwiązań, które będą standardową metodą weryfikacji możliwości absorbowania długu i określania maksymalnych granic zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego, na pewno nie jest zadaniem łatwym. Sama analiza obowiązujących przepisów prawa i działalności jednostek samorządu terytorialnego daje podstawę do wyciągnięcia wniosków, aby limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywać odmiennie w stosunku do okresów krótko- i długoterminowych, określając przy tym maksymalnie bezpieczne progi zadłużenia, do których jednostki samorządu terytorialnego mogłyby zaciągać instrumenty pożyczkowe.

Istotnym elementem nowego systemu wydaje się być także system oceny realności prognoz, a nie tylko ich zgodności z prawem, po przekroczeniu progów zadłużenia przez organy nadzoru finansowego. Dyskusyjny wciąż będzie problem oceny celowości wykorzystania zadłużenia długoterminowego według kryterium kosztów i korzyści.

Przedstawione elementy zastosowane razem jako spójny system nadzoru i oceny procesu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego daje bezpieczeństwo społecznościom lokalnym, a jednocześnie pozwala na monitoring całkowitego zadłużenia. Takie podejście na pewno może wzbudzać obawy i kontrowersje, ponieważ marginalizowany jest element uznaniowości w podejmowanych decyzjach i może być odbierany jako ograniczanie samorządności. Należy jednak stwierdzić, że zwiększenie odpowiedzialności za podejmowane przez JST decyzje, wykorzystywanie zewnętrznych instrumentów ich kontroli i nadzoru można traktować w kategoriach ochrony podejmującego decyzje niż ograniczania jego samodzielności.

## **CHANGES IN DEBT LIMITS IN LOCAL GOVERNMENT**

### **Summary**

In the paper there are presented current problems concerning rules of limiting of the debts in local government. Foreshadowed tendencies over the recent years evidence gradual enlarging of the debts in local government. This produces the necessity of the new look on problems of qualifying of maximum safe limits of the debts. Prepared changes in law regulations in this range are an advance in the thorough reconstruction of the financial system of local government, especially in debt limitation.

*Translated by Marek Dylewski*