

# Krzysztof Surówka, Mateusz Winiarz

---

## Kondycja finansowa polskiego samorządu terytorialnego w latach 2007-2009 a zmiana granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 445-458

---

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.

*KRZYSZTOF SURÓWKA,*

*MATEUSZ WINIARZ*

**Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie**

**KONDYCJA FINANSOWA  
POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
W LATACH 2007–2009 A ZMIANA GRANIC ZADŁUŻANIA SIĘ  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**Wstęp**

Jednostki samorządu terytorialnego (jst) w Polsce, realizując swoje zadania, coraz częściej sięgają do zewnętrznych źródeł zasilania finansowego. Wynika to, z jednej strony, z niedostosowania ich źródeł dochodów do zakresu realizowanych zadań, a z drugiej strony, z podejmowania szeregu przedsięwzięć o charakterze fakultatywnym, w celu lepszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Czynnikiem mającym także pewne znaczenie w ekspansji kredytowej jst jest szeroka oferta zgłaszana przez instytucje finansowe, tj. banki i fundusze celowe.

Z problematyką przychodów zwrotnych wiąże się jednak zagadnienie ich spłaty. Tymczasem gminy, powiaty i województwa powinny gromadzić środki publiczne przede wszystkim na realizację zadań obligatoryjnych, a nie na obsługę długu publicznego. Dlatego też, ze względów bezpieczeństwa, zarówno dla samorządu terytorialnego, jak i dla samych pożyczkobiorców, występują ustawowe ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego.

## **1. Ogólne problemy zaciągania długu przez samorząd terytorialny**

Samorząd terytorialny w celu realizacji nałożonych na niego zadań, podobnie jak inne podmioty prowadzące działalność, musi również zaciągać kredyty i pożyczki. Środki te służą jst przede wszystkim do sfinansowania zadań inwestycyjnych.

Samorząd terytorialny na ogół nie ma problemu z dostępem do zwrotnych źródeł zasilania finansowego, jst są bowiem podmiotami, które w opinii pożyczkodawców charakteryzują się wiarygodnością i dużą płynnością finansową.

Pożyczki i kredyty różnią się jednak od pozostałych źródeł zasilania finansowego tym, że mają charakter zwrotny, a ponadto na bieżąco trzeba je obsługiwać. W konsekwencji może to doprowadzić do nadmiernego zadłużenia się jednostek samorządowych. Wówczas zagrożone staje się finansowanie podstawowych zadań bieżących danej jednostki samorządowej.

Podstawą gospodarki finansowej każdej jst jest budżet. W budżecie obligatoryjnie należy wyodrębnić w wydatkach kwoty przeznaczone na obsługę długu, a po stronie rozchodów kwoty spłacanych rat pożyczek, kredytów i wykupywanych w danym roku papierów wartościowych. Dla banków zapisy uchwały budżetowej nie są jednak wiążące. W przypadku niewypłacalności jst instytucje finansowe (wskutek prawnego zabezpieczenia kredytu i pożyczki) mają prawo domagania się zwrotu długu. W konsekwencji nadmierne zadłużanie się jst może doprowadzić do zagrożenia finansowania podstawowych zadań bieżących oraz niewypłacalności danej jst. Jedna i druga sytuacja jest niedopuszczalna. Jst nie mogą nie realizować zadań obligatoryjnych, ale nie mogą również, jako podmiot sektora finansów publicznych, zbankrutować.

Zważywszy, że nadmierne zadłużenie się samorządu terytorialnego podważa jego samodzielność, w poszczególnych państwach określone zostały granice, do których jst mogą się zadłużać.

## **2. Wynik finansowy i wielkość zadłużenia poszczególnych grup jst w Polsce w latach 2006–2009**

Tabela 1 przedstawia sytuację finansową poszczególnych grup jst w latach 2007–2009.

Tabela 1

## Dochody, wydatki i wynik finansowy poszczególnych grup jst w Polsce w latach 2007–2009

Wyszczególnienie	2007	2008	2009
Dochody ogółem jst	131,4	142,6	154,8
Wydatki ogółem jst	129,1	145,2	167,8
Wynik jst	2,2	– 2,6	– 13,0
Dochody gmin	57,0	62,3	64,9
Wydatki gmin	56,1	62,9	70,0
Wynik gmin	0,9	– 0,6	– 5,1
Dochody powiatów grodzkich	46,9	49,5	50,3
Wydatki powiatów grodzkich	45,9	51,2	56,2
Wynik powiatów grodzkich	1,0	– 1,7	– 5,9
Dochody powiatów	16,2	18,1	20,1
Wydatki powiatów	16,1	18,1	21,2
Wynik powiatów	0,1	0,0	– 1,1
Dochody województw	11,3	12,7	19,5
Wydatki województw	11,1	13,0	20,5
Wynik województw	0,2	– 0,3	– 1,0

Źródło: *Nadwyżka operacyjna w jst w latach 2006–2008*, Warszawa 2009, dane z Ministerstwa Finansów dotyczące wykonania budżetu przez jst za 2009 r.

Z danych liczbowych zawartych w powyższej tabeli wynika, że w roku 2009 kondycja ekonomiczna we wszystkich grupach jst uległa pogorszeniu. Deficyt budżetowy jst na koniec 2009 r. wyniósł 13 mld zł, podczas gdy rok wcześniej kształtował się na poziomie około 2,6 mld złotych. Największy wpływ na poziom deficytu wszystkich jst miały miasta na prawach powiatu i gminy (11 mld zł), podczas gdy rok wcześniej deficyt tej grupy jst wynosił 2,3 mld złotych.

W 2009 r. 76% jst miało deficyt budżetowy. Było to 1805 gmin (na 2413), 63 miasta na prawach powiatu (na 65), 260 powiatów (na 314) i 12 województw samorządowych. Dla przykładu w 2007 r. takich jst było 37%.

Wzrost poziomu deficytu świadczy o pogarszającej się po roku 2008 sytuacji ekonomicznej samorządu terytorialnego w Polsce. Spowodowane to jest głównie stagnacją gospodarczą i zmniejszającymi się wpływami z dochodów własnych. Należy sądzić, że kolejne lata będą równie niekorzystne dla

polskiego samorządu, ze względu na sposób liczenia udziałów w PIT, a także z powodu istotnego ograniczenia wpływów z tego podatku, ze względu na złągodzenie przedziałów opodatkowania i obniżenie stawek podatkowych.

Tabela 2 przedstawia wielkość zobowiązań poszczególnych jst w Polsce w latach 2007–2009.

Tabela 2

Zobowiązania jst w Polsce w latach 2007–2009

Zobowiązania	2007	2008	2009
jst ogółem	25,9	28,7	40,2
gminy	10,0	10,8	14,6
powiaty „grodzkie”	11,3	12,8	18,7
powiaty	2,6	2,9	3,9
województwa	2,0	2,2	3,0

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 I – 31 XII 2007*, Rada Ministrów, Warszawa 2008, *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jst w 2008 roku*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2009, dane z Ministerstwa Finansów dotyczące wykonania budżetu przez jst za 2009 r.

Dane liczbowe zawarte w tabeli 2 świadczą o dynamicznym wzroście zobowiązań samorządu terytorialnego w Polsce, zwłaszcza w roku 2009. Podczas gdy dynamika zobowiązań w roku 2008 w stosunku do roku 2007 wynosiła 110%, to rok później (2009/2008) wzrosła do 140%. Dla przykładu, zobowiązania miast na prawach powiatu w ciągu roku wzrosły o 5,9 mld zł (tj. o 46%), a gmin o 3,8 mld zł (tj. o 35%). O około 36% wzrosły również w 2009 r., w stosunku do roku 2008, zobowiązania powiatów i województw samorządowych. Tak wysoki przyrost zobowiązań jest wynikiem pogarszającej się, wskutek stagnacji gospodarczej, sytuacji finansowej jst w Polsce. Bezpośrednie przełożenie się kondycji ekonomicznej podmiotów gospodarczych na sytuację finansową jst wynika z dużej roli dochodów własnych (liczonych łącznie z udziałami samorządu w PIT i CIT) w strukturze dochodów ogółem. Zmiana zasad subwencjonowania jst po 2004 r., a także zmniejszenie roli subwencji w dochodach ogółem samorządu terytorialnego, to główne przyczyny pogarszającej się sytuacji gmin, powiatów i województw w okresie osłabienia

rozwoju gospodarczego i recesji. Jest to o tyle niebezpieczne, że wyrównywanie brakujących dochodów jst słabym ekonomicznie jest spowolnione, gdyż samorzady bogate również tracą dochody. Tymczasem obowiązujący mechanizm wyrównywania nawiązuje do potencjału podatkowego silnych ekonomicznie jst.

Widoczny spadek dynamiki wzrostu dochodów samorządu terytorialnego w Polsce zmusza go do sięgania do przychodów zwrotnych. Pojawiają się jednak pytania, czy prawne granice zadłużenia nie będą przeszkodą do pozyskiwania tych przychodów, a także jak nowe, obowiązujące od początku 2014 roku granice zadłużania samorządu wpłyną na jego sytuację finansową.

### **3. Ocena wskaźników określających granice zadłużania się jst w Polsce a możliwości pozyskiwania przychodów zwrotnych**

Zagadnienia dotyczące zaciągania długu przez jst w Polsce regulują w sposób szczegółowy kolejne ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>. Problematyka granic zadłużania się podmiotów sektora publicznego podjęta została także, ze względu na rangę zagadnienia, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Najogólniej można stwierdzić, że w polskich realiach istnieje co najmniej kilka zabezpieczeń, które ograniczają możliwości nadmiernego zadłużania się jst<sup>2</sup>.

Przede wszystkim należy podkreślić ograniczenie, które wiąże się z art. 216 Konstytucji i działem IV ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 216 ust. 5 Konstytucji nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, które spowodowałyby, że państwowy dług publiczny (PDP) przekroczyłby wartość 60% rocznego produktu krajowego brutto (PKB). Jednakże już w sytuacji, gdy dług publiczny osiągnie poziom 50% produktu krajowego brutto, przepisy prawne obligują podmioty sektora finansów publicznych do wprowadzenia procedur ostrożnościowych

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104, z późn. zm., Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

<sup>2</sup> Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 248 i nast.

i sanacyjnych. Zważywszy, że jst stanowią ważne ogniwo sektora finansów publicznych, ograniczenia w zakresie zaciągania długu publicznego odnoszą się także do tych podmiotów. I tak w przypadku, gdy:

- wartość łącznej kwoty państwowego długu publicznego (powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) stanowi od 50 do 55% PKB, to relacja deficytu budżetowego każdej jst do jej dochodów nie może być większa, aniżeli relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa;
- wartość łącznej kwoty państwowego długu publicznego (powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) wynosi od 55 do 60% PKB, to górne ograniczenie relacji deficytu budżetowego każdej jst do jej dochodów zostaje zmniejszone poprzez pomnożenie przez współczynnik R, gdzie:  $R = (0,6 - PDP/PKB) : 0,05$ ;
- wartość łącznej kwoty państwowego długu publicznego (powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) przekroczy 60% PKB, to w kolejnym roku budżety jst nie mogą zamykać się deficytem, a ponadto jst mają zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji.

Powyższe ograniczenia są niezwykle uciążliwe, zważywszy, że jst bez przychodów zwrotnych nie są w stanie finansować swoich potrzeb rozwojowych. Równocześnie jednak należy podkreślić, że zaprezentowane powyżej ograniczenia mają zastosowanie jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, tzn. wówczas, gdy państwo przeżywa poważny kryzys gospodarczy i rosną wydatki publiczne. Wówczas podejmowanie działań mających na celu ograniczanie tych wydatków wydaje się w pełni uzasadnione.

Procedury sanacyjne zostały uruchomione w Polsce po raz pierwszy przy planowaniu budżetów jst na rok 2005, ponieważ na koniec 2004 r. państwowy dług publiczny przekroczył 50% PKB. W roku 2005 relacja deficytów budżetowych jst do ich dochodów nie mogła przekroczyć 29,3%, tj. relacji planowanego deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa w 2004 r. Procedury te, z tych samych powodów, po raz drugi zostaną wprowadzone w roku 2011.

Ustawa o finansach publicznych określa granice samodzielności jst w zakresie zadłużania się, formułując limity obciążeń finansowych jednostki z tytułu zadłużenia oraz dopuszczalny poziom łącznej kwoty długu. Przepisy określające te wielkości, tj art. 169 i 170 ustawy obowiązują do dnia 31 grudnia 2013 r.<sup>3</sup>

Zgodnie z wymienionymi powyżej przepisami prawnymi, jst w Polsce nie mogą rocznie przeznaczać więcej, aniżeli 15% swoich dochodów:

- na spłatę rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych, przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetowego,
- na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- na odsetki od kredytów i pożyczek, w tym również zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego przejściowego deficytu budżetowego,
- na potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych gwarancji i poręczeń. W przypadku, gdy relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do kwoty produktu krajowego brutto przekroczy 55%, to środki pieniężne przeznaczone rocznie na obsługę i spłatę długu publicznego nie mogą przekroczyć 12% dochodów jst.

Należy jednak zaznaczyć, że wskazanego ograniczenia nie stosuje się do:

- emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jst z wykorzystaniem wyżej wymienionych środków.

Drugim istotnym ograniczeniem samodzielności jst w zakresie kształtowania poziomu długu jest ustalony w ustawie maksymalny poziom zadłużenia. Łączna kwota długu jst na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% ogółem wykonanych dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym.

---

<sup>3</sup> Art. 85 pkt 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1241 z późn. zm.



Ponadto w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jst na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Również i te ograniczenia nie mają zastosowania do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Analogiczne zastosowanie ma tutaj „zasada nominalizmu” wyrażona w art. 10 ustawy o finansach publicznych, odnosząca się do sposobu obliczania łącznej kwoty państwowego długu publicznego. Zgodnie z brzmieniem cytowanego przepisu przez „państwowy dług publiczny” rozumie się wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych, ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. Na dług publiczny składają się zobowiązania z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek (długoterminowych),
- 3) przyjętych depozytów,
- 4) wymagalnych zobowiązań:
  - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
  - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.

W związku z tym, obliczając łączną kwotę długu jst na koniec roku budżetowego, należy brać pod uwagę nominalną wartość zaciągniętych zobowiązań dłużnych bez należności ubocznych – w tym odsetek.

Łączną kwotę długu jst na koniec danego roku budżetowego będzie najczęściej tworzyć suma pozostających do spłaty w następnych latach budżetowych:

- a) rat pożyczek,
- b) rat kredytów,
- c) zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych,
- d) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń oraz gwarancji (wymagalnych).

Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r., utrzymała zasadę regulowania poziomu zadłużenia jst. W ustawie określono zasadę<sup>4</sup>, że organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek, zaciągniętych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jst i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, oraz na spłatę zaciągniętych pożyczek w państwowych funduszach celowych (o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi), oraz na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z należnymi w danym roku odsetkami od ww. kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych emitowanych na ww. cele wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od wyemitowanych papierów wartościowych,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji,

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Do wyliczeń stosuje się wzór:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu:

- spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych na:
  - finansowanie planowanego deficytu budżetu jst;

<sup>4</sup> Por. art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- spłaty pożyczek zaciągniętych w państwowych funduszach celowych (o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi) na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramy wieloletnich przedsięwzięć, tj.:
  - 1) programy, projekty lub zadania, w tym związane z:
    - programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jak też środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, innych niż wyżej wymienione (dalej: tzw. środki europejskie);
    - umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym;
  - 2) umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa powyżej, odsetki i dyskonto od ww. papierów wartościowych emitowanych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;
- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;
- Db – dochody bieżące;
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku;
- Wb – wydatki bieżące;
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;
- n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;
- n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;
- n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Analiza ustanowionej powyższą relacją ograniczenia poziomu zadłużania się jst prowadzi do podstawowego wniosku, że sformułowany zakaz odnosi się jednoznacznie do uchwalania budżetu danej jst. W obecnie

obowiązującej ustawie wskaźniki dotyczące łącznej kwoty długu skonstruowano poprzez odniesienie do kwoty dochodów wykonanych. Stąd brały się wątpliwości, co do możliwości takiego zaplanowania budżetu, gdzie ustawowa relacja 60% była przekroczona, ale w stosunku do kwoty dochodów planowanych.

Należy zauważyć, że w algorytmie tym po obu stronach równania uwzględnia się odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych, oraz planowane wydatki na potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Mieszczą się one w kwocie wydatków bieżących (parametr Wb), a także stanowią odrębną kategorię (parametr O). Tym samym kwoty te pomniejszają wysokość indywidualnego wskaźnika zadłużenia, powiększając równocześnie roczny wskaźnik relacji planowanej łącznej kwoty spłaty długu wraz z odsetkami do planowanych rocznych dochodów budżetu jst.

Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony, znosi ograniczenia wiążące do końca 2013 r. jst 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. Wskaźnik ten jest liczony na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań z trzech ostatnich lat i przedstawia rzeczywiste możliwości danej jst w zakresie spłaty zobowiązań<sup>5</sup>. W uzasadnieniu podkreślono, że proponowany zapis jest wynikiem postulatów zgłaszanych wielokrotnie przez jst (w tym na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu) o zniesienie – nieadekwatnych, ich zdaniem, do faktycznej zdolności kredytowej jednostek – obecnych limitów zadłużenia.

Zrezygnowano przy tym z dotychczas obowiązującego wskaźnika maksymalnego zadłużenia budżetów, liczonego jako relacja kwoty skumulowanego długu na koniec danego roku budżetowego do kwoty dochodów ogółem<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, przedłożone Sejmowi RP za pismem Prezesa Rady Ministrów z 20 października 2008 r., znak: RM 10–176–08 i RM 10–177–08 [Druk sejmowy nr 1181] – s. 39 i 40.

<sup>6</sup> Art. 170 cyt. Ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

Górna granica poziomu obciążania budżetu jst spłatami rat wcześniej zaciągniętego długu wraz z rocznymi kosztami jego obsługi – wyznaczona dotychczas arbitralnie ustawą wskaźnikiem 15% dla wszystkich jst – zostanie więc zastąpiona zmiennym, wyliczanym co roku, indywidualnym dla każdej jst wskaźnikiem opartym o kwotę skorygowanego wysokością dochodów ze sprzedaży majątku tzw. wyniku operacyjnego budżetu.

Poprzez ustanowienie wskazanej wyżej relacji wprowadzono bezpośrednią zależność między poziomem wydatków bieżących i zdolnością jst do spłaty zadłużenia. Ma to oczywisty związek z jej możliwościami inwestycyjnymi. Taka konstrukcja wskaźnika powinna sprzyjać zwiększaniu udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem oraz podejmowaniu czynności zmierzających do obniżenia wydatków bieżących. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że samodzielność jst w tym zakresie może być jednak znacznie ograniczona wynikającą z obowiązujących przepisów strukturą strumieni ich dochodów. Szczególnie wyraźnie może to być widoczne w przypadku dochodów budżetów powiatów.

Warto w tym miejscu wskazać na zagrożenia związane ze stosowaniem nowej formuły. Przede wszystkim uwzględnia się w niej dane historyczne, w sytuacji gdy jej istotą ma być przedstawienie realistycznej wieloletniej prognozy finansowej. Tym samym nowy limit nie informuje o zdolności kredytowej.

Konstrukcja wskaźnika może też zachęcać zarządzających jst do pochopnych decyzji o sprzedaży majątku w celu poprawienia zdolności obsługi długu. Wydaje się również, że relacja ta ogranicza z jednej strony, możliwość rolowania długu, z drugiej zaś, powoduje konieczność rozłożenia spłaty zobowiązania na wiele lat, przy zwiększeniu w konsekwencji kosztów obsługi tego długu.

Do obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie będzie się ujmować kwot wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań, jak też kwot poręczeń

i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, realizującym zadania jst w ramach programów finansowanych z udziałem tzw. środków europejskich. Możliwość taka będzie mogła być wykorzystana w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

W przypadku gdy określone w umowie środki, tzw. europejskie, nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczone ich zwrot, jst nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji omówionej powyżej.

### **Zakończenie**

Z dotychczasowych rozważań wynika, że w kolejnych latach samorząd terytorialny w Polsce będzie miał problemy z dostępem do środków finansowych na realizację swoich zadań. Zmniejszające się wpływy z dochodów własnych (głównie z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych), a także z transferów z budżetu państwa (ze względu na wysoki deficyt budżetowy) spowodują poszukiwanie dodatkowych źródeł zasilania finansowego. Przeszkodą mogą okazać się jednak prawne granice zadłużania się jst. Dotychczasowe bariery, obowiązujące do końca 2013 roku (określone wskaźnikami 15% i 60%) są uciążliwe zwłaszcza dla dużych miast. Ta grupa jst, mimo zdolności kredytowej, sukcesywnie zbliżała się do określonych prawem wskaźników, zwłaszcza długu w wysokości 60%. Nowy, indywidualny wskaźnik nawiązujący z jednej strony, do nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku, będzie korzystny dla miast na prawach powiatu, gdyż premiuje jst o dużym potencjale podatkowym, posiadającym możliwy do zbycia majątek. Równocześnie jednak ograniczy dostęp do środków finansowych dla małych jst.

Jeżeli jednak w dłuższej perspektywie utrzyma się tendencja do obniżania nadwyżki operacyjnej w budżetach jst, to wydaje się, że możliwość zaciągania pożyczek przez samorząd terytorialny w Polsce zostanie znacznie ograniczona.

**Literatura**

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Przepisy wprowadzające Ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., DzU 2009, nr 157, poz. 1241.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., DzU 2005, nr 249, poz. 2104.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, przedłożone Sejmowi RP za pismem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2008 r., znak: RM 10-176-08 i RM 10-177-08.

**FINANCIAL SITUATION OF POLISH LOCAL GOVERNMENT 2007–2009  
AND CHANGES IN DEBT LIMITS****Summary**

In order to perform their tasks the local government units need the appropriate amount of financial measures. Due to lack of profits they are forced to use outside funding sources.

The debt coming into existence isn't a negative phenomenon as long as individuals are able to regulate their obligations. Provisions of the law are implementing therefore number of restrictions of the self-reliance of the local government within the scope of running up a debt.

The new act implemented another way of calculating limits of the debt.

The most important difference consists in setting the individual rate for the specific individual which is a positive thing. However making certain changes in regulations seems essential to allow avoiding dangers of running up a debt by local government units.

*Translated by Krzysztof Surówka, Mateusz Winiarz*