

Dorota Korenik

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego a podejmowanie realizacji zadań własnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 77, 150-166

2011

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.

DOROTA KORENIK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**KONDYCJA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO A PODEJMOWANIE REALIZACJI
ZADAŃ WŁASNYCH W FORMULE PARTNERSTWA
PUBLICZNO-PRYWATNEGO**

Wprowadzenie

Celem opracowania jest ustalenie znaczenia kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) – głównie z obszaru województwa dolnośląskiego – w podejmowaniu realizacji zadań własnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Tezą badawczą jest stwierdzenie, że:

1. Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi czynnik wymuszający poszukiwanie w jednostkach samorządu terytorialnego rozwiązań pozwalających realizować zadania ukierunkowane na lokalny, regionalny rozwój społeczno-gospodarczy w warunkach silnych ograniczeń finansowych, wynikających z obowiązujących prawem limitów zadłużania się JST.
2. Rządowa polityka regulacyjna prowadzi do pogorszenia sytuacji płynnościowej JST w przypadku podejmowania przez nie inwestycji infrastrukturalnych, stymulując potrzebę podejmowania rozwiązań realizacji zadań własnych w formule PPP.

W związku z tym opracowanie ma charakter głównie diagnostyczny. Stanowi diagnozę sytuacji finansowej i uwarunkowań prawnych funkcjonowania sektora jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ze szczególnym uwzględ-

nieniem województwa dolnośląskiego w kontekście możliwości stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego.

1. Diagnoza sytuacji finansowej sektora samorządu terytorialnego w kontekście uwarunkowań prawnych jego funkcjonowania

W pierwszej kolejności przypomnijmy, że jednostkom samorządu terytorialnego konstytucyjnie zapewniono udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodu jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 Konstytucji).

W ramach wydatków sektora publicznego, wynoszących według sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2009 rok: 590 mld 800 mln zł, wydatki sektora samorządowego w kwocie 192 mld 800 mln zł stanowiły 32,63%. Na 2809 jednostek samorządu terytorialnego udział wydatków poszczególnych jednostek w sektorze samorządowym wynosił:

- a) dla 2414 gmin – 42,45%,
- b) dla 65 miast na prawach powiatu – 34,09%,
- c) dla 314 powiatów – 12,84%,
- d) dla 16 województw – 10,62%.

Przygotowana w Polsce reforma finansów publicznych zakłada między innymi ograniczenie w budżecie państwa wydatków obowiązkowych (sztywnych), w tym również zmniejszenie subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Znaczący wzrost wydatków zdeterminowanych z 61,1% w 2000 r. do 76% w 2010 ma olbrzymi wpływ na deficyt finansów publicznych, którego nie da się ograniczyć bez zmian w strukturze wydatków państwa.

Planowane ograniczenie subwencji wiąże się ze zmniejszeniem środków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego i wymusza podjęcie działań wspólnie z sektorem prywatnym w celu realizacji zadań statutowych.

W ustawie budżetowej na 2011 rok dla jednostek samorządu terytorialnego przewidziano 92,4 mld zł, w tym: subwencje 46 mld zł, dotacje 17,5 mld zł, oraz udziały w PIT 28,9 mld zł. Środki finansowe z budżetu państwa będą przeznaczone: dla gmin – 62,4 mld zł, dla powiatów – 26,3 mld zł, oraz dla woje-

wództw – 3,7 mld zł. Zmniejszenie subwencji stanowiącej 50% wszystkich transferów z budżetu państwa znacznie ograniczy możliwości bezpośredniego finansowania zadań z budżetu gmin, powiatów i województw. W celu realizacji zadań statutowych podmioty publiczne powinny podejmować wspólne działania z partnerami prywatnymi, oparte na podziale rodzajów ryzyka określonych w umowie.

Istotną barierą w realizacji zadań przez jednostki sektora samorządowego jest poziom długu publicznego. Dług publiczny można definiować jako łączną kwotę zobowiązań podmiotów (osób prawnych) zaliczanych do sektora publicznego albo jako łączną kwotę zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych¹. Regulacje ograniczające zmiany dopuszczające dług publiczny wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej zostały zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony Dz. Urz. UE C 115/99 z 9 maja 2008 roku).

Zgodnie z art. 126 Traktatu państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego, a Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Ocena dyscypliny budżetowej badana jest na podstawie dwóch kryteriów:

- a) stosunku planowanego oraz rzeczywistego deficytu sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto, który nie powinien przekroczyć 3%, chyba że:
 - stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,
 - lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
- b) stosunek długu publicznego do produktu krajowego brutto nie powinien przekroczyć 60%, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do tej wartości w zadowalającym tempie.

Problematyka nierównowagi finansowej sektora finansów publicznych, a więc także jednostek samorządu terytorialnego, stanowi zatem obszar szczególnego zainteresowania UE. Szczegółowe sposoby postępowania w przypadku przekroczenia wspomnianych wyżej reguł fiskalnych zostały przedstawione

¹ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce – przewodnik 2002*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002.

w Protokole (nr 20) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu stanowiącego załącznik do Traktatu o funkcjonowaniu UE, a także w rozporządzeniu Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. L. 209 z 2.08.1997 r.) i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. L. 209 z 2.08.1997 r.).

W art. 216 Konstytucji RP wprowadzono następujące ograniczenie: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”.

Według art. 72 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- a) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- b) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- c) przejętych depozytów,
- d) wymaganych zobowiązań:
 - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem².

Podział państwowego długu publicznego według kryterium podmiotowego i przedmiotowego przedstawiono odpowiednio tabeli 1 i 2.

² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Tabela 1

Państwowy dług publiczny według kryterium podmiotowego

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY (podział według kryterium podmiotowego) (§ 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz.U. nr 252, poz. 1692))	
PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY	
DŁUG KRAJOWY	DŁUG ZAGRANICZNY
Obejmuje zadłużenie powstałe w stosunku do rezydentów w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz.U. nr 141, poz. 1178), w szczególności wobec: <ul style="list-style-type: none"> – jednostek sektora finansów publicznych, – banku centralnego, – banków innych krajowych instytucji finansowych 	Obejmuje zadłużenie powstałe w stosunku do nierezydentów w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, w szczególności wobec podmiotów mających swoją siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym obowiązującym środkiem płatniczym jest waluta euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia 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, § 3.

Tabela 2

Państwowy dług publiczny według kryterium przedmiotowego

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY (podział według kryterium przedmiotowego)	
<ul style="list-style-type: none"> – art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240); – art. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym Skarbu Państwa, z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz.U. nr 252, poz. 1692) 	
Papiery wartościowe	Tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, ... dzielą się na: <ul style="list-style-type: none"> – papiery wartościowe, inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, z uwzględnieniem podziału na: <ul style="list-style-type: none"> – krótkoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu nie dłuższym niż rok (bony skarbowe, obligacje, bony komercyjne, pozostałe papiery war-

<p style="text-align: center;">PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY (podział według kryterium przedmiotowego)</p>	
<p>– art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240);</p> <p>– art. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym Skarbu Państwa, z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz.U. nr 252, poz. 1692)</p>	
	<p>tościowe),</p> <ul style="list-style-type: none"> – długoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu dłuższym niż rok (obligacje, obligacje skarbowe, pozostałe papiery wartościowe)
Kredyty i pożyczki	<p>Kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii 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, a także 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, z uwzględnieniem podziału na:</p> <ul style="list-style-type: none"> – krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, – długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok
Przyjęte depozyty	<p>Przyjęte depozyty, rozumiane jako zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki, z uwzględnieniem podziału na:</p> <ul style="list-style-type: none"> – depozyty zbywalne (na żądanie) – natychmiast wymienialne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela, – inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela, w szczególności w formie depozytów terminowych

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY (podział według kryterium przedmiotowego)	
<ul style="list-style-type: none"> – art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240); – art. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym Skarbu Państwa, z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz.U. nr 252, poz. 1692) 	
Zobowiązania wymagalne	Zobowiązania wymagalne, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rozumiane jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r., op. cit., § 3.

Państwowy dług publiczny w Polsce systematycznie się zwiększa. W 2000 roku wartość nominalna długu publicznego wyniosła 237,8 mld zł, co stanowiło 38% PKB. Według prognozy zamieszczonej w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WPF)³ w 2011 roku państwowy dług publiczny wyniesie 814,5 mld zł, w 2012 – 878,7 mld zł, a w 2013 – 921,5 mld zł. W sporządzonej przez Radę Ministrów Strategii Zarządzania Długiem Publicznym na lata 2011–2014⁴ skorygowano przyjęty w WPF na 2010 rok poziom długu z 54,7% na 53,2% PKB. W latach 2011–2012 relacja ta wyniesie odpowiednio 54,2% oraz 54,3%. Przekroczenie w 2010 roku prognozy 50% oznacza, że w ustawie budżetowej na 2012 r. relacja deficytu budżetowego do dochodów nie może być wyższa niż założona w budżecie na 2011 rok.⁵ Ryzyko związane z przekroczeniem 55% relacji długu publicznego do PKB dotyczy: wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, niższego kursu złotego, wysokiego przyrostu zadłużenia innych niż skarby państwa podmiotów sektora finansów publicznych, podziału ryzyka w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego lub też konieczności zrealizowania poręczeń lub gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych.

Główne przyczyny dynamicznego wzrostu państwowego długu publicznego są następujące:

³ www.mf.gov.pl/files/bip/bip/wieloletni_plan_finansowy_państwa.pdf.

⁴ www.mf.gov.pl.

⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 86.

- a) konieczność finansowania rocznych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa związanych z refinansowaniem długu zaciągniętego w poprzednich latach;
- b) finansowanie bieżącego deficytu budżetu państwa;
- c) przekazanie środków w celu zrównoważenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Program Konwergencji przedstawiający aktualną sytuację polskiej gospodarki, zaktualizowany w 2009 roku, przedstawia 5 celów polityki makroekonomicznej na lata 2009–2012. Pakiet ma następujące składniki:

- a) obniżenie w stosunku do roku 2011 inwestycji publicznych o 1,4% PKB, co oznacza spadek tych inwestycji realnie o ok. 15%;
- b) zmniejszenie tzw. zużycia pośredniego (np. energia, paliwo, lekarstwa) w sektorze publicznym w relacji do PKB o 0,4% PKB w stosunku do roku 2011, co oznacza spadek realnie o 2,7% PKB;
- c) zmniejszenie transferów socjalnych w relacji do PKB w stosunku do 2011 roku o 0,7 % PKB, co oznacza utrzymanie realnych transferów na tym samym poziomie;
- d) zerowy wzrost realnego funduszu płac w sektorze publicznym w latach 2010–2012, z efektem 0,4 % PKB w stosunku do 2011 r.,
- e) zwiększenie obciążeń fiskalnych w relacji do PKB, też w stosunku do 2011 roku, o 0,7 pkt proc. PKB, co oznacza realny wzrost obciążeń o 2 pkt proc. szybszy niż wzrost PKB.

Ten pięcioskładnikowy pakiet ma wartość 3,5 % PKB, co umożliwi Polsce wypełnienie podstawowego kryterium przewidzianego w Traktacie z Maastricht, tj. obniżenia deficytu budżetowego w 2012 roku do 3% PKB. Z ostatniej wersji aktualizacji Programu Konwergencji wynika, że deficyt sektora finansów publicznych na koniec 2009 roku wyniósł 7,2% PKB. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa sporządzonym zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na cztery lata budżetowe podkreślono, że głównym zadaniem władz publicznych jest zmniejszenie strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych, tj. do poziomu średniookresowego celu budżetowego sformułowanego w Europejskim Pakiecie Stabilności i Wzrostu. W przypadku Polski wynosi on 1% PKB deficytu strukturalnego. Cel ten można osiągnąć poprzez ograniczenia wydatków, gdyż konsolidacja oparta na ograniczeniu transferów i zmniejszaniu konsumpcji publicznej, w tym funduszu wynagrodzeń, powinna mieć najmniej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

w przeciwieństwie do konsolidacji opartej na cięciach inwestycji publicznych⁶. Zdaniem ekonomistów jako główny cel reformy finansów publicznych należy przyjąć ograniczenie wydatków publicznych, jak również zmianę ich struktury, tj. zmniejszenie transferów socjalnych na rzecz wydatków prorozwojowych.

Udział sektora samorządowego w państwowym długu publicznym na koniec roku 2009 wynosił 5,7% przy ponad 32-proc. udziale w strukturze wydatków publicznych. W 2010 roku według wstępnych szacunków dług sektora samorządowego wyniesie 7%.

Liczbę zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego według poziomu zadłużenia (bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych) do planowanych dochodów tych jednostek przedstawiono za III kwartał 2010 roku w tabeli 3.

Tabela 3

Liczba i struktura zadłużonych JST

Wyszczególnienie	Liczba JST								
	Ogółem	Zadłużonych	Poniżej 10%	10–20%	20–30%	30–40%	40–50%	50–60%	Powyżej 60%
Gminy	2 414	2 258	615	602	512	340	143	43	3
Miasta na prawach powiatu	65	65	5	16	18	16	8	2	0
Powiaty	314	310	92	96	66	37	15	3	1
Województwa	16	15	4	4	5	1	0	1	0
Razem	2 809	2 648	716	718	601	394	166	49	4

Źródło: http://www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/stan_zobowiazan/2010/zadluzenie_jst_iii_kw2010.pf.

W III kwartale 2010 roku 72% jednostek samorządu terytorialnego stanowiły jednostki o wskaźniku zadłużenia do 20%, 14% – do 30%, 6% – do 40%, a tylko 2% jednostek – powyżej 50% zadłużenia. Poziom wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w 2009 roku⁷ nie wskazuje realnych zagrożeń związanych z przekroczeniem aktualnie obowiązujących progów zadłużenia, określonych w art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. nr 249, poz. 2104).

⁶ Plan finansowy państwa, www.mf.gov.pl/files/bip/bip/wieloletni.

⁷ Por. <http://www.wroclaw.rio.gov.pl>.

Jednostki samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w roku budżetowym 2009 wykonały dochody w wysokości 11 mld 968,5 mln zł, a wydatki w wysokości 13 mld 630,2 mln zł. Realizacja dochodów w budżetach dolnośląskich JST wyniosła 97,8%, a wydatków 94,6% wielkości planowanych. Wykonane dochody były niższe od planowanych łącznie o 266,4 mln zł, a wydatki niższe o 774,6 mln zł. Poziom długu publicznego dolnośląskich JST w roku 2009 wyniósł 4 mld 276,5 mln zł i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 1 mld 467,3 mln zł (w 2008 r. – 2 mld 809,2 mln zł, w 2007 r. – 2 mld 150,5 mln zł). Wskaźnik zadłużenia, określający relację łącznej kwoty długu do dochodów ogółem ukształtował się dla roku 2009 na poziomie 35,7% wykonanych dochodów, podczas gdy w 2008 roku stanowił 25,1%, a w 2007 – 20,1%. Dla porównania, wskaźnik zadłużenia JST w kraju, odpowiednio w latach, stanowił 26,0%, 20,2% i 19,7% dochodów. Największe zadłużenie w sektorze jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w 2009 roku wykazują miasta na prawach powiatu – 61%, najmniejsze – samorząd województwa – 6,6 %.

Należy podkreślić, że analiza zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje wzrost zadłużenia 147 jednostek łącznie na kwotę 1 mld 503,4 mln zł, obniżenie zadłużenia 49 jednostek na kwotę 36,1 mln zł.

Konieczność dostosowania polityki finansowej do obowiązującego od 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia wymusza przestrzeganie przez jednostki samorządu terytorialnego zapisów art. 242 ustawy o finansach publicznych, tj. wypracowania nadwyżki operacyjnej liczonej jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Poziom tej różnicy dla jednostek samorządu województwa dolnośląskiego w 2009 roku wyniósł 510,9 mln zł i zawierał nadwyżkę operacyjną w wysokości 585 mln zł oraz deficyt operacyjny w wysokości 74,2 mln zł. Nadwyżkę operacyjną uzyskały 142 jednostki (124 gminy, 15 powiatów, 2 miasta na prawach powiatu i województwo samorządowe), natomiast deficyt operacyjny wystąpił w 54 jednostkach (42 gminach, 11 powiatach i 1 mieście na prawach powiatu). Oznacza to, że 72,4% jednostek samorządu terytorialnego było w stanie pokryć bieżące wydatki z bieżących dochodów, natomiast 27,6% JST realizowało wydatki bieżące na poziomie przekraczającym dochody bieżące.

Obowiązek równoważenia budżetów bieżących oraz wypracowywanie przez zadłużone JST nadwyżki operacyjnej skieruje uwagę poszczególnych jed-

nostek na wykorzystywanie nowych instrumentów finansowych, w tym również dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego.

W 2009 roku łączny deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego wyniósł ponad 12,3 mld zł przy zakładanej kwocie 22,7 mld zł. Na 2010 rok jednostki sektora samorządowego zaplanowały 25,6 mld deficytu, a wstępnie szacowane wykonanie wynosi 14,6 mld zł⁸.

Przyczyną tak znacznych rozbieżności pomiędzy planowaną kwotą deficytu a wykonaną jest wadliwa regulacja prawna zawarta zarówno w poprzednio obowiązującej, jak i nowej ustawie o finansach publicznych. Przyjęty przez ustawodawcę sposób planowania i realizacji zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych, w tym Unii Europejskiej, skutkuje planowaniem zawyżonych kwot deficytu.

Obowiązek wylegitymowania się przez JST zabezpieczeniem środków na realizację zadań, o które jednostka będzie dopiero aplikować, konieczność prefinansowania ponoszonych wydatków, jak również rozdysponowanie nadwyżki budżetowej skutkują powstaniem deficytu budżetowego, co nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego dla sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Skutkiem przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań formalnoprawnych jest planowany deficyt w 2007 roku (tj. w pierwszym roku planowania nowych przedsięwzięć współfinansowanych z UE w okresie programowania 2007–2013). Jednostki samorządu terytorialnego 2007 rok zakończyły nadwyżką budżetową, korygując budżety na koniec roku. Ze struktury zadłużenia sektora samorządowego na koniec III kw. 2009 roku wynika, że 85% zewnętrznych źródeł finansowania zadań stanowiły kredyty i pożyczki, a jedynie 15% inne źródła.

Ustawa o finansach publicznych zakłada wprowadzenie indywidualnych wskaźników zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego za 3 lata, tj. dla budżetów sporządzonych na 2014 rok.

Do 2013 roku włącznie będzie trwał okres przejściowy dotyczący prawnej regulacji wysokości dopuszczalnego zadłużenia i jego obsługi w JST. Oznacza to, że stosowane będą w tym okresie postanowienia art. 169–171 ustawy z 30. 06. 2005 r. o finansach publicznych, czyli progi 15% i 60 %⁹.

Do zagadnień długu publicznego oraz deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego unormowanych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o fi-

⁸ Por. Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl> (5.10.2010).

⁹ Dz.U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

nansach publicznych należy stosować zarówno uniwersalne regulacje zamieszczone w dziale II tej ustawy, odnoszące się do państwowego długu publicznego, jak i regulacje szczegółowe, wprost adresowane do instytucji samorządowego prawa finansowego.

Odmiennie, w porównaniu ze stanem prawnym wyznaczonym przepisami ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, określono w nowej ustawie zasady limitowania długoterminowych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 243 nowej ustawy organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- a) spłat rat kredytów i pożyczek,
- b) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- c) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów

ogółem nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego według nowej ustawy o finansach publicznych liczone jest z uwzględnieniem następującego wskaźnika limitującego:

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

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 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.

Zastosowana w nowym wskaźniku limitującym zadłużenie idea obliczania powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku nadwyżki operacyjnej potrzebnej do obsługi zobowiązań jest podobna do podejścia stosowanego przez instytucje finansowe przy ocenie zdolności kredytowej. Wypełnia również przestrzeganie „złotej zasady” R. Musgrave’a, to jest równoważenia budżetu bieżącego¹⁰.

Należy zauważyć, że historyczny charakter danych służących do wyliczenia wskaźnika oraz zjawisko opóźnienia występujące pomiędzy stanem gospodarki a sytuacją finansową – zwłaszcza w przypadku samorządów dużych miast z relatywnie mniejszym udziałem w dochodach subwencji i dotacji z budżetu państwa – skutkują tym, że nowy wskaźnik jest bardziej wrażliwy na cykl koniunkturalny.

W związku z planowanymi przez rząd zmianami zakresu zadań realizowanymi przez sektor samorządowy i, co się z tym wiąże, ze zmniejszeniem transferów z budżetu państwa może to skutkować brakiem możliwości przestrzegania tego wskaźnika w latach następnych.

W praktyce dekonunktura gospodarcza może zmusić władze samorządowe do redukcji planów inwestycyjnych lub też do poszukiwania źródeł dochodów bieżących na przykład poprzez rozszerzenie bazy dochodowej.

Według przedstawicieli sfery samorządowej wskaźnik został obarczony wieloma wadami, takimi jak:

- a) podwójne liczenie kosztów obsługi zadłużenia (co zmniejsza zdolność kredytową jednostki);
- b) niezaliczenie nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i wolnych środków do liczonej zgodnie z nowym wzorem wskaźnikiem uśrednionej nadwyżki operacyjnej z ostatnich 3 lat ubiegłych i wolnych środków;
- c) przejęcie zasady, że nadwyżka bieżąca przeznaczona jest na pokrycie deficytu na poziomie bieżącym, a nie na finansowanie inwestycji, czyli przedsięwzięć prorozwojowych;

¹⁰ R. Musgrave, *The theory of public finance*, Mac Graw-Hill, New York 1959.

d) brak informacji o przyszłej zdolności kredytowej.

Nowy wskaźnik pozwala JST na relatywnie większą skalę zadłużenia, gdy realizowane są duże wpływy ze sprzedaży majątku, natomiast wpływa niekorzystnie na jego możliwą obsługę w sytuacji, gdy dochody majątkowe radykalnie zmniejszają się. Sytuacja ta wymusi na jednostkach samorządu terytorialnego rozkładanie pożyczonego kapitału na jak najdłuższy okres, co w warunkach kryzysu na rynkach finansowych skutkować może bardzo wysokimi kosztami obsługi. Mając na względzie, że Polska w latach 2011–2013 otrzyma dodatkowy miliard euro unijnych funduszy w ramach polityki spójności, jak również, ze względu na wyłączenie obligacji przychodowych z nowego wskaźnika zadłużenia, wszystkie jednostki samorządu terytorialnego powinny poświęcać więcej uwagi wykorzystaniu tego instrumentu w tych obszarach, gdzie jest on możliwy do zastosowania. Stan zadłużenia sektora publicznego, jak również zbyt redystrybucyjny i za mało prorozwojowy charakter dużej części wydatków publicznych w relacji do PKB wymusza zastosowanie nowych instytucji prawa finansowego. W nowej ustawie o finansach publicznych ustawodawca wprowadził obowiązek przedkładania łącznie z uchwałą budżetową Wieloletniej Prognozy Finansowej. Wydaje się również konieczne podjęcie dalszych działań związanych z konsolidacją finansów publicznych, jak również z szerszym stosowaniem istniejących rozwiązań formalnoprawnych w zakresie na przykład PPP.

2. PPP w kontekście ograniczania deficytu jednostek samorządu terytorialnego – uwaga ogólna

Zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu, który nałożyła na Polskę Komisja Europejska w 2012 roku, deficyt finansów publicznych należy ograniczyć do 3% PKB. Mimo ustawowych możliwości zwiększania zadłużenia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego proponowane przez rząd Polski zmiany mają ograniczyć deficyt poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego do 4% w 2012 roku, 3% w 2013, 2% w 2014 roku oraz 1% w 2015.

Przyjęte założenie w znacznym stopniu ograniczy stosowanie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100, ze zm.) oraz ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101, ze zm.). Również rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu

skarbu państwa (Dz.U. nr 252, poz. 1692), które weszło w życie 1 stycznia 2011 r. i znacząco poszerzyło katalog instrumentów finansowych mogących znacząco wpłynąć na ocenę poziomu zadłużenia polskich samorządów. Według przywołanego rozporządzenia tytułem dłużnym zaliczanym do państwowego długu publicznego są m.in.:

- a) umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym, jeżeli mają wpływ na poziom długu publicznego;
- b) umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy;
- c) 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.

Przytoczone rozporządzenie nie wymienia zobowiązań z tytułu koncesji, jednakże umowy te mogą wpłynąć na ocenę poziomu zadłużenia podmiotu sektora publicznego w zależności od:

- a) faktycznego zobowiązania finansowego ze strony podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego;
- b) podziału ryzyka, które przesądza o zaliczaniu zobowiązań publicznych z nich wynikających do wskaźnika zadłużenia.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego (Dz.U. nr 125, poz. 868) wyszczególniono:

- a) ryzyka związane z budową powodują zmiany kosztów i terminów związanych z realizacją budowy, przebudowy lub rozbudowy w ramach przedsięwzięcia, jak również z funkcjonowaniem udostępnionych już składników majątkowych;
- b) ryzyka związane z dostępnością wpływają na sposób, jakość lub ilość usług dostarczanych w ramach realizacji umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym;
- c) ryzyka związane z popytem powodują zmianę popytu na określone usługi;
- d) ryzyka związane z przygotowaniem przedsięwzięcia, ryzyka wpływające na koszt i czas trwania procesu przetargowego;

- e) ryzyka rynkowe związane z dostępnością nakładów na realizację przedsięwzięcia wpływają na koszt, ilość, jakość i terminy dostarczania nakładów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia;
- f) ryzyko o charakterze politycznym, ryzyko wystąpienia zmian w sferze polityki, której kierunki związane są z rozwojem przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- g) ryzyko o charakterze legislacyjnym, ryzyko wystąpienia zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- h) ryzyka makroekonomiczne wpływają na sytuację ekonomiczną;
- i) ryzyka związane z przychodami z przedsięwzięcia wpływają na poziom przychodów uzyskiwanych w ramach realizacji przedsięwzięcia.

Należy jednak podkreślić, że rozporządzenie to było aktem wykonawczym do uchylonej uchwały z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Przedstawione przez ministerstwo gospodarki dane statystyczne wskazują, że w 2010 roku największa liczba projektów planowanych do zrealizowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wystąpiła w województwie mazowieckim – 21% (z ogólnej liczby projektów), wielkopolskim – 18%, śląskim – 15%, małopolskim – 11% oraz dolnośląskim – 6%¹¹.

Najwięcej projektów proponowanych do realizacji w ramach PPP dotyczyło takich dziedzin, jak: sport i rekreacja, infrastruktura transportowa, w tym parkingi, ochrona zdrowia, infrastruktura teleinformatyczna, wodno-kanalizacyjna oraz edukacja. Przyjmując jako podstawowe kryterium oczekiwania społeczne związane z jakością i dostępnością świadczonych usług publicznych, jak również brak możliwości zbilansowania potrzeb do możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego (w tym przede wszystkim samorządu województwa dolnośląskiego odpowiedzialnego za kreowanie rozwoju regionu), rekomendowane dziedziny dla partnerstwa publiczno-prywatnego to przede wszystkim transport drogowy i kolejowy, ochrona zdrowia oraz usługi teleinformatyczne.

¹¹ Por. A. Fandrejewska, *Rosną inwestycje gmin i biznesu*, „Rzeczpospolita”, 12 lutego 2010.

Literatura

Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce – przewodnik 2002*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002.

Musgrave R., *The theory of public finance*, Mac Graw-Hill, New York 1959.

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.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

**THE FINANCIAL CONDITION OF LOCAL GOVERNMENTS UNITS
AND MAKE EXECUTION OF THEIR OWN TASKS IN THE FORMULA
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

Summary

The paper mainly presents a diagnosis of financial and legal considerations situation of functioning the sector of local government units in Poland with particular attention to Lower Silesia province in the context of the possibility to apply the public-private partnership. The aim is to determine the importance of the financial condition of the local government units to undertake execution of their own tasks in the formula of public-private partnership.

Translated by Dorota Korenik