

Analiza konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

I. Wprowadzenie

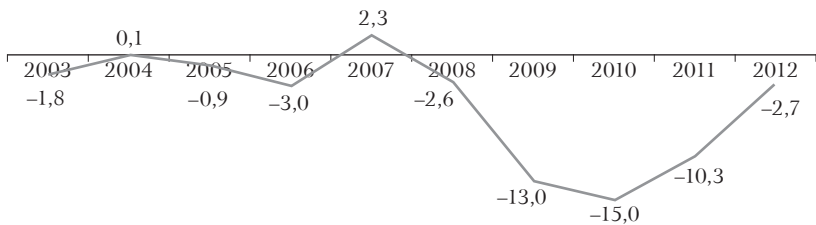
Odpowiedzią na kryzys finansowy lat 2007–2010 w krajach Unii Europejskiej było między innymi zaostrzenie norm przestrzegania traktatowych kryteriów budżetowych (związanych z deficytem i długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych), a także wprowadzenie dodatkowych reguł, stanowiących element systemu wczesnego ostrzegania w perspektywie średniookresowej¹. W krajach członkowskich Unii Europejskiej wprowadzono tym samym wiele różnorodnych rozwiązań i mechanizmów w zakresie funkcjonowania finansów publicznych, mających na celu ich ustabilizowanie, a także realizację nałożonych przez instytucje unijne dodatkowych zaleceń związanych z ograniczeniem nadmiernego deficytu i zwiększeniem wiarygodności systemu.

W związku ze stwierdzeniem przez Radę do spraw gospodarczych i finansowych UE (ECOFIN) w dniu 7 lipca 2009 r. występowania w Polsce nadmiernego deficytu Polska została zmuszona do jego redukcji na podstawie ówczesnego art. 104.7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Ze względu na wzbudzający szczególne zaniepokojenie fakt występowania deficytu budżetowego i szybkiego przyrostu zadłużenia sektora jednostek samorządu terytorialnego konieczne stało się podjęcie dodatkowych działań konsolidujących finanse publiczne. Jednym z ich istotnych elementów było ustanowienie regulacji ograniczających deficyt sektora samorządowego w Polsce, poprzez m.in. wprowadzenie konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ).

¹ Zob. szerzej: K. Marchewka-Bartkowiak, *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3 (31), s. 161–182.

W latach 2008–2010 wynik jednostek samorządu terytorialnego (JST) szybko się pogarszał, osiągając w 2010 r. deficyt w wysokości 15 mld zł. Deficyt jednostek samorządu terytorialnego przekroczył tym samym 1% PKB kraju i 1/3 dopuszczalnego, zgodnie z regułami Maastricht, deficytu całego sektora finansów publicznych w stosunku do PKB. W tej sytuacji, aby zapobiec utracie płynności przez jednostki samorządowe, a także ograniczyć deficyt sektora, zmodyfikowano prawne granice określające możliwości zadłużania się JST, wprowadzając konstrukcję indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Wykres 1. Wynik jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2012 w mld zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (dla 2012 r. wstępne dane na dzień 19.04.2013 r.), <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow>

II. Ocena konstrukcji dotychczasowych limitów zadłużenia JST: 15% i 60%

W literaturze przedmiotu wysuwane są liczne zarzuty dotyczące konstrukcji dotychczasowych wskaźników limitujących zadłużenie JST. Podkreśla się zbyt dużą sztuczność i uniwersalność limitów² (takie same dla wszystkich JST, bez względu na zróżnicowaną sytuację ekonomiczno-finansową), przez co nie odzwierciedlają one faktycznej zdolności kredytowej jednostki. Limitowanie zadłużenia na podstawie osiąganego poziomu dochodów, przy jednoczesnym braku powiązania z sytuacją ekonomiczną

² M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia” 2009, nr 239.

JST, może skutkować zadłużaniem się jednostki ponad jej faktyczne możliwości spłaty długu (mimo formalnego dotrzymania granic zadłużenia)³.

Nie mniej istotną wadą powyższych wskaźników jest ich oparcie na poziomie dochodów budżetowych (dochodów ogółem), które (zawierając dochody majątkowe) wykazują znaczną zmienność. Wchodzące w ich skład dochody ze sprzedaży majątku czy też pozyskane środki unijne podlegają w dłuższym okresie silnym wahaniom. Zjawisko to jest szczególnie zauważalne w momencie zakończenia dofinansowania inwestycji, kiedy wskaźniki zadłużenia danej JST często wracają do poziomu oscylującego około (odpowiednio) 60% i 15%, a nawet niekiedy przekraczają te progi⁴. Dlatego wysuwany jest postulat traktowania, wykazujących się większą stabilnością, dochodów własnych jako punktu odniesienia przy kreowaniu limitów zadłużenia. Jednakże z uwagi na inną strukturę dochodów poszczególnych typów JST, wynikającą z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵ (tj. np. inny udział w partycypacji wpływów z CIT, PIT w przypadku powiatów, gmin czy województw), trudno byłoby stworzyć uniwersalne dla wszystkich JST wskaźniki limitowania zadłużenia z uwzględnieniem zmiany związanej z odniesieniem obu liczników relacji do dochodów własnych. Taka konstrukcja byłaby niekorzystna zwłaszcza dla powiatów, wykazujących najniższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, ponieważ w istotny sposób ograniczyłaby im możliwość zadłużania się.

W literaturze przedmiotu podkreśla się także nieuwzględnianie przez „stare” limity horyzontu czasowego zaciąganych przez JST zobowiązań⁶. Klarownym przykładem jest prawna możliwość zaciągnięcia przez jednostkę rocznego kredytu w wysokości 59% jej dochodów, podczas gdy kredyt stanowiący 61% dochodów jednostki zaciągnięty na dłuższy okres, o terminie spłaty dopasowanym do możliwości finansowych jednostki, jest niedozwolony.

³ Zob.: M. Dylewski, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania* [w:] S. Wieteska, M. Wypych (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Łódź 2009.

⁴ M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia...*, s. 27.

⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 80, poz. 526 ze zm.

⁶ M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego: stan obecny a perspektywy*, „Bank i Kredyt” sierpień–wrzesień 2007, s. 112.

III. Konstrukcja nowego wskaźnika – indywidualny wskaźnik zadłużenia (art. 243 ustawy o finansach publicznych)

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

Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań (wraz z kosztami ich obsługi) w stosunku do łącznych dochodów budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu ogółem⁷.

Konstrukcja nowego wskaźnika opiera się na wielkościach zrealizowanych w ciągu trzech lat poprzedzających rok bieżący, dla którego wyliczany jest limit zadłużenia. Stąd, mimo że na mocy przepisów przejściowych nowy wskaźnik zacznie obowiązywać dopiero od 2014 r., już obecnie ma on znaczenie dyscyplinujące dla gospodarki finansowej JST, gdyż wysokość nadwyżki wypracowanej przez samorzady począwszy od 2011 r. będzie jednym z czynników wpływających na wielkość poziomu zadłużenia danej JST w momencie wejścia przepisów w życie. W efekcie nowy wskaźnik już dziś wymusza na samorządach, wykazujących wysokie zadłużenie, ograniczenie deficytu i wypracowanie nadwyżki bieżącej.

Limit ogranicza także możliwość zaciągania nowych zobowiązań przez jednostki, które według obowiązujących obecnie wskaźników mogą zwiększać zadłużenie, natomiast po wejściu w życie nowych przepisów utracą zdolność kredytową.

IV. Zastrzeżenia wysuwane wobec konstrukcji nowego wskaźnika

Nowy wskaźnik limitujący zadłużenie JST pozwala określić bezpieczny poziom zadłużenia dla każdej jednostki samorządu terytorialnego,

⁷ Zob. art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm. (dalej: u.o.f.p.).

obnażając tym samym brak zdolności kredytowych niektórych JST. Jego konstrukcja nie jest jednak pozbawiona wad. Do najczęściej wysuwanych zarzutów należą:

- **Oparcie na danych historycznych**

Głównym zarzutem formułowanym wobec nowego wskaźnika jest jego oparcie na danych historycznych za trzy poprzednie lata. Taka konstrukcja wskaźnika skutkuje powstaniem istotnych różnic w możliwości zadłużania się samorządów w zależności od koniunktury gospodarczej w okresie trzech lat poprzedzających rok budżetowy. Tym samym w okresach spowolnienia gospodarczego, gdy nowy wskaźnik będzie wyliczany na podstawie dochodów uzyskanych w okresie ożywienia gospodarczego, możliwość zadłużania się JST będzie większa. Odwrotna sytuacja wystąpi w okresach ożywienia, gdy uwzględnione niższe dochody JST z okresu spowolnienia gospodarczego w znacznym stopniu ograniczą jednostkom zdolność zadłużania się, w tym możliwość podejmowania działań inwestycyjnych.

W tym kontekście należy także przyjrzeć się momentowi wprowadzenia wskaźnika. Nowy wskaźnik zacznie obowiązywać począwszy od 2014 r.⁸, co spowoduje, że w pierwszym roku do jego kalkulacji będą uwzględniane wyniki budżetowe JST uzyskane w latach spowolnienia gospodarczego 2011–2013. Fakt ten ograniczy zdolność JST do zadłużania się i spowoduje konieczność odroczenia realizacji zamierzonych przedsięwzięć inwestycyjnych⁹.

Oparcie wskaźnika na danych z trzech lat ubiegłych należy uznać za rozwiązanie racjonalne i optymalne, co potwierdzają analizy¹⁰. Konstrukcja wskaźnika opartego jedynie na danych z roku poprzedniego skutkowałaby znacznymi wahaniami wskaźnika w kolejnych, następujących po sobie latach. Z kolei wykorzystanie danych z dłuższego okresu (5–10 lat) groziłoby odzwierciedleniem przez wskaźnik nieaktualnej kondycji finansowej JST. Konstrukcja wskaźnika na bazie wartości planowanych (na przykład w wieloletnich prognozach finansowych) również wydaje się błędna ze względu na pokusę nierealistycznego kreowania (manipulowania)

⁸ Art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.

⁹ Zob.: K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” 2012, nr 21 (88).

¹⁰ Tamże.

przyszłych wpływów i wypływów z budżetu, aby wielkość wskaźnika była adekwatna do pożądanego przez władze samorządowe poziomu zadłużenia. Wieloletnie prognozy finansowe mogą być poddawane okresowym modyfikacjom, w związku z czym system limitowania zadłużenia JST, oparty na takich dokumentach, może okazać się niestabilny. Należy także pamiętać o trudnych do przewidzenia zjawiskach, które mogą załamać dochody JST (np. diametralnie niższe niż w latach ubiegłych wpływy do budżetu z PIT czy CIT).

- **Odniesienie obu stron równania do dochodów ogółem**

W obecnej konstrukcji wskaźnika zarówno wysokość obsługi długu, jak i średnia arytmetyczna z nadwyżki bieżącej, powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku z trzech ostatnich lat, odnosi się do dochodów ogółem, które, zawierając dochody majątkowe (w tym ze środków unijnych), mogą wykazywać znaczne wahania. Zwłaszcza w fazie wygasania wsparcia unijnego może dojść do sytuacji, że lewa strona równania będzie zawierać wysokie wartości dochodów ogółem, podczas gdy po drugiej stronie relacji dochody te będą niskie ze względu na brak finansowania unijnego w danym roku.

Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich wysunęli propozycję zmian konstrukcyjnych wskaźnika, obejmującą m.in. umieszczenie w mianowniku wzoru po obu stronach równania w miejsce dochodów ogółem – dochodów bieżących, charakteryzujących się większą stabilnością (aczkolwiek również wykazujących wahania, tj. uzależnienie od koniunktury gospodarczej zwłaszcza dochodów podatkowych).

Również przedstawiciele izb obrachunkowych wskazali, że wzór z art. 243 u.o.f.p. nie powinien uwzględniać w mianowniku dochodów ogółem, lecz np. dochody własne i subwencje (bez dotacji i innych środków, w tym z UE, przeznaczonych na konkretne cele).

- **Oparcie wskaźnika na nadwyżce operacyjnej, która szczególnie w okresie kryzysu finansowego może być trudna do osiągnięcia**

Ustawa o finansach publicznych nie zawiera legalnej definicji nadwyżki operacyjnej. Powszechnie przyjmuje się, że stanowi ją dodatnia różnica z pomniejszenia dochodów bieżących o wydatki bieżące. Te ostatnie są zaś

zdefiniowane w ustawie¹¹. Wypracowanie wysokiego poziomu nadwyżki operacyjnej jest szczególnie trudne w okresie kryzysu finansowego, co skutkuje pozbawieniem JST możliwości zadłużania się.

- **Skłanianie JST do rozkładania spłat kapitału na jak najdłuższy okres i związane z tym koszty**

Obecna konstrukcja wskaźnika wymusza na bardzo zadłużonych samorządach rozkładanie spłat kapitału na jak najdłuższy okres, co generuje dodatkowe, niepotrzebne koszty. Regulacje nie uwzględniają faktu, że niejednokrotnie jednorazowa spłata zobowiązań o znacznej wartości jest konieczna/korzystna dla sytuacji finansowej JST.

JST może posiadać środki na dokonanie spłaty z wygenerowanej w poprzednich latach nadwyżki bądź wolnych środków, które nie są uwzględniane w liczniku formuły, w wyniku czego spłata nie będzie możliwa. Sytuacja ta budzi sprzeciw głównie tych jednostek, które przed wejściem w życie nowych przepisów wyemitowały obligacje, po wejściu w życie nowych przepisów nie będą mogły zaś wykupić papierów dłużnych w planowanym terminie.

Należy rozważyć wyjątkowe dopuszczenie obciążenia budżetu samorządu w danym roku spłatą zadłużenia większą niż przewidziana w limicie po wykazaniu, że JST posiada na ten cel zakumulowane środki z lat ubiegłych i spłata ta jest racjonalnie (głównie finansowo) uzasadniona.

Obecna konstrukcja wskaźnika powoduje także konieczność przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co nastąpi wzrost kosztów z tego tytułu, a także kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach.

- **Ograniczenie wykorzystywania przez JST środków unijnych w celu finansowania zadań inwestycyjnych**

Jednostki samorządu terytorialnego, które pozyskują większe środki, wykażą istotnie niższą wartość wskaźnika zadłużenia. Niska wartość

¹¹ Przez dochody bieżące rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi (do dochodów majątkowych zalicza się m.in. dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności czy też dotacje i środki przeznaczone na inwestycje). Wydatki bieżące zaś to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (czyli niebędące wydatkami na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz udziałów lub wniesienie wkładu do spółek prawa handlowego).

wskaźnika wykluczy dalsze finansowanie rozpoczętych inwestycji, na co wiele JST nie może sobie pozwolić.

- **Podwójna kalkulacja kosztów obsługi zadłużenia (nieadekwatność liczników obu stron relacji)**

Odsetki i inne koszty związane z obsługą długu stanowią dla JST wydatki bieżące i pomniejszają nadwyżkę bieżącą (prawa strona równania). Nadwyżka zaś ma stanowić źródło pokrycia wydatków związanych z obsługą długu w danym roku (lewa strona równania). Stąd postulowane, m.in. przez Unię Metropolii Polskich, zmiany dotyczące odjęcia kosztów związanych z obsługą długu od wydatków bieżących po prawej stronie równania¹². Wysuwano także postulaty w kwestii usunięcia wydatków z tytułu kosztów odsetkowych po lewej stronie równania; postulaty te nie są jednak zbyt trafne.

- **Niewzględnianie posiadania przez JST wolnych środków (jako nadwyżki z budżetów lat poprzednich), z których może spłacić zobowiązania**

Na niekonsekwencję regulacji prawnych dotyczących długu wskazała m.in. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych¹³. Art. 242 u.o.f.p. z 2009 r. pozwala jednostce uchwalić i wykonywać budżet z deficytem bieżącym, jeżeli posiada ona pokrycie w przychodach z wolnych środków lub nadwyżce budżetowej z lat ubiegłych. Z kolei omawiany art. 243 odnosi się jedynie do nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku.

Zgodnie z przepisami art. 242 u.o.f.p. organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, w którym nie zostałaby zachowana relacja wynikająca ze wzoru na nowy wskaźnik zadłużenia. W konsekwencji możliwe do uchwalenia deficyty bieżące JST od 2014 r. będą skutkowały w przyszłości brakiem zdolności tych jednostek do spłaty długu¹⁴.

¹² Zob.: Stanowiska Unii Metropolii Polskich, <http://www.metropolie.pl/stanowiska/>.

¹³ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 186.

¹⁴ Zob.: K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik...*, s. 2.