

248/2010 10

Raport Badawczy
Research Report

RB/29/2010

**Analiza możliwości zadłużania
się przez samorzady w świetle
nowej ustawy o finansach
publicznych**

K.S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych
Polska Akademia Nauk

Systems Research Institute
Polish Academy of Sciences



POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

ul. Newelska 6

01-447 Warszawa

tel.:(+48) (22) 3810100

fax:(+48) (22) 3810105

Kierownik Pracowni zgłaszający pracę:
Dr inż. Leszek Kruś

Warszawa 2010

ANALIZA MOŻLIWOŚCI ZADŁUŻANIA SIĘ PRZEZ SAMORZĄDY W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

1. WPROWADZENIE

1.1. Geneza analizy

W jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w Polsce i w innych krajach UE obserwujemy ogromną potrzebę zdobycia środków na finansowanie lokalnej infrastruktury. Do 2015 roku planowane są bardzo duże wydatki inwestycyjne, a dług jest jednym ze źródeł finansowania inwestycji. Emisja długu, w odpowiedniej wysokości i odpowiednim czasie jest także bardzo ważna przy pozyskiwaniu z EU funduszy, które w okresie 2010-2015 umożliwią zmniejszenie luki infrastrukturalnej pomiędzy Polską i nowymi krajami UE (nms), a krajami starej UE.

Kryzys finansowy mocno wpłynął na dochody sektora samorządowego w Polsce, w krajach nms i w innych krajach. Dochody JST, przede wszystkim podatkowe, mocno spadły w r. 2009, spadną w roku 2010 i z bardzo wysokim prawdopodobieństwem będą spadały w latach 2011, 2012. Ograniczenie dochodów powoduje zmniejszenie puli środków, które są przeznaczane na inwestycje. Pokażemy na przykładzie Polski, że, reformując system finansów publicznych można w prawodawstwie popełnić błędy, które dodatkowo ograniczą możliwości finansowania inwestycji i znacznie spowolnią zmniejszenie luki infrastrukturalnej i rozwój gospodarki.

W Polsce nowa ustawa o finansach publicznych (n-ufp) z 2009 r. wprowadza dodatkowe ograniczenia na emisję długu przez JST, a więc na finansowanie inwestycji. Tym samym zmniejsza szanse JST na zdobycie funduszy UE, przy staraniu, o które wymagany jest tzw. udział własny – środki z budżetu, albo z długu.

1.2. Cel pracy

Celem pracy jest zbadanie możliwości zadłużania się przez JST oraz określenie bezpiecznego poziomu długu, który równocześnie pozwoli na zdobycie jak największych funduszy z UE. Porównujemy przepisy starej ustawy ufp, obowiązującej do 2009 r., nowej ustawy, n-ufp, oraz proponujemy własną, mniej restrykcyjną regułę ograniczania emisji długu, która umożliwi finansowanie inwestycji z funduszy UE i lokalny rozwój gospodarczy. Ta reguła powinna być wprowadzona szybko i stosowana, co najmniej do roku 2016.

Ponadto, wspieramy opracowywanie wieloletnich planów finansowych (WPF), inwestycyjnych (WPI) i strategii zarządzania długiem oraz stosowanie modeli komputerowych w celu szybszego opracowania i weryfikacji WPF i WPI (Cichocki 2010a i b). Ich opracowanie zwiększy efektywność zarządzania finansami i umożliwi uniknięcie błędów, które wystąpiły w n-ufp.

2. ROLA DŁUGU W SYSTEMIE FINANSOWANIA JST

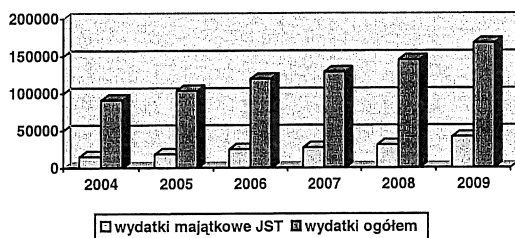
2.1. Potrzeba korzystania z długu przy finansowaniu inwestycji

Dług jest jedną ze standardowych form finansowania inwestycji. W Polsce i w krajach nms, do roku 2014, dług będzie dodatkowo wspierał pozyskiwanie funduszy UE na tzw. udział własny – na finansowanie inwestycji, głównie infrastruktury. Od roku 2004 obserwujemy stały wzrost wydatków na inwestycje i wydatków ogółem JST. Sytuację w Polsce pokazano na rysunku 1. W okresie 2004–2009 suma wydatków inwestycyjnych JST średnio dwukrotnie przekraczała wysokość wydatków majątkowych budżetu państwa.

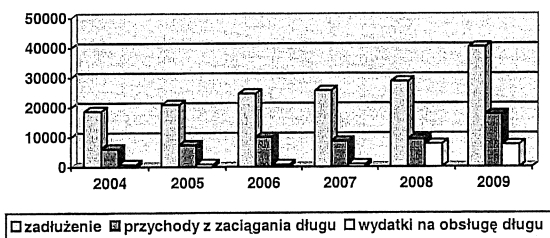
Wzrostowi wydatków inwestycyjnych JST towarzyszy systematyczny przyrost wielkości zadłużenia: z 18,7 mld PLN w 2004 r. do 25,7 mld PLN w r. 2007, 28,7 mld PLN w r. 2008 oraz 40,2 mld PLN w r. 2009. Rosną zadłużenie, przychody z długu oraz wydatki na obsługę długu (rysunek 2). Spadek przychodów z emisji długu w roku 2007 był spowodowany likwidacją instytucji prefinansowania.

W roku 2009 nastąpił radykalny wzrost przychodów z zaciągania kredytów i emisji obligacji (o 90%), oraz znaczący przyrost zadłużenia (o 39%).

Wzrost inwestycji w tempie przekraczającym tempo wzrostu wydatków ogółem oraz towarzyszący mu wzrost długu wynika w znacznej mierze z potrzeby absorpcji wsparcia finansowanego z budżetu UE. Zgodnie z planem finansowym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 wysokość współfinansowania przez JST projektów otrzymujących wsparcie z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności ma wynieść blisko 6 mld euro.



Rys. 1. Wydatki majątkowe oraz wydatki JST ogółem (mln PLN)
Źródło: opracowanie własne



Rys. 2. Zadłużenie JST, przychody z zaciągania długu i wydatki na obsługę zadłużenia
Źródło: opracowanie własne

Zaciąganie długu jest wciąż relatywnie mało wykorzystywaną formą pozyskiwania środków na finansowanie działalności JST, jednakże już w roku 2014, i w latach następnym, gdy środki z funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności zostaną ograniczone, zaciąganie długu będzie podstawowym sposobem pozyskiwania środków zewnętrznych na finansowanie inwestycji JST.

2.2. Sektor samorządowy w Polsce i w UE

Polska ma jeden z największych w Unii wskaźnik udziału inwestycji sektora samorządowego w PKB. Relacja inwestycji sektora samorządowego do PKB w Polsce wynosi 2,5% i jest dużo wyższa od średniej wielkości w całej Unii (np. w roku 2007 w UE wyniosła 1,5%). Ponadto, wśród krajów „starej Unii” jedynie kilka (np. trzy w r. 2007 - Irlandia, Grecja, Austria) ma niższy niż Polska wskaźnik relacji długu sektora samorządowego do PKB. Wskaźnik polski jest równy wskaźnikowi dla nms10. Także wskaźnik długu sektora samorządowego do jego dochodów jest w Polsce bardzo niski, wynosi dwie trzecie wskaźnika dla nms10, a np. w r. 2007 jedynie Dania miała wskaźnik niższy od polskiego (Cichocki 2010b, Bitner, Cichocki, 2009). Wskaźnik długu sektora samorządowego do jego dochodów w Polsce wynosiła w r. 2007 - 17,54%, w r. 2008 - 20% (dla miast na prawach powiatu – 26%), a w r. 2009 - 26% i wciąż pozostaje na niskim poziomie w porównaniu z innymi krajami UE (średnia dla UE to 45,69% w 2007 r.).

2.3. Wpływ światowego kryzysu finansowego 2008 roku na finanse JST

W Polsce i w krajach nms w wyniku kryzysu finansowego 2008 r. dochody JST, przede wszystkim podatkowe, mocno spadły w r. 2009. Ponadto, niższe są dochody ze sprzedaży majątku i bardzo znacznie obniżyły się środki nadwyżki bieżącej w relacji do dochodów ogółem (nbdo). Wydatki bieżące pozostały na zbliżonym poziomie - najczęściej wzrosły o minimum stopę inflacji, natomiast dochody ogółem silnie wzrosły.

Obniżone wpływy do budżetów JST dla różnych kategorii dochodu i różnych kategorii JST pokazano w Tabeli 1, a dla wybranej gminy w Tabeli 1. Najwyższy spadek wartości wskaźnika nbdo do dochodów obserwujemy dla powiatów (69,8%). Dla gmin i miast na prawach powiatu spadek wynosi około 55%, a dla województw – 45%.

Tabela 1. Wybrane kategorie dochodów dla gmin, miast, powiatów i województw w Polsce

Dochody z:	Lata	2008	2009	2009/2008 [%]
CIT [mln PLN]	Gminy	696,01	652, 81	-6,21
	Miasta na prawach powiatu	1921,31	1657,41	-13,74
	Powiaty	144,94	135,67	-6,38
	Województwa	4696,8	4196,6	-10,65
PIT [mln PLN]	Gminy	10664,23	9906,25	-7,11
	Miasta na prawach powiatu	14215,29	13387,97	-5,82
	Powiaty	2995,74	2765,37	-7,69
	Województwa	975,37	880,14	-9,74
Dochody z majątku [mln PLN]	Gminy	2769,14	2401,29	-13,28
	Miasta na prawach powiatu	2987,93	2939,62	-1,68
	Powiaty	296,83	255,06	-14,07
	Województwa	95,59	87,62	-8,34
Nadwyżka bieżąca do dochodów ogółem [%]	Gminy	18,06	11,77	-44,83
	Miasta na prawach powiatu	15,26	7,28	-48,42
	Powiaty	9,61	2,89	-69,87
	Województwa	26,09	11,71	-55,13

Źródło: opracowanie własne

Analiza budżetów JST po 3 kwartałach 2010 r. wskazuje na dalszy spadek ww. wielkości w r. 2010 i wysoce prawdopodobny spadek w latach 2011, 2012. W tabeli 2, w r. 2010 obserwujemy dalszy spadek nadwyżki bieżącej o 31% i spadek jej wielkości w relacji do dochodów ogółem o 59%.

W n-uFP wartość nadwyżki bieżącej, powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w relacji do dochodów ogółem ogranicza od góry koszty obsługi długu w relacji do dochodów ogółem. Oznacza to, że JST będą musiałyby w 2010 r. bardzo znacznie ograniczyć poziom długu, który zamierzają zaciągnąć na finansowanie zadań, które są także finansowane z UE. Tak wysoki spadek dotyczący środków własnych, wykorzystywanych na udział własny w finansowaniu projektów unijnych, znacząco obniży zdolność JST do finansowania inwestycji. Część JST nie będzie mogła uzyskać środków z UE ze względu na brak środków własnych.

Tabela 2. Wybrane kategorie dochodów i wydatków gminy (JST1) w Polsce

Rok	2006	2007	2008	2009	2009/2008 wykonanie [%]	2010 budżet
Dochody i wydatki [w mln. PLN]						
Dochody ogółem	36,91	36,09	40,03	41,81	104,45	70,31
Dochody z PIT	4,07	5,21	5,99	5,39 (b.: 6,30)*	89,9	5,99
Dochody bieżące	30,61	32,64	37,28	38,71 (b.: 40,34)	103,8	40,09
Wydatki bieżące	26,82	28,78	33,0	34,32 (b.: 35,61)	104,0	37,57
Nadwyżka bieżąca	4,22	4,32	4,85	4,67 (b.: 5,03)	96,28	3,22
Nadwyżka bieżąca do dochodów ogółem [%]		11,97	12,12	11,17	92,16	4,58
Zadłużenie	12,82	14,80	14,79	16,86	114	27,47
Zadłużenie do nadwyżki bieżącej [lata spłaty]	3,04	3,43	3,05	3,61		8,52

„(b.:)” oznacza wartości zamieszczone w budżecie JST1, po korektach.

Źródło: opracowanie własne

Wysokie planowane dochody budżetu JST1 na rok 2010 są odzwierciedleniem praktyki zarządzania w JST w Polsce, w szczególności po roku 2004. JST planują wysokie środki z UE i tym samym wysokie dochody w celu realizacji wysokich inwestycji. W związku z tym planują także wysoki poziom nadwyżki operacyjnej *brutto* (środków, które zostają po odjęciu wydatków bieżących od dochodów ogółem). Następnie, JST ubiegają się o środki z UE i dopasowują poziom długu do potrzeb zapewnienia udziału własnego w kosztach zadań finansowanych z UE. To zjawisko obserwujemy analizując budżety JST oraz plany wieloletnie, np. WPI. W Załączniku pokazano ww. zmienne z planów wieloletnich przygotowanych przez JST1 odpowiednio w roku 2007 i 2009. Widzimy, że JST1, w roku budżetowym i przez okres następných dwóch lat, zawsze planowała maksymalne fundusze z UE, inwestycje i nadwyżkę operacyjną *brutto*.

3. DŁUG W NOWEJ USTAWIE O FINANSACH PUBLICZNYCH

Wprowadzona w 2009 r. nowa ustawa o finansach publicznych umożliwia koordynację zarządzania długiem i wieloletniego planowania finansowego. Wprowadza wymóg tworzenia WPF państwa (na cztery lata) i zaleca tworzenie takiego planu JST. Ustawa z 2009 r. zwiększa spójność nowych regulacji z przepisami UE i wytycznymi Programów Operacyjnych. Podkreśla strategiczne podejście do zaciągania długu i zwiększa rolę wieloletniego planowania finansowego.

3.1. Zmiany w n-upf dotyczące zarządzania długiem

Nowa ufp uzależnia zaciąganie długu i poziom długu od wyniku finansowego JST za ostatnie trzy lata. Zaleca przygotowanie wieloletniego planu finansowego i prognozowanie nadwyżki dochodów ogółem nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej *brutto*) oraz nadwyżki bieżącej (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi). WPF i WPI (mało precyzyjnie zdefiniowane w n-ufp) wraz ze strategią zarządzania długiem, mogą określać granice kosztów obsługi długu i możliwości pożyczkowe JST - bezpieczny dług w perspektywie wieloletniej.

W porównaniu ze starą ufp, w n-ufp zniesiono wartość liczbową limitu (15%) relacji rocznych płatności związanych z obsługą zadłużenia do planowanych rocznych dochodów budżetu i powiązano ją ze średnią wartością nadwyżki bieżącej za trzy ostatnie lata przed rokiem budżetowym. Krok ten stanowi liberalizację metod zarządzania długiem i jest rozwiązaniem proefektywnościowym. W artykułe 243 ustawy określa się relację (wskaźnik, zależny od średniej, za trzy kolejne lata, wartości nadwyżki bieżącej do dochodów ogółem), która wyznacza górny limit dla kosztów obsługi zadłużenia i musi być spełniona w roku budżetowym i w każdym roku następującym po roku budżetowym. Jeżeli limit ten jest przekroczony, JST nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji.

Dodatkowo, JST obowiązują tzw. progi ostrożnościowe - ograniczenia poziomu wydatków i długu w relacji do dochodów, które są wprowadzane po przekroczeniu przez dług publiczny państwa w relacji do PKB, odpowiednio 55% i 60%.

Jeżeli dług publiczny państwa w relacji do PKB (relacja R) przekroczy 60%, wydatki budżetu JST, określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu (budżety JST muszą być co najmniej zbilansowane - bez deficytu). Dotyczy to też budżetu państwa. Poczynając od siódmego dnia po ogłoszeniu relacji R, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji. Dodatkowo, Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji R, musi przedstawić Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%. Program sanacyjny obejmuje wskazanie przyczyn kształtowania się relacji R państwowego długu publicznego, program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji R, przy uwzględnieniu propozycje rozwiązań prawnych

mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych oraz trzyletnią prognozą relacji R, wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

Warto wspomnieć, że gdy w roku t : $55\% < R < 60$, to na kolejny rok projekt ustawy budżetowej nie przewiduje deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja R przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy będzie niższa od relacji w roku poprzednim. Ponadto, nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, a waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu inflacji, ogłoszonego przez GUS za poprzedni rok budżetowy

Przekroczenia przez R wartości 55% spowodowałyby znamienne w skutki niekorzystne problemy gospodarcze na poziomie państwa, sektora JST ogółem oraz poszczególnych JST. Spowodowałyby drastyczne ograniczenie wydatków, w tym przede wszystkim inwestycyjnych.

3.2. Zarządzanie długiem JST

Zarządzanie długiem komunalnym zajmuje się analizą działań zmierzających do planowanego zaciągania i spłaty zadłużenia, odpowiednio do potrzeb i możliwości finansowych JST oraz sytuacji na rynku, przy uwzględnieniu ryzyka wynikającego z korzystania przez JST ze środków pożyczkowych. Bezpieczne zarządzanie długiem jest ściśle powiązane z efektywnym zarządzaniem finansami – skoordynowaniem wszystkich przepływów gotówkowych budżetu (dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów), a ponadto, planowaniem tych przepływów w roku budżetowym i w perspektywie wieloletniej - minimum siedmioletniej (Cichocki 2002, Bitner, Cichocki 2008 i 2009)¹.

Możliwości zaciągania długu przez JST zmieniły się (zostały ograniczone) po wprowadzeniu w 2009 r. n-ufp. Nowa ufp nakłada wymóg 4-letniego planowania, ale równocześnie, wymaga, aby nadwyżkę bieżącą i relację nbdo prognozować do chwili zapadalności zobowiązań zaciągniętych w

¹ W rozumieniu ustawy o finansach publicznych, przychody obejmują kredyty, pożyczki oraz środki z emisji obligacji, dochody z prywatyzacji i dochody kapitałowe; rozchody obejmują spłaty rat kredytu oraz wykupienie obligacji.

roku budżetowym. Zakłada w ten sposób trzyletni okres spłaty zobowiązań (licząc od roku budżetowego), który jest znacznie krótszy niż obecny średni okres spłaty długu – powyżej czterech lat. Ponadto, w ustawie nie jest precyzyjnie stwierdzone czy zobowiązania, dla których należy opracować prognozę limitu kosztów obsługi zadłużenia, obejmują tylko rok budżetowy, czy cały okres planowania.

Artykuł 227 n-ufp definiuje prognozę wieloletnią: 1. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres ten nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków wieloletnich.

2. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który już zaciągnięto oraz na który planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Natomiast, według art. 226 n-ufp wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej:

- 1) dochody bieżące i wydatki bieżące budżetu JST, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu JST
- 3) wynik budżetu JST
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu
- 5) przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia
- 6) kwotę długu JST, w tym relację (1), oraz sposób sfinansowania spłaty długu.

3.3. Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez JST

JST, wg art. 89 n-ufp, mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST (zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane), oraz finansowanie planowanego deficytu budżetu JST
- 2) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów
- 3) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE.

Na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne JST mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi. W przypadku ubiegania się przez JST o kredyt lub pożyczkę, a także w przypadku zamiaru emisji przez JST papierów wartościowych, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej (RIO) o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Zakazom przekraczania limitów wskaźnika nbdo nie podlegają papiery wartościowe, kredyty i pożyczki zaciągnięte w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności (art. 90). Uwzględnia się specyfikę kredytów i pożyczek z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych, jak również bierze pod uwagę możliwość wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań oraz ograniczenie wzrostu poziomu państwowego długu publicznego. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, oraz kwota poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej JST.

4. NOWE ZASADY WYLICZANIA LIMITÓW WYDATKÓW NA OBSŁUGĘ DŁUGU JST

4.1. Zasada ograniczania kosztów obsługi długu do dochodów – poziomu długu

Nowa ufp uzależnia koszty obsługi długu od przeszłych wartości nadwyżki bieżącej – średnia wartość wskaźnika nadwyżki bieżącej do dochodów za ostatnie trzy lata (przed rokiem budżetowym) stanowi górne ograniczenie na poziom kosztów obsługi długu do dochodów ogółem.

Według art. 243 n-ufp organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym i w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja (1) nie będzie spełniona.

$$[(R + O) / D]_n \leq \sum_{i=1}^3 [(Db_{n-i} + Sm_{n-i} - Wb_{n-i}) / D_{n-i}] \times 1/3 \quad (1)$$

gdzie:

R - planowana na rok budżetowy łączna kwota spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu emitowanych papierów wartościowych,

O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od emitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D - dochody ogółem budżetu w roku budżetowym, Db - dochody bieżące budżetu,

Sm - dochody ze sprzedaży majątku, Wb - wydatki bieżące w roku budżetowym,

n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja (1), n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, w którym przygotowuje się budżet na rok n, n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata, n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

4.2. Wyniki analiz stosowania przepisów n-ufp

Na podstawie danych z dwóch miast, przeanalizowano zachowanie się wskaźnika kosztów obsługi zadłużenia do dochodów, odpowiednio stosując przepisy nowej ustawy, starej ustawy o fp oraz analizując wskaźnik ograniczający emisję długu zaproponowany przez autora. Zaproponowany wskaźnik mniej rygorystycznie ogranicza zaciąganie długu przez te jednostki, których aktualna sytuacja finansowa, w relacji do lat poprzednich, się poprawiła (w których wielkość nadwyżki bieżącej do dochodów w roku budżetowym wzrosła). Istnieje w tym wypadku wysokie prawdopodobieństwo, że w roku następującym po roku budżetowym wartość wskaźnika nado będzie wyższa niż w latach przeszłych. Z tego powodu proponujemy, aby wskaźnik nado był liczony dla dwóch lat z przeszłości i roku budżetowego. Zależność (1) przyjmie teraz postać (2):

$$[(R + O)/D]_n \leq \sum_{i=0}^2 [(Db_{n-i} + Sm_{n-i} - Wb_{n-i})/D_{n-i}] \times 1/3 \quad (2)$$

Sposób liczenia nado, zaproponowany w (2) będzie znacznie korzystniejszy dla JST, które są w dobrej kondycji finansowej jak również dla tych JST, które miały kłopoty finansowe, lecz są na dobrej drodze, aby się z tych kłopotów wydobyć.

W Tabeli 3 pokazano JST, która w latach 2007-2009 nie miała problemów z zadłużeniem. Koszt obsługi długu w relacji do dochodów ogółem był na bezpiecznym poziomie, poniżej 11,5% w r. 2007 i poniżej 7% w latach 2008-2010. Nowa ufp nie wprowadzi ograniczeń na poziom długu. Najniższy możliwy poziom dla relacji (1) wynosi 11,75%. Jednakże, w związku z bardzo niską wartością nado w r. 2010 (4,58 pokazaną w Tabeli 2), już w r. 2011 limit na koszty obsługi długu liczony według n-ufp może ograniczyć możliwość zaciągnięcia długu przez JST1.

Zastosowanie propozycji autora powoduje, że limit na poziom długu się zwiększy i w r. 2011 JST1 będzie mogła emitować dług w celu zdobycia funduszy UE.

Tabela 3. Porównanie reguł określających limit na koszt obsługi długu w relacji do dochodów, JST1

Rok	2007	2008	2009	2010 Budżet
Typ reguły ograniczającej dług				
ufp 2005 (stara), [%]	15	15	15	15
n-ufp 2009 (nowa), [%]	12,8	12,04	11,83	11,75
Propozycja (KSC1), [%]			22,23	17,62
Propozycja (KSC2)*, [%]			21,62	16,50
Rzeczywiste wartości kosztu obsługi długu do dochodów, [%]	11,3	7,0	5,7	3,8

* W nadwyżce bieżącej nie uwzględniono przychodów ze sprzedaży majątku.

Źródło: opracowanie własne, dane z JST1.

W Tabeli 4 pokazano JST2, która w r. 2007(tylko w jednym roku) źle zarządzała finansami i jej nb była ujemna. Prowadzi to do znacznego obniżenia średniej wartości nbdo za ostatnie trzy lata poprzedzające rok 2008 i limity wyznaczone wg n-ufp na lata 2008 i 2009 są bardzo niskie. JST2 nie będzie mogła emitować długu w r. 2008, ani najprawdopodobniej w r. 2009. Być może z tego powodu nie będzie mogła starać się o fundusze UE w ww. latach.

Tabela 4. Porównanie reguł określających limit na koszt obsługi długu w relacji do dochodów, JST2

Rok	2006	2007	2008	2009
Typ reguły ograniczającej				
Bieżąca nadwyżka operacyjna, mln PLN	11,5	-9,5	46,9	30,3
n-ufp 2009 (nowa) [%]	9,0	9,0	5,0	7,0
Propozycja (KSC1), [%]			9,8	9,2
Aktualne wartości kosztu obsługi długu do dochodów, [%]	4,0	6,0	8,0	7,1
Czy możliwa jest emisja długu wg n-ufp?	Tak	Tak	Nie	Nie
Czy możliwa jest emisja długu wg KSC1?	Tak*	Tak*	Tak	Tak

*Wartości nadwyżki bieżącej wg KSC1 są wyższe niż wg n-ufp.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie raportu Fitch Polska.

Propozycja KSC1 zwiększa limit na poziom długu i umożliwia emisję długu w r. 2008 i w r. 2009. Propozycja KSC2 w regule wyliczania nb nie uwzględnia przychodów ze sprzedaży majątku. Zdaniem autora ta propozycja n-ufp może prowadzić do zbędnej wyprzedaży majątku JST.

Zastosowanie metody proponowanej przez autora będzie miało duże znaczenie w latach 2014 i 2015, gdy średnia nadwyżka bieżąca budżetów JST, na podstawie której wyliczane będą limity zadłużenia JST na te lata, obejmie okres kryzysu finansowego, a więc lata 2009-2011.

4.3. Uwagi do n-ufp

Ograniczenia opisanego przez warunek (1) nie stosuje się do:

- 1) Wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania (projektu) finansowanego z udziałem środków UE i EFTA, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- 2) Poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST w ramach programów finansowanych jw., ale tylko w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu projektu i otrzymaniu refundacji z ww. środków.

W przypadku gdy określone w umowie środki UE, EFTA nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, JST nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji (1).

Ponadto, przy obliczaniu relacji (1), dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu JST. Jest to zalecenie bardzo niefortunne, gdyż wprowadza element przypadkowości. Na podstawie wyników 3go kwartału nie można prognozować wyników całego roku, a większość długu jest przez JST emitowana w 4tym kwartale. Do obliczenia relacji dla poprzednich 2 lat przyjmuje się wartości wykonane.

Ograniczenia możliwości uchwalania budżetów JST z deficytem obowiązują JST w przypadku przekroczenia wartości 55% przez relację długu publicznego do PKB. Gdy relacja ta przekroczy

konstytucyjną granicę 60%, obowiązuje całkowity zakaz uchwalania wydatków, które nie znajdują pokrycia w planowanych dochodach. Ograniczenia te nie dotyczą jednak kwot deficytu budżetu JST finansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także finansowanych emisją papierów wartościowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności.

5. PODSUMOWANIE

JST korzystają z długu, aby uzyskać fundusze na inwestycje kapitałowe lub na wydatki bieżące. Dług o terminie spłaty powyżej jednego roku powinien być wykorzystany na finansowanie inwestycji, które w przyszłości przyniosą korzyści dla mieszkańców, np. lepsze usługi (Stieglitz, 1998). Ufp 2009 pomaga unikać pożyczek na wydatki bieżące; wspiera zasadę, że koszty obsługi długu nie mogą przekroczyć wartości nadwyżki bieżącej. Zmusza to JST do ustanowienia rezerw na pokrycie braków w przepływie gotówki, oraz do poprawienia zarządzania gotówką w celu minimalizacji kosztów.

Pożądane jest, by JST dysponowała prognozą długu na okres co najmniej 7 lat, obejmującą dług istniejący oraz dług planowany (Bitner, Cichocki, 2008 i 2009). Prognoza długu daje wyobrażenie o jakości wieloletniego planowania finansowego, gdy prognoza kwoty długu obejmuje tylko dług istniejący, nie jest ona powiązana z WPF i WPI.

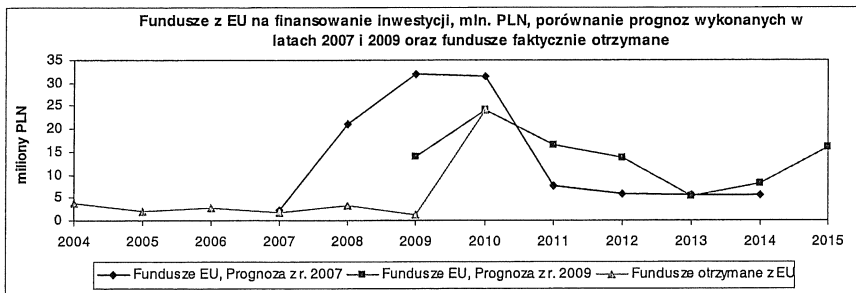
Przekraczanie określonych limitów relacji rocznych płatności związanych z obsługą zadłużenia do planowanych rocznych dochodów budżetu (wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów) jest niedopuszczalne. W n-ufp zniesiono wartość liczbową ww. limitu i powiązano ją ze średnią wartością nadwyżki bieżącej za trzy ostatnie lata przed rokiem budżetowym. Jest to rozwiązanie liberalnie, które wspiera efektywność zarządzania finansami. Jednakże, kryzys finansowy 2008 r. mocno wpłynął na dochody roku 2009 sektora JST w Polsce i w krajach nms, a jego negatywny wpływ pogłębi się w latach 2010-2011. Z tego powodu wadą nowej ufp 2009 jest, że w niedostateczny sposób uwzględnia poprawę zarządzania finansami w JST w roku poprzedzającym rok budżetowy, uzależnia koszty obsługi długu tylko od przeszłych wartości bieżącej nadwyżki

operacyjnej. Obecnie, w czasach kryzysu finansowego, gdy dochody bieżące oraz nbdo maleją, n-uFP uniemożliwia zaciąganie długu, nawet JST, których sytuacja finansowa na to pozwala (mają zapewnioną płynność finansową w kolejnych latach, aż do zapadalności długu). Uniemożliwia także zaciąganie długu tym JST, które w przeszłości miały bardzo małą lub ujemną nadwyżkę bieżącą, ale w ciągu ostatniego roku ich sytuacja finansowa się poprawiła – mają dodatnią nadwyżkę i mogą zapewnić płynność budżetu. Tym samym n-uFP utrudnia, lub uniemożliwia, finansowanie infrastruktury i rozwój gospodarczy takich JST.

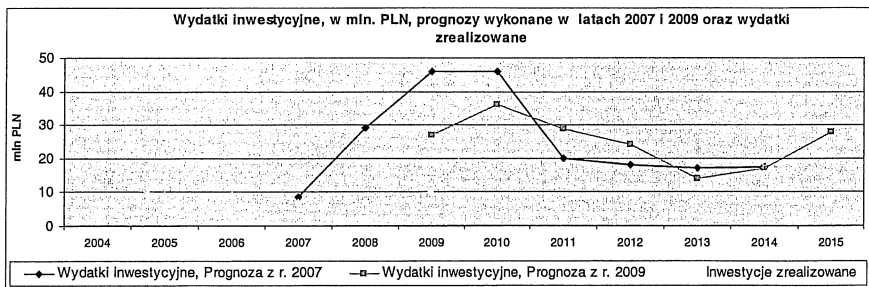
Zaletą metody ograniczania poziomu długu proponowanej przez autora jest uwzględnienie poprawy sytuacji finansowej JST oraz uzależnienie ograniczenia na dług od wyników finansowych planowanych w roku budżetowym. Umożliwia to zaciągnięcie wyższego długu w celu pozyskania środków z EU na finansowanie infrastruktury.

Załącznik

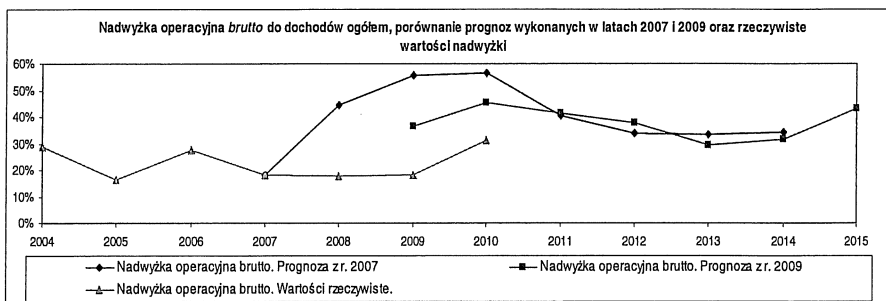
Na rysunkach Z1-Z3 pokazano wybrane zmienne dwóch WPF, który JST opracowują na około 10 lat i najczęściej, w sposób kroczący, weryfikują każdego roku.



Rys Z1. Fundusze EU – dwie prognozy (WPF), z 2007 i 2009 r., JST 1



Rys. Z2. Wydatki inwestycyjne dwie prognozy (WPF), z 2007 i 2009 r., JST1



Rys. Z3. Nadwyżka operacyjna brutto - dwie prognozy (WPF), z 2007 i 2009 r., JST1

Źródło dla rysunków Z1-Z3: opracowanie własne na podstawie danych z JST1.

Rysunki te doskonale obrazują sposób myślenia i wieloletniego planowania oraz sposób przygotowania strategii zarządzania długiem.

W WPF, JST maksymalizują środki na finansowanie lokalnych inwestycji, myśląc szczegółowo o zadaniach inwestycyjnych w perspektywie 3-4 lat. Aby uzyskać środki na ich finansowanie planują wysokie środki własne (nadwyżkę operacyjną *brutto*) oraz wysokie środki zewnętrzne - z UE i długu, przy czym wielkość długu dopasowują do wysokości zaplanowanych środków z UE. Im większy wymagany udział własny JST, tym na ogół wyższy dług.

W planie przygotowanym w r. 2007 oraz 2009 schemat myślenia i planowania się nie zmienia. Tak długo jak potrzeby będą wymuszały duże inwestycje infrastrukturalne, JST będą maksymalizowały środki na inwestycje. Maksymalizacja ta jest uwarunkowana przepisami ufp i zapewnieniem płynności budżetu.

LITERATURA

- Bitner, M, Cichocki K. S, *Standardy zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, str. 50-68, Nr 7-8/2009
- Bitner, M, Cichocki K. S, *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, raport Ernst & Young, w ramach Programu Sprawne Państwo, Warszawa, 2008; dostępny też po angielsku: www.bettergovernment.pl
- Cichocki K. S., *Improvement of Financial Management by Local Government; Computer Model Implementation*, Journal of Organizational Transformation and Social Change, Vol 7, No. 2, str. 211-237, London, 2010
- Cichocki K. S., *The Role of long-term Financial and Investment Planning for Construction of Local and Regional Economic Development*, Geopolitical Studies, Warszawa, 2010
- Cichocki K. S., *Czy jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mogą się zadłużać?*, *Nasz Rynek Kapitałowy*, Nr 12. 2002., str. 92-95, Penetrator, Kraków
- Cichocki, K. S., M. Bitner, M. Szpak, *Wieloletnie planowanie finansowe*, Municipium, Warszawa, 2001
- Cichocki, K. S.; Kleimo, J., Ley, J., *Budgeting and Accounting Practices for Sub-sovereign Debt Issuers*, w: Ad Bac (ed.), *International Comparative Issues in Government Accounting*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2001, pp. 341-357
- Cichocki K. S., J. Leithe, *Finansowanie infrastruktury poprzez zaciąganie długu*, Przegląd Samorządowy, cz. I, Nr VI, str. 16-20 oraz cz. II, Nr VII (str. 13-18), Warszawa, 2000
- Głębski A. *Hipotetyczny limit poziomu spłat zadłużenia na 2010 r. w świetle ustawy o finansach publicznych*, *Finanse Komunalne* Nr 5, 2010
- Ustawa o Finansach Publicznych z 2005 r. i z 2009r.*
- Leonard P. A., *Debt Management*, pp. 313 -338, in: *Management Policies in Local Government Finance*, 4th edition, J. R Aronson, E.Schwartz (Eds.), ICMa, 1996
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa, 2008
- Stieglitz, J.E., *Economics of Public Sector*, Norton, 1998.

ANALIZA MOŻLIWOŚCI ZADŁUŻANIA SIĘ PRZEZ SAMORZĄDY W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Streszczenie

Pokazano, że w wyniku kryzysu finansowego dochody podatkowe i nadwyżka bieżąca do dochodów (nbdo) JST w Polsce mocno spadły w r. 2009. Nowa ustawa o finansach publicznych (n-ufp) wprowadza ograniczenia na emisję długu przez JST, zależną od średniej wartości nbdo za trzy ostatnie lata. Pokazano, że zachowanie się wskaźnika nbdo, który ogranicza koszty obsługi długu do dochodów, limituje możliwość zaciągania długu na tzw. udział własny przy staraniach o fundusze UE i powoduje zmniejszenie puli środków na inwestycje.

Zaproponowano autorski wskaźnik nbdo*, który słabiej ogranicza zaciąganie długu przez JST, których aktualna sytuacja finansowa, się poprawia. Zaproponowano, aby wskaźnik nbdo* był liczony dla dwóch lat z przeszłości i roku budżetowego. Konsekwencje zastosowania nbdo* oraz nbdo przeanalizowano na przykładzie danych z dwóch miast.



