

Krzysztof S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa

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

Streszczenie: W wyniku kryzysu finansowego dochody podatkowe i nadwyżka bieżąca do dochodów (nbdo) JST w Polsce mocno spadły w roku 2009. Nowa ustawa o finansach publicznych (n-ufp) wprowadza ograniczenia na emisję długu przez JST, zależną od średniej wartości nbdo za trzy lata przed rokiem budżetowym. Pokazano, że zachowanie się wskaźnika nbdo, który ogranicza koszty obsługi długu do dochodów, limituje możliwość zaciągania długu na udział własny przy staraniach o fundusze UE i zmniejsza środki na inwestycje. Zaproponowano autorski wskaźnik nbdo, słabiej ograniczający 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.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dług, wskaźniki zadłużenia.

1. Wstęp

1.1. Geneza analizy

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

Kryzys finansowy mocno wpłynął na dochody sektora samorządowego w Polsce i w innych krajach. Dochody podatkowe JST mocno spadły w roku 2009, spadną także w latach 2010 i 2011. Ograniczenie dochodów powoduje zmniejszenie puli środków, które są przeznaczane na inwestycje. Pokażemy na przykładzie Polski, że

* Praca nad artykułem była możliwa dzięki środkom z grantu MNiSzW nr NN 113 30 32 38.

nowa ustawa o finansach publicznych (n-ufp) z 2009 r. wprowadza dodatkowe ograniczenia na emisję długu przez JST, zmniejsza ich szanse na zdobycie funduszy UE, a więc na finansowanie inwestycji i rozwój gospodarczy.

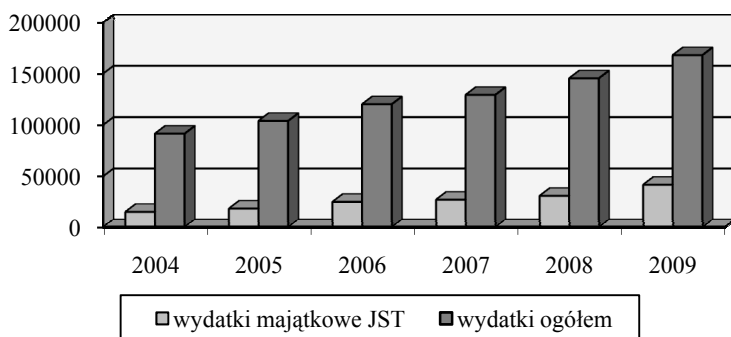
1.2. Cel pracy

Celem pracy jest zbadanie możliwości bezpiecznego zaciągania przez JST długu, który umożliwi zdobycie funduszy z UE. Porównujemy przepisy n-ufp z własną, mniej restrykcyjną regułą ograniczania emisji długu, umożliwiającą finansowanie inwestycji z funduszy UE. Ta reguła powinna być wprowadzona szybko i stosowana co najmniej do roku 2016. Ponadto prezentujemy elementy wieloletnich planów finansowych (WPF), inwestycyjnych (WPI) i strategii zarządzania długiem oraz stosowanie modeli komputerowych, które wspierają szybsze opracowanie i weryfikację WPF i WPI [Cichocki 2010a; 2010b]. Ich opracowanie zwiększa efektywność zarządzania finansami i umożliwia 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 nowych krajach UE (nms) do roku 2014 dług będzie dodatkowo wspierał pozyskiwanie funduszy UE na tzw. udział własny – na finansowanie inwestycji, głównie infrastruktury. Od roku 2004 w Polsce obserwujemy stały wzrost wydatków JST na inwestycje i wydatków ogółem (rys. 1). W okresie 2004-2009 suma wydatków inwestycyjnych JST średnio dwukrotnie przekraczała wydatki majątkowe budżetu państwa.



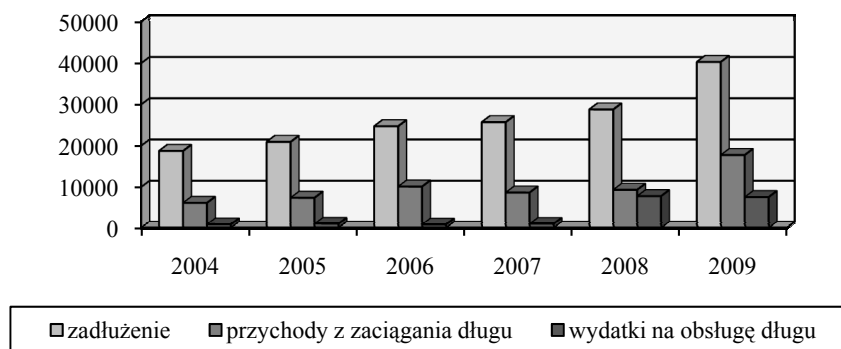
Rys. 1. Wydatki majątkowe oraz wydatki JST ogółem (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne.

Wzrostowi wydatków inwestycyjnych JST towarzyszy systematyczny przyrost zadłużenia: z 18,7 mld PLN w 2004 r. do 28,7 mld PLN w 2008 r. i 40,2 mld PLN w roku 2009. Rosną zadłużenie, przychody z długu oraz wydatki na obsługę długu (rys. 2).

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

Wzrost inwestycji oraz towarzyszący mu wzrost długu wynika w znacznej mierze z potrzeby absorpcji funduszy z budżetu UE. Zgodnie z *Narodowymi strategicznymi ramami odniesienia 2007-2013* wysokość współfinansowania przez JST projektów otrzymujących wsparcie z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności ma wynieść blisko 6 mld euro.



Rys. 2. Zadłużenie JST, przychody z zaciągania długu i wydatki na obsługę zadłużenia (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne.

Zaciąganie długu jest wciąż relatywnie mało wykorzystywaną formą pozyskiwania środków na finansowanie działalności JST, jednakże już w roku 2015, 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 UE wskaźnik udziału inwestycji sektora samorządowego w PKB. Relacja inwestycji sektora JST do PKB w Polsce wynosi 2,5% i jest wyższa od średniej wielkości w całej Unii (np. w 2007 r. w UE wyniosła 1,5%). Ponadto wśród krajów starej UE jedynie kilka ma niższy niż Polska wskaźnik relacji długu sektora JST do PKB. Wskaźnik polski jest równy wskaźnikowi dla nms10. Także wskaźnik długu sektora JST do jego dochodów jest w Polsce bardzo niski, wynosi dwie trzecie wskaźnika dla nms10, a np. w roku 2007 tylko Dania miała wskaźnik niższy od polskiego [Cichocki 2010b; Bitner, Cichocki 2009]. Wskaźnik

długu sektora JST do jego dochodów w Polsce wynosił w 2007 r. – 17,54%, w 2008 r. – 20%, a w 2009 r. – 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 nms w wyniku kryzysu finansowego 2008 r. dochody JST, głównie podatkowe, mocno spadły w roku 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, natomiast dochody ogółem silnie wzrosły. Najwyższy spadek wartości wskaźnika nbdo obserwujemy dla powiatów (69,8%), dla gmin i miast na prawach powiatu spadek wynosi około 55%, a dla województw – 45% (tab. 1).

Analiza budżetów JST po 3 kwartałach 2010 r. wskazuje na dalszy spadek wymienionych wielkości w 2010 r. i wysoce prawdopodobny spadek w latach 2011, 2012. W tabeli 2 dla wybranej gminy w 2010 r. obserwujemy dalszy spadek nadwyżki bieżącej o 31% i spadek wielkości nbdo o 59%.

W n-upf 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 musiałyby w 2010 r. bardzo obniżyć poziom długu, który zamierzają zaciągnąć na finansowanie zadań także finansowa-

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.

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

Dochody i wydatki (w mln PLN)	Rok					
	2006	2007	2008	2009	2009/2008 wykonanie (%)	2010 budżet
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.

nych z UE. Tak znaczny spadek dotyczący środków własnych, wykorzystywanych na udział własny w finansowaniu projektów unijnych, wyraźnie zmniejszy zdolność JST do finansowania inwestycji. Część JST nie będzie mogła uzyskać środków z UE ze względu na brak środków własnych. Nowa ufp wejdzie w życie po roku 2011.

Wysokie planowane dochody budżetu JST1 na rok 2010 są odzwierciedleniem praktyki zarządzania w JST w Polsce, w szczególności po roku 2004. JST planują pokaźne środki z UE i wysokie dochody, zakładając realizację kosztownych inwestycji. 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 i plany wieloletnie, np. WPI. W Załączniku pokazano zmienne z WPF przygotowanych przez JST1 w latach 2007 i 2009. Widzimy, że JST1, w roku budżetowym i przez okres następnych dwóch lat, zawsze planowała maksymalne fundusze z UE i inwestycje.

3. Dług w nowej ustawie o finansach publicznych

Wprowadzona w 2009 r. n-upf 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-ufp dotyczące długu

Nowa ufp uzależnia zaciąganie długu i poziom długu od wyniku finansowego JST za ostatnie trzy lata. Zaleca przygotowanie WPF i prognozowanie nadwyżki bieżącej (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi). WPF i WPI 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 nowej zniesiono wartość liczbową limitu (15%) relacji kosztów obsługi 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 (wskaznik wartości nbdo, zależny od średniej, za trzy kolejne lata), która wyznacza górny limit dla kosztów obsługi zadłużenia i musi być spełniona w roku budżetowym i w każdym roku po nim następującym. 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 (relację R), odpowiednio 55% i 60%. Jeżeli 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). Dotyczy to też budżetu państwa. Poczynając od siódmego dnia po ogłoszeniu relacji R, jednostki sektora finansów publicznych (sfp) nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji. Dodatkowo, w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji R, Rada Ministrów musi przedstawić Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%. Program sanacyjny obejmuje wskazanie przyczyn kształtowania się relacji R, program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji R, przy uwzględnieniu propozycji rozwiązań prawnych, mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sfp oraz trzyletnią prognozę relacji R. Gdy w roku t: $55\% < R < 60\%$, to na kolejny rok projekt ustawy budżetowej nie przewiduje deficytu budżetu państwa lub przyjmuje poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja R przewidywana na koniec roku budżetowego będzie niższa od relacji w roku poprzednim. Przekroczenie przez R wartości 55% spowodowałoby niekorzystne problemy gospodarcze na poziomie państwa, sektora JST ogółem oraz poszczególnych JST, w tym drastyczne ograniczenie wydatków inwestycyjnych [Owsiak (red.) 2008].

3.2. Zarządzanie długiem JST

Zarządzanie długiem JST 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 korzy-

stania przez JST z długu [Cichocki, Bitner, Szpak 2001]. Bezpieczne zarządzanie długiem jest ściśle powiązane z efektywnym zarządzaniem finansami – skoordynowaniem wszystkich przepływów gotówkowych budżetu (dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów), a ponadto z planowaniem tych przepływów w roku budżetowym i w perspektywie minimum siedmioletniej [Cichocki 2002; Bitner, Cichocki 2008 i 2009]¹.

Możliwości zaciągania długu przez JST 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 roku budżetowym, a więc w okresie dłuższym niż 4 lata. 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 wieloletnią prognozę finansową jako obejmującą okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres ten nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków wieloletnich. Ponadto prognozę kwoty długu należy sporządzić na okres, na który już zaciągnięto oraz na który planuje się zaciągnąć zobowiązania.

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 ze sprzedaży majątku, i wydatki majątkowe budżetu JST,
- 3) wynik budżetu JST i przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- 4) przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- 6) kwotę długu JST, w tym relację (1) (zob. podrozdział 4.1), oraz sposób sfinansowania spłaty długu.

3.3. Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez JST

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

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST (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

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

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. W przypadku ubiegania się przez JST o kredyt lub pożyczkę, a także w przypadku emisji przez JST papierów wartościowych, JST jest obowiązana uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej 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. 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 nbdo 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 po nim następującym 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 w roku budżetowym:

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, Db – dochody bieżące budżetu,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku, Wb – wydatki bieżące,

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

4.2. Wyniki analiz stosowania przepisów n-ufp

Na podstawie danych z dwóch miast, przeanalizowano zachowanie się wskaźnika nbdo i kosztów obsługi zadłużenia do dochodów, stosując przepisy n-ufp, starej ufp oraz wskaźnik ograniczający emisję długu zaproponowany przez autora. Zaproponowany wskaźnik mniej rygorystycznie ogranicza zaciąganie długu przez te JST, których aktualna sytuacja finansowa, w relacji do lat poprzednich, się poprawiła oraz wielkość nbdo w roku budżetowym wzrosła. Z tego powodu proponujemy, aby wskaźnik nbdo 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 nbdo według wzoru (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.

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

Typ reguły ograniczającej dług	Rok			
	2007	2008	2009	2010 budżet
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. Propozycja n-ufp uwzględnienia w nbdo tych przychodów może prowadzić do zbędnej wyprzedaży majątku JST.

Źródło: opracowanie własne, dane z JST1.

W tabeli 3 pokazano JST1, w której w latach 2007-2010 koszt obsługi długu w relacji do dochodów ogółem był na bezpiecznym poziomie, poniżej 11,5% w 2007 r. i poniżej 7% w latach 2008-2010. Najniższy możliwy poziom dla relacji (1) wynosi 11,75%. Nowa ufp nie wprowadzi ograniczeń na poziom długu. Jednakże, w związku z bardzo niską wartością nbdo w roku 2010 (4,58 – tab. 2), już w roku 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 4. Porównanie reguł określających limit na koszt obsługi długu w relacji do dochodów, JST2

Rok	2006	2007	2008	2009	
Bieżąca nadwyżka operacyjna (mln PLN)	11,5	-9,5	46,9	30,3	
Reguła n-ufp 2009 (%)	9,0	9,0	5,0	7,0	
Reguła 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
	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.

W tabeli 4 pokazano JST2, która w r. 2007 źle zarządzała finansami i jej nb była ujemna. Prowadzi to do znacznego obniżenia średniej wartości nbdo za trzy lata poprzedzające rok 2008 i limity wyznaczone według n-ufp na lata 2008 i 2009 są bardzo niskie. JST2 nie będzie mogła emitować długu w latach 2008 i 2009. Być może z tego powodu nie będzie mogła się starać o fundusze UE w tych latach. Propozycja KSC1 zwiększa limit na poziom długu i umożliwi emisję długu w roku 2008 i 2009. Zastosowanie metody proponowanej przez autora będzie miało duże znaczenie w latach 2012-2015, gdy nbdo budżetów JST, na podstawie której wyliczane będą limity zadłużenia, obejmie okres kryzysu finansowego, a więc lata 2009-2011.

4.3. Uwagi do n-ufp

Ograniczenia opisanego przez warunek (1) nie stosuje się do długu, który jest źródłem finansowania projektu z udziałem środków UE, z wyłączeniem odsetek (nie stosuje się także do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym). Jednakże gdy określone w umowie środki UE nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczono ich zwrot, JST nie może emitować długu do czasu spełnienia relacji (1). Ponadto przy obliczaniu relacji (1) dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się wartości z wykonania budżetu JST za trzy kwartały. Jest to bardzo niefortunne, gdyż na podstawie wyników III kwartału nie można prognozować wyników całego roku, a większość długu jest przez JST emitowana w IV kwartale.

Gdy relacja R długu publicznego do PKB przekroczy konstytucyjną granicę 60%, obowiązuje całkowity zakaz uchwalania wydatków, które nie znajdują pokrycia w planowanych dochodach. Ograniczenia te nie dotyczą kwot finansowanych z długu 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 wspiera zasadę, że koszty obsługi długu nie mogą przekroczyć wartości nadwyżki bieżącej. Zmusza to JST do ustanowienia rezerw i 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; 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 limitów rocznych płatności związanych z obsługą zadłużenia do planowanych rocznych dochodów budżetu (obsługi zadłużenia do dochodów) jest niedopuszczalne. W n-ufp zniesiono wartość liczbowa tego limitu i powiązano ją ze średnią wartością nadwyżki bieżącej za 3 ostatnie lata przed rokiem budżetowym. Jest to rozwiązanie liberalne, które wspiera efektywność zarządzania finansami. Jednakże kryzys finansowy 2008 r. mocno wpłynął w roku 2009 na dochody sektora JST, a jego negatywny wpływ pogłębi się w latach 2010-2011. Z tego powodu wadą n-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 nadwyżki bieżącej. Obecnie, gdy dochody bieżące oraz nbdo maleją, n-ufp uniemożliwia zaciąganie długu, nawet tym 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 JST.

Autor zaproponował metodę ograniczania poziomu długu, której zaletą 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 UE na finansowanie infrastruktury.

Literatura

- Bitner M., Cichocki K.S., *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Raport Ernst & Young, w ramach Programu Sprawne Państwo, Warszawa 2008; dostępny po angielsku: www.bettergovernment.pl.
- Bitner M., Cichocki K.S., *Standardy zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8, s. 50-68.

- Cichocki K.S., *Improvement of financial management by local government; Computer model implementation*, "Journal of Organizational Transformation and Social Change" 2010a, vol. 7, no. 2, s. 211-237.
- Cichocki K.S., *The Role of Long-term Financial and Investment Planning for Construction of Local and Regional Economic Development*, Geopolitical Studies, Warszawa 2010b, vol. 16, s. 445-470.
- Cichocki K.S., *Czy jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mogą się zadłużać?*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 12, s. 92-95.
- Cichocki K.S., *Wieloletnie planowanie finansowe*, Municipium, Warszawa 2001.
- Cichocki K.S., Leithe J., *Finansowanie infrastruktury poprzez zaciąganie długu, cz. I*, „Przegląd Samorządowy” 2000a, nr 6, s. 16-20.
- Cichocki K.S., Leithe J., *Finansowanie infrastruktury poprzez zaciąganie długu, cz. II*, „Przegląd Samorządowy” 2000b, nr 7, s. 13-18.
- Głębski A., *Hipotetyczny limit poziomu spłat zadłużenia na 2010 r. w świetle ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Leonard P.A., *Debt management*, pp. 313-338, [w:] J.R. Aronson, E. Schwartz (eds.), *Management Polices in Local Government Finance*, 4th edition, ICMA, 1996.
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008.
- Stieglitz J.E., *Economics of Public Sector*, Norton 1998.

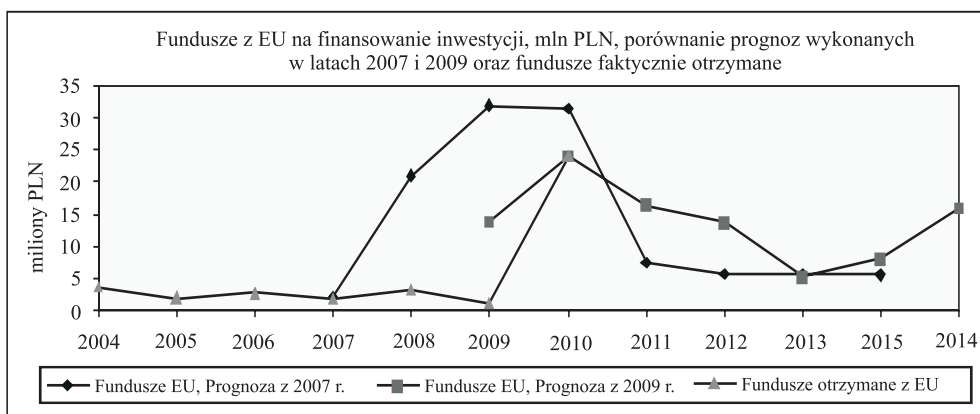
ANALYSIS OF POSSIBILITIES OF INDEBTEDNESS BY LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN THE LIGHT OF THE NEW LAW ON PUBLIC FINANCES

Summary: As a result of the financial crisis tax revenues and the current surplus income (nbdo) of local budgets (JST) in Poland dropped firmly in 2009. The new law on the public finances (n-ufp) introduces restrictions on the issuance of debt by JST, depending on the average value of nbdo for three years before the financial year. It is shown that the behaviour of the nbdo indicator, which limits the costs of servicing the debt to income, reduces the possibility of borrowing on the participation of EU funds and reduces investment measures.

The article proposes the original index of nbdo that less restricts the borrowing of debt by JST, which current financial situation is improving. It is suggested that the nbdo index should be counted for two previous years and for the financial year. The consequences of the application of nbdo are analyzed on the example of data from two cities.

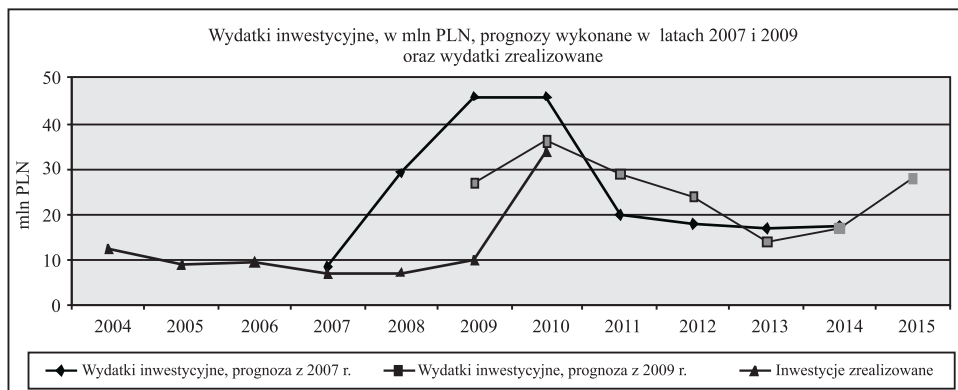
Załącznik

Na rysunkach Z1-Z3 pokazano wybrane zmienne dwóch WPF. WPF jest opracowywany przez JST na około 10 lat i najczęściej, w sposób kroczący, weryfikowany co rok. Rysunki te obrazują sposób myślenia i wieloletniego planowania, w tym sposób zarządzania długiem. W WPF JST maksymalizują środki na finansowanie inwestycji, myśląc szczegółowo o zadaniach inwestycyjnych w perspektywie 3-4 lat. Aby uzyskać środki na ich finansowanie, planują wysokie środki własne (nadwyżkę operacyjną *brutto* – dochody ogółem pomniejszone o wydatki bieżące) oraz wysokie środki zewnętrzne – z UE i długu, przy czym wielkość długu dopasowują do wyso-



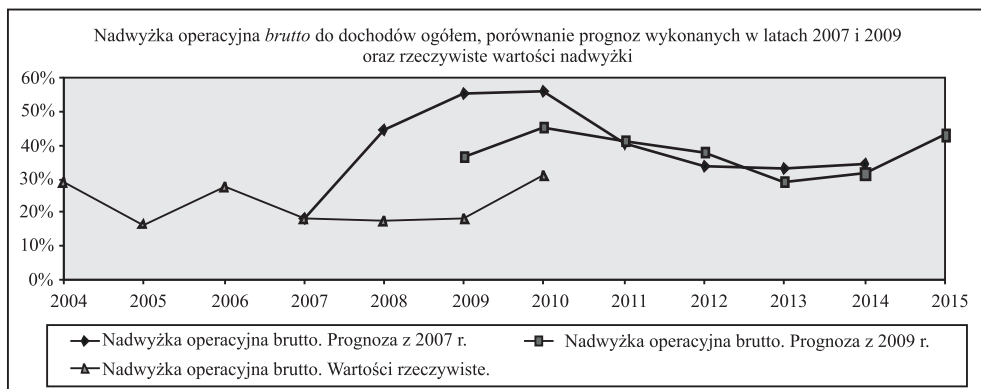
Rys Z1. Fundusze EU – dwie prognozy (WPF), z 2007 r. i 2009 r., JST1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z JST1.



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z JST1.



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z JST1.

kości zaplanowanych środków z UE. Im większy wymagany udział własny JST, tym na ogół większy dług. W planie przygotowanym w latach 2007 oraz 2009 schemat myślenia i planowania jest taki sam. Tak długo, jak potrzeby będą wymuszały duże inwestycje infrastrukturalne, JST będą maksymalizowały środki na inwestycje, przy zapewnieniu płynności budżetu i w zgodzie z przepisami ufp.