

ZADŁUŻENIE MIAST NA PRAWACH POWIATU I WOJEWÓDZTW W ŚWIETLE BADANIA ANKIETOWEGO

MONIKA KOROLEWSKA,
KAMILLA MARCHEWKA-BARTKOWIAK

ABSTRACT

This paper addresses some current issues related to local government debt management in Poland. Using a representative sample of 15 provinces and 54 cities with county rights, the study examines the municipal debt levels under the 2009 government regulations. After presenting the results of the survey the authors briefly analyze the validity and effectiveness of the local debt limits, contributing to the recent discussion regarding central regulation of local government borrowing in Poland. The survey was conducted by the Bureau of Research (BAS) in March 2011.

WPROWADZENIE

W marcu 2011 r. Biuro Analiz Sejmowych (BAS) przeprowadziło badanie ankietowe wśród miast na prawach powiatu i województw na temat stanu i prognoz dotyczących ich finansów oraz zadłużenia. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja uzyskanych wyników.

Na ankietę BAS odpowiedziało łącznie 69 jednostek z badanej grupy jednostek samorządów terytorialnych (JST), w tym 15 województw (na 16 badanych) oraz 54 miasta (na 65 miast na prawach powiatu). Oznacza to, iż prezentowane poniżej wyniki formułowane są na podstawie reprezentatywnej grupy 85% respondentów. Odpowiedzi na pytania udzielali zazwyczaj skarbnicy, ale także pracownicy wydziałów budżetu, finansów, planowania i analiz.

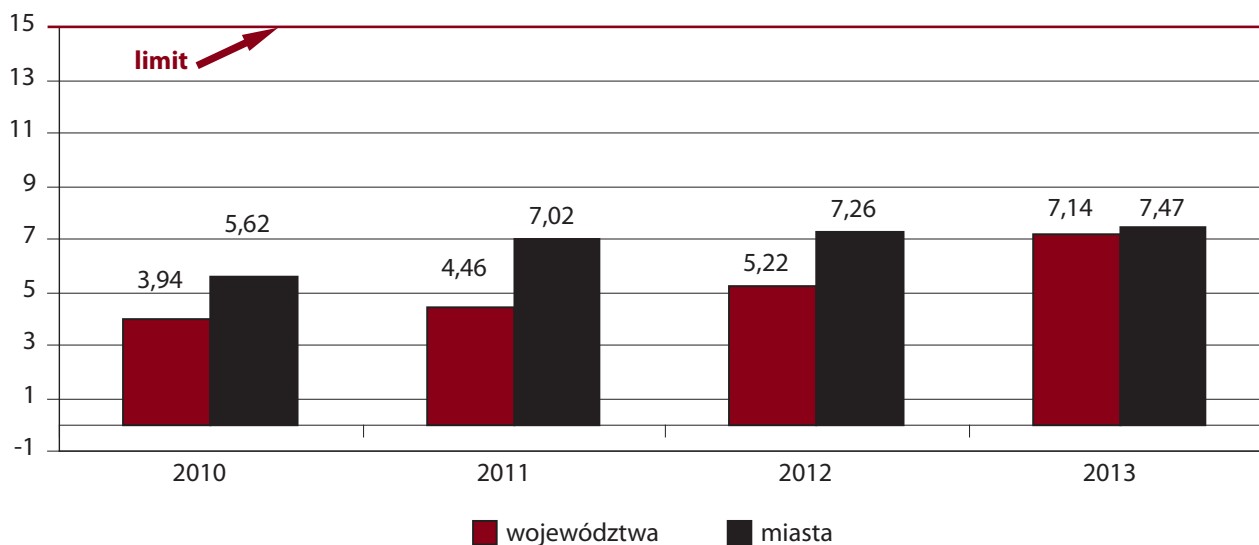
1. LIMITY ZADŁUŻENIA LOKALNEGO

W pierwszej kolejności analizie poddano poziom zadłużenia miast na prawach powiatu i województw. Głównym celem była weryfikacja realizacji przez badane jednostki wyznaczonych ograniczeń zadłużenia lokalnego zarówno obecnie obowiązujących, jak i indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który ma obowiązywać od 2014 r.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych¹ do 2014 r. wszystkie samorządy terytorialne obowiązują dwa ilościowe limity zadłużenia lokalnego.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm. (dalej uofp).

Wykres 1. Wskaźnik średniej wartości obsługi zadłużenia/dochodów w badanej grupie JST (w %)



Źródło: na podstawie wyników ankiety.

Pierwszy to **15%-owy² limit** relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³). W ramach tej reguły występują **wyłączenia** oznaczające, iż ograniczeń dotyczących wielkości spłaty długu przypadającej na dany rok nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym bezzwrotnymi środkami pomocowymi (z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy państw EFTA), a także do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem tych środków.

Drugi to **60%-owy limit** relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Przy obliczaniu tego wskaźnika także występują **wyłączenia** tzn., iż nie uwzględnia on emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pomocowymi z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy państw EFTA. Zasada ta obowiązuje do czasu zakończenia programu, projektu lub zadania realizowanych ze środków pomocowych oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków. W przypadku, gdy określone w umowie środki pomocowe nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczony zostanie ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek i udzielać poręczeń i gwarancji

² Limit ten może zostać obniżony do 12% w przypadku gdy relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto przekroczy 55%. Reguła ta nie ma zastosowania jeśli obciążenia wypełniające limit 12% w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

³ Dz.U. nr 249, poz. 2104, ze zm.

do czasu spełnienia warunków nieprzekraczania 60% relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych.

Uzyskane wyniki badania ankietowego w ramach pierwszego z zaprezentowanych wyżej limitów wykazały, iż średnio **relacja obsługi długu w danym roku (spłata rat + odsetki) do dochodów ogółem (w skrócie R+O/D)** badanych jednostek (zarówno województw, jak i miast) nie osiągnęła dopuszczalnej wartości referencyjnej, co więcej najwyższy poziom przeciętnej wartości obsługi długu nie powinien przekroczyć nawet połowy ustawowego ograniczenia (wykres 1).

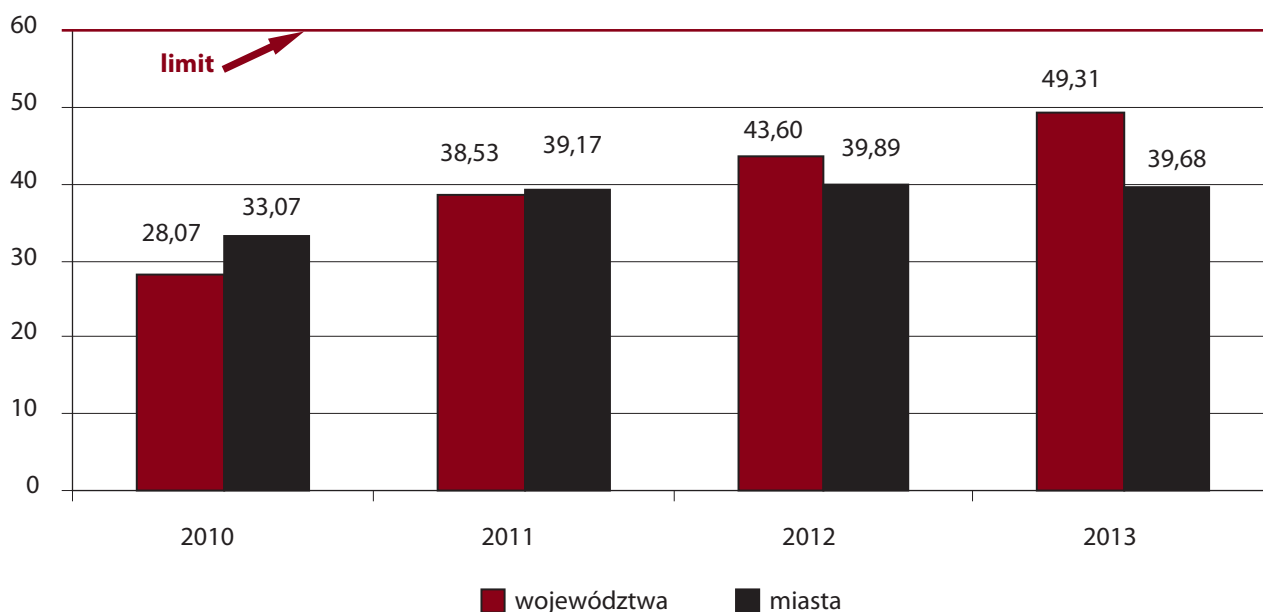
Wśród **województw** najwyższy poziom analizowanego wskaźnika wystąpił dla województwa łódzkiego, gdzie prognozuje się w latach 2011 i 2013 konieczność spłaty rat i odsetek do dochodów ogółem w wysokości odpowiednio 13,74% oraz 13,54%. W pozostałych indywidualnych przypadkach obsługa długu nie przekroczy 10% dochodów budżetowych.

W odniesieniu do drugiej analizowanej grupy jednostek należy odnotować, iż w dwóch miastach, tj. Krakowie oraz Świnoujściu, przewiduje się, że badany wskaźnik odpowiednio osiągnie oraz przekroczy poziom 15% w 2011 r. Oprócz tych jednostek w bieżącym roku relację R+O/D powyżej 10% prognozuje się dla 6 miast, tj. Białej Podlaskiej, Chełma, Gdańska, Mysłowic, Radomia, Siedlec oraz Żorów.

Z kolei w zakresie drugiego omówionego wyżej ograniczenia dotyczącego **średniej relacji zadłużenia (po uwzględnieniu wyłączeń) do dochodów ogółem (Z/D)** należy stwierdzić, iż w obydwu grupach jednostek także nie został przekroczony ustawowy limit 60% (wykres 2).

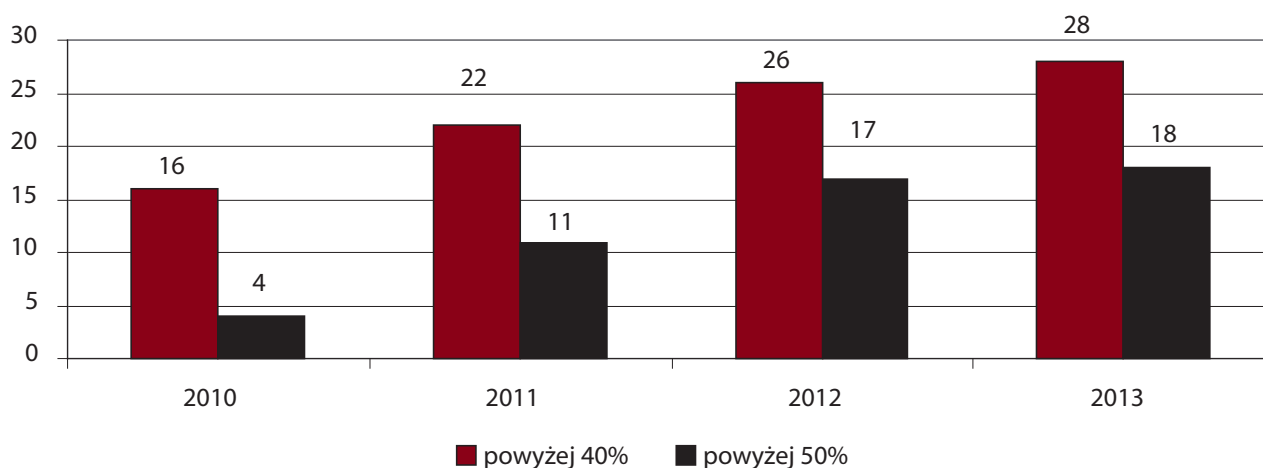
W przypadku **województw** w 2010 r. tylko województwo mazowieckie wykazało poziom wskaźnika długu/dochodów ogółem powyżej 50% (a dokładnie 56,05%). Jest to także jedyne województwo, które w kolejnych dwóch latach przedstawiło malejącą tendencję badanej relacji. W 2010 r. średni wskaźnik Z/D dla województw wyniósł 28,07%. W kolejnych latach prognozowany jest systematyczny wzrost tej relacji do poziomu 49,3% w 2013 r. (tj. ostatnim roku obowiązywania „starych” limitów zadłużenia).

Wykres 2. Wskaźnik średniego zadłużenia/dochodów ogółem w badanej grupie JST (w %)



Źródło: jak pod wykresem 1.

Wykres 3. Liczba miast wykazujących relację zadłużenia do dochodów ogółem powyżej 40% i 50%



Źródło: jak pod wykresem 1.

W 2011 r. analizowany wskaźnik ma przekroczyć poziom 40% już w przypadku sześciu województw, tj. mazowieckiego, dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, opolskiego oraz pomorskiego. Z kolei w 2013 r. aż osiem województw przewiduje poziom relacji długu/dochodów ogółem powyżej 50%, z czego dwa województwa, świętokrzyskie i wielkopolskie, poziom ten osiągną z najwyższą dynamiką wzrostu (w 2010 r. województwa te wykazywały relację na poziomie odpowiednio 0% i 7,17%).

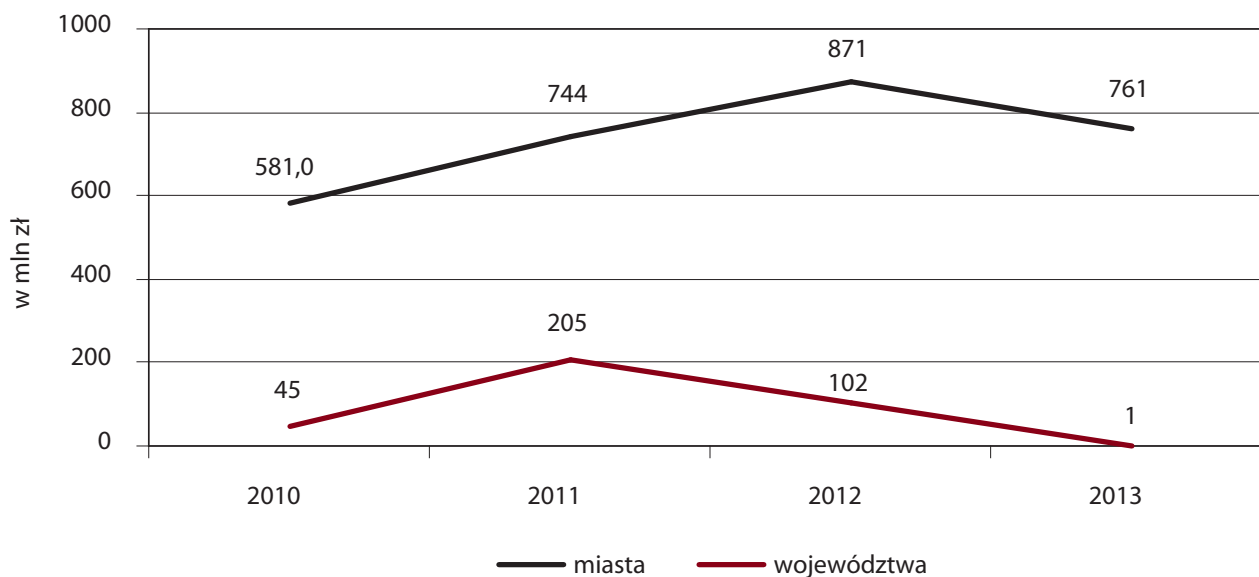
W odniesieniu do **badanych miast** należy zauważyć, iż w latach 2011–2013 prognozowany średni wskaźnik zadłużenia do dochodów ogółem ma utrzymywać się na stabilnym poziomie – około 39%. Wynik ten ma być osiągnięty przez zrównoważenie wyników pomiędzy miastami wykazującymi

stały wzrost analizowanej relacji, jak i jednostkami, które relację tą zamierzają obniżyć.

W pierwszej grupie miast widoczny jest wzrost wskaźnika długu/dochodów ogółem w przypadku około połowy jednostek. W okresie 2010–2013 ma się zwiększyć liczba miast zadłużonych powyżej 40% z 16 do 28, w tym znaczący przyrost dotyczy miast, które przekroczą poziom 50% długu do dochodów ogółem – z 4 w 2010 r. do 18 w 2013 r. (wykres 3).

Należy jednak dodać, że żadna z badanych jednostek nie prognozuje przekroczenia ustawowego ograniczenia, czyli 60%. Najbliżej tego wyniku (licząc w granicach 58–60%) będą: Kraków, Siedlce i Wrocław w 2011 r., Szczecin, Wrocław i Żory w 2012 r. oraz Szczecin i Łódź w 2013 r.

Wykres 4. Wartość prognozowanych wyłączeń ze wskaźnika zadłużenia lokalnego badanych jednostek



Źródło: jak pod wykresem 1.

W drugiej grupie miast, które wykazują prognozę obniżenia zadłużenia do dochodów ogółem, zwraca uwagę fakt, iż w większości są to miasta z przewidywaną badaną relacją w 2011 r. poniżej 30 lub 20%. Tendencja spadku wskaźnika długu/dochodów w latach 2011–2013 ma zatem dotyczyć takich miast jak Bytom, Jelenia Góra, Mysłowice, Nowy Sącz, Ostrołęka, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Suwałki, Świnoujście i Tychy. Z miast wyżej zadłużonych (powyżej 40% na 2011 r.) wyraźną prognozę obniżki badanej relacji wykazały: Chełm, Kalisz, Koszalin, Leszno, Siedlce.

Na pytanie dotyczące kwoty planowanych wyłączeń, które wskazują na poziom zadłużenia zaciąganego w ramach realizacji zadań inwestycyjnych głównie współfinansowanych z funduszy

unijnych i nie wliczanego do limitu 60% dochodów, odpowiedziało 22 miasta oraz 4 województwa. Z zaprezentowanych wyliczeń wynika, iż planowane w tym zakresie kwoty zaciągniętych zobowiązań będą najwyższe dla 2011 r. w przypadku województw (łącznie około 205 mln zł) oraz dla 2012 r. dla badanej grupy miast (łącznie około 871 mln zł). W następnym okresie wartości te powinny ulec obniżeniu w przypadku obydwu grup (wykres 4).

Nowym rodzajem ograniczenia, które ma obowiązywać samorządy od 2014 r. jest tzw. **indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów (IWZ)**. Został on zdefiniowany w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., zgodnie z zaproponowanym wzorem:

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

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE a także na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, a także odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na te cele 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,

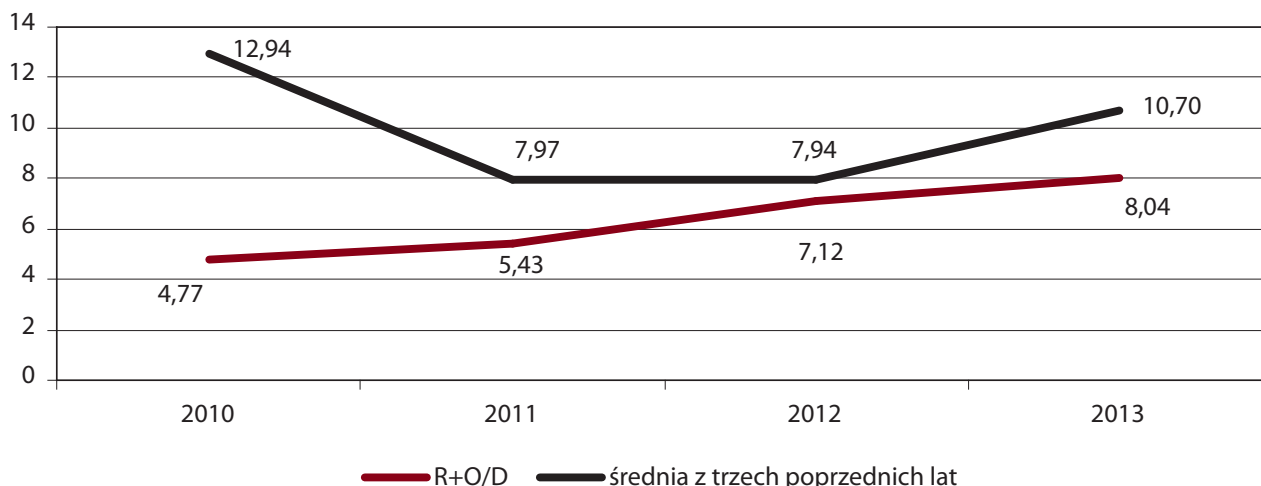
n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

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.

Wykres 5. Relacje w ramach indywidualnego wskaźnika zadłużenia badanych województw (w %)



Źródło: jak pod wykresem 1.

W przypadku IWZ również wprowadzone zostały podobne wyłączenia, jak w przypadku „starych” limitów.

Wśród nowych przepisów ustawy o finansach publicznych ustanowiono dodatkowo nową regułę, tj. **wymóg zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami**, wprowadzoną począwszy do uchwał budżetowych na rok 2011. Na mocy art. 242 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może już w tej chwili uchylać budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (rozumiane jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). Również na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki⁴.

W ramach przeprowadzonego badania ankietowego uzyskano informację, iż większość badanych jednostek, mimo braku takiego obowiązku, już od tego roku przedstawia kształtowanie IWZ w ramach wieloletniej prognozy finansowej wprowadzonej ustawowo od 2011 r.

Zgodnie zatem z prognozami **województw**, w latach 2010–2013 średnia wartość obsługi długu tychże jednostek nie przekracza dopuszczalnego limitu, wyznaczonego przez średni poziom relacji znajdującej się po prawej stronie omówionego wcześniej wzoru (wykres 5).

⁴ Jako odstępstwo od zasady zrównoważenia części bieżącej wykonanego budżetu jednostki samorządu terytorialnego dopuszcza się wyższe wydatki bieżące o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Należy jednak zauważyć, iż indywidualnie w przypadku sześciu województw przewiduje się przekroczenie wyznaczonego ograniczenia, w tym w trzech jednostkach dla 2011 r. (małopolskie, opolskie, pomorskie), w sześciu jednostkach dla 2012 r. (dolnośląskie, małopolskie, opolskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie oraz zachodniopomorskie) oraz w dwóch jednostkach dla 2013 r. (warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie).

Sytuacja **miast** pod względem przewidywanego poziomu IWZ wydaje się relatywnie gorsza. Przeciętnie najbardziej ryzykowny poziom zadłużenia (na granicy dopuszczalnego limitu) wystąpić może w 2011 oraz 2012 r., co oznacza, że gdyby IWZ obowiązywał od bieżącego roku część miast miałaby problemy z zaciągnięciem długu (wykres 6).

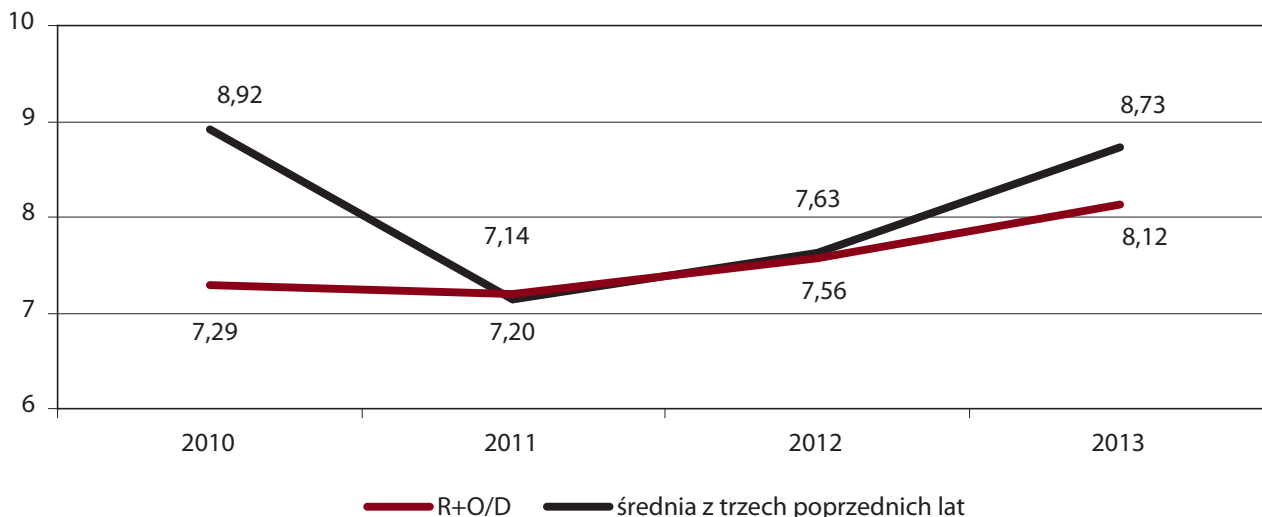
Warto także podkreślić, iż różnice dla średnich wartości przyjętych relacji obu stron analizowanego wskaźnika w każdym badanym okresie nie są wysokie, a od 2011 r. nie przekraczają 1 pkt. proc.

Wśród 52 miast, które udzieliły odpowiedzi na temat kształtowania się IWZ, 30 z nich w 2011 r. prognozuje przekroczenie limitu zadłużenia wynikającego z obliczonej wartości formuły średniej z lat poprzednich. Sytuacja ta nieznacznie miałaby się poprawić w 2012 r. Z kolei w ostatnim roku obowiązywania „starych limitów”, miasta deklarują spełnienie IWZ przez większą ich liczbę (wykres 7). Należy jednak zauważyć, iż zgodnie z obecnymi prognozami, w 2013 r. kilka samorządów pozostanie na krawędzi wypełnienia wyznaczonych indywidualnie ograniczeń, gdyż różnica pomiędzy wielkościami po obu stronach wzoru IWZ wynosi czasami kilka setnych procenta.

Wszystkie przebadane samorządy dokonały także oceny jak IWZ odzwierciedla sytuację ich jednostki w stosunku do obecnie obowiązujących limitów (wykres 8).

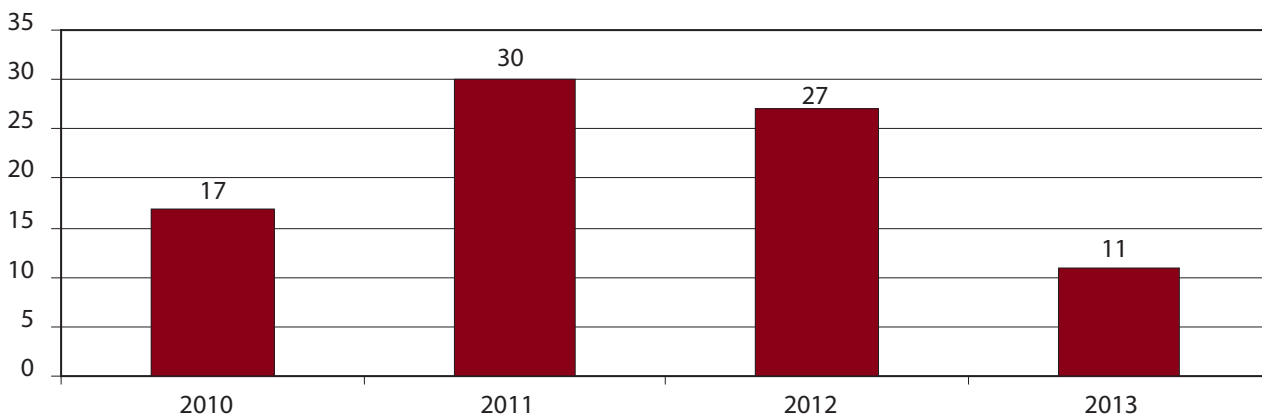
Na powyższe pytanie większość, bo 8 przedstawicieli województw oraz 32 reprezentantów miast odpowiedziało, iż sytuacja zadłużenia przedstawia się gorzej w ramach przyjętych indywidualnych limitów w badanym okresie. Zwraca też uwagę wynik, w którym jednostki odpowiedziały, iż brak jest możliwości oceny w tym zakresie.

Wykres 6. Relacje w ramach indywidualnego wskaźnika zadłużenia badanych miast (w %)



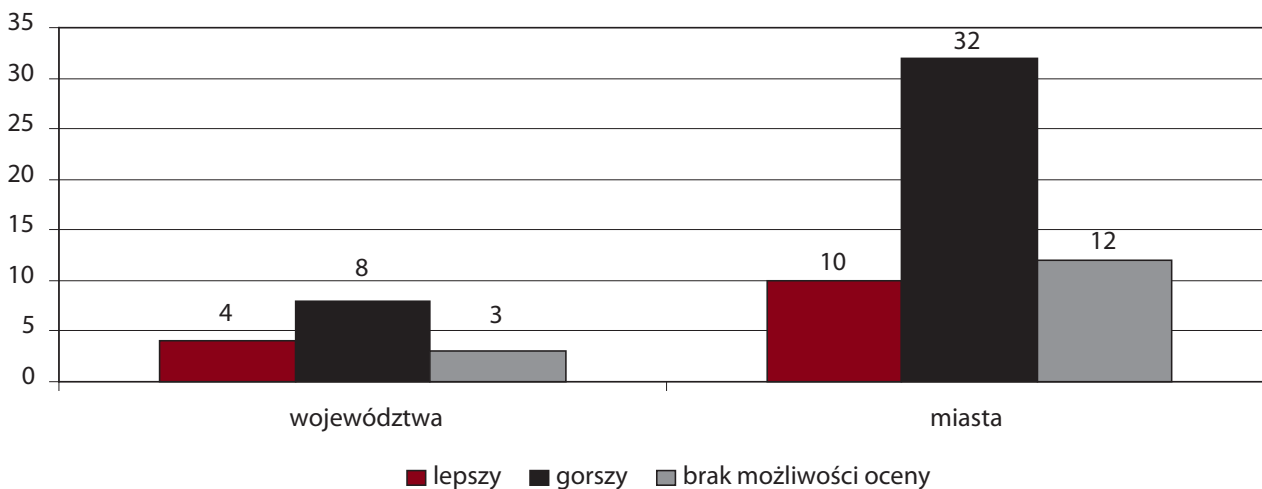
Źródło: jak pod wykresem 1.

Wykres 7. Liczba miast przewidujących przekroczenie IWZ w latach 2010-2013



Źródło: jak pod wykresem 1.

Wykres 8. Ocena IWZ przez badane samorządy w relacji do obowiązujących limitów.



Źródło: jak pod wykresem 1.

Większość przebadanych samorządów dokonało również oceny IWZ oraz zaprezentowało uwagi do samej formuły tego wskaźnika wyrażonego omówionym wyżej wzorem.

Ze względu na zdefiniowaną już konstrukcję indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów terytorialnych **badane jednostki zwracały uwagę na jego wady** w postaci:

- uniemożliwienia zadłużania się tym jednostkom, które nie osiągną nadwyżki bieżącej,
- ograniczenia możliwości zaciągania kredytów na inwestycje, pomimo możliwości ich spłaty w kolejnych latach budżetowych (m.in. przy wystąpieniu nadwyżki operacyjnej, która mogłaby zostać wykorzystana na ich spłatę),
- wysokiego obciążenia dochodów spłatami zobowiązań, co nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek,
- wywierania presji na JST, aby sprzedawać majątek w celu poprawienia zdolności obsługi długu,
- konieczności przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez JST na następne lata przez co nastąpi wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach,
- faktem, iż wskaźnik może okazać się „kapryśny”, gdyż zależny od wielu zmiennych, wskutek czego będzie trudniej zaplanować jego wielkość, choćby w kategorii wartości planowane a wykonane, gdzie różnica może wynieść kilka procent,
- występowaniem dużej podatności na zmiany w budżecie, tj. przeniesień środków pomiędzy wydatkami majątkowymi a bieżącymi klasyfikacji budżetowej. Duże zmiany w tych wielkościach – np. wzrost wydatków na remonty dróg (paragraf 4270) kosztem wydatków inwestycyjnych (np. paragraf 6050, 6060) również może mieć bardzo istotny wpływ na wskaźnik. W przypadku niebezpieczeństwa jego przekroczenia część pilnych zadań bieżących może zostać niezrealizowana.

W ramach uzyskanych odpowiedzi przedstawiciele województw i miast zaprezentowali liczne **uwagi do samej konstrukcji wskaźnika i zasad jego wprowadzenia**:

- problemem nowego wskaźnika jest fakt, iż opiera się on na danych historycznych i nie odzwierciedla aktualnej sytuacji finansowej JST oraz sytuacji prognozowanej,
- nowy wskaźnik zadłużenia ogranicza możliwość wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami Unii Europejskiej i innymi dotacjami, dlatego w podanym w art. 243 ustawy o finansach publicznych wzorze w mianowniku nie powinny być dochody ogółem, a np. dochody własne i subwencje (bez dotacji i innych środków (np. z UE), przeznaczonych na konkretne cele),
- sposób liczenia nadwyżki operacyjnej powoduje, że nie zawiera ona wydatków na odsetki od zobowiązań. Relację nadwyżki do dochodów porównuje się natomiast do relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów. Powoduje to nieadekwatność liczników obu relacji,
- metodyka sporządzania wieloletniej prognozy finansowej zakłada wyliczenie między innymi maksymalnego wskaźnika zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Pod uwagę bierze się wielkości budżetowe

w okresie 3 lat. Na 2014 rok wpływ będą miały wielkości budżetowe z roku 2011, 2012 i 2013. Jednak na etapie sporządzania projektu wieloletniej prognozy finansowej (czy ewentualnie jej zmiany) – a więc w miesiącu listopadzie wiadome są tak naprawdę tylko dwa lata. W przykładzie powyższym – będą to lata 2011 i 2012. Danymi z wykonania dochodów i wydatków za rok 2013 w tym okresie JST nie będzie dysponować. Zgodnie z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w prognozie bierze się pod uwagę plan po zmianach za 3 kwartały danego roku budżetowego. I taki plan jest umieszczany każdorazowo w wieloletniej prognozie finansowej. Plan ten jednak może się znacząco różnić od późniejszego jego wykonania co może mieć bardzo negatywny wpływ na wskaźniki wynikające z art. 243, a zwłaszcza powoduje niebezpieczeństwo związane z tzw. maksymalnym poziomem limitu zadłużenia. Największą wagę będzie miało przede wszystkim niewykonanie dochodów bieżących w zakładanej wcześniej wysokości. Spowodować więc to może realne obniżenie wskaźnika zadłużenia, a w późniejszym czasie – przekroczenie limitów ustawowych,

- w odniesieniu do województw niewyłączenie z indywidualnego wskaźnika zadłużenia (dochodów ogółem) środków pochodzących ze zwrotów dotacji od beneficjentów wraz z odsetkami również zmniejsza możliwości obsługi zadłużenia w latach następnych, pomimo tego, że środki te nie mogą być wykorzystywane na finansowanie zadań województwa, gdyż są zwracane do budżetu państwa,
- podwójnie nalicza kwotę obsługi zadłużenia, ponieważ jest ona uwzględniana również w wydatkach bieżących po prawej stronie wzoru – zmniejsza to zdolność kredytową jednostki,
- termin wprowadzenia tego wskaźnika również budzi kontrowersje, gdyż w pierwszym roku obowiązywania do jego wyliczenia będą brane wyniki budżetowe uzyskane przez jednostki w latach spowolnienia gospodarczego.

2. ZMIANA DEFINICJI PAŃSTWOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO

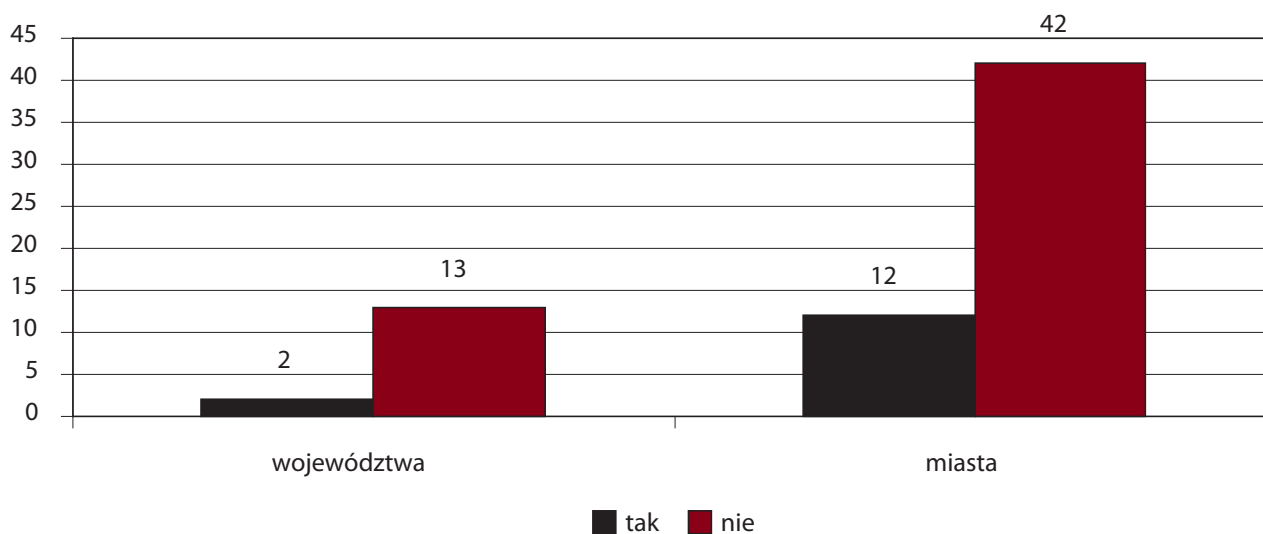
Dług zaciągany przez władze samorządowe obejmuje zobowiązania z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań.

Szczegółowa klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (PDP), w tym do długu lokalnego określa z kolei rozporządzenie Ministra Finansów. Nowelizacja rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa została wydana 23 grudnia 2010 r.⁵ Dokonana zmiana definicyjna

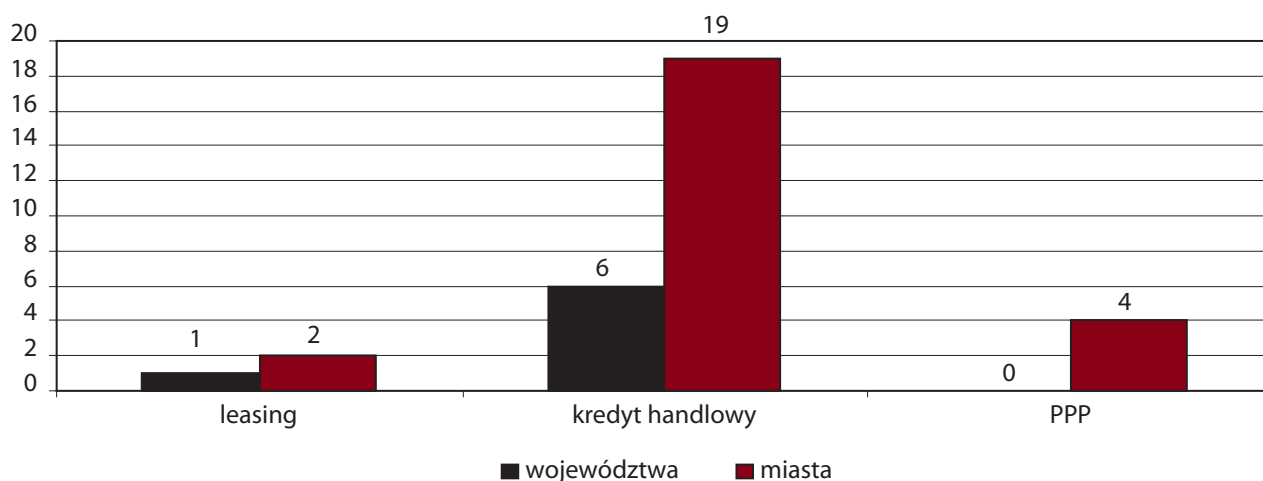
⁵ Dz.U. nr 252, poz.1692.

Wykres 9. Ocena wpływu zmiany definicji PDP na poziom zobowiązań badanych jednostek



Źródło: jak pod wykresem 1.

Wykres 10. Liczba jednostek stosujących instrumenty mogące mieć wpływ na wzrost zobowiązań w świetle zmiany definicji PDP



Źródło: jak pod wykresem 1.

wywołała wiele kontrowersji, gdyż rozszerzyła zakres „klasycznych” tytułów dłużnych jak kredyty, pożyczki czy emisja papierów dłużnych o:

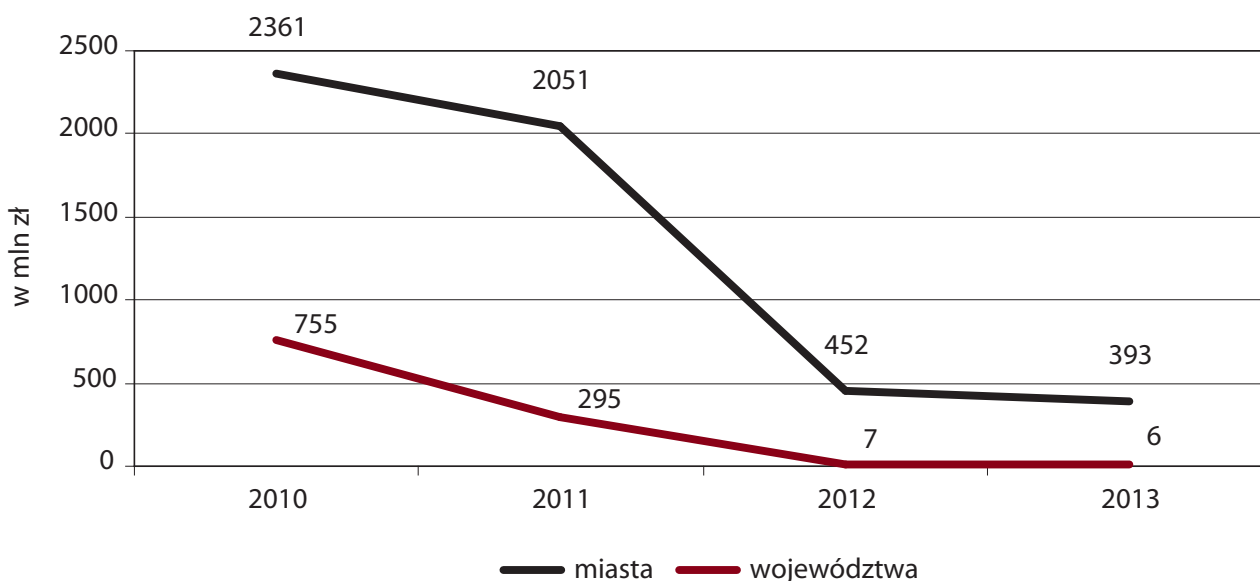
- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP), które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robot budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

W ramach przeprowadzonego badania ankietowego jednostki zostały zapytane czy zmiana ta będzie miała wpływ na wartość ich zobowiązań. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, iż wśród obu grup jednostek, pozytywnie odpowiedziały ich nieznaczna liczba, stanowiąca 13% województw oraz 22% miast (wykres 9).

Na odpowiedź tą miał wpływ fakt, iż większość jednostek zaciąga zobowiązania w „klasycznych” instrumentach finansowych, jak kredyty bankowe, kredyty i pożyczki preferencyjne, obligacje komunalne, które wcześniej były już ujęte w strukturze zobowiązań.

Wśród instrumentów, które ewentualnie mogłyby wpłynąć na wzrost zadłużenia wymieniane były najczęściej: kredyt handlowy, leasing czy zobowiązania zawarte w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wykres 11. Wartość wolnych środków badanych jednostek



Źródło: jak pod wykresem 1.

Z uzyskanych odpowiedzi ankietowych okazuje się jednak, iż badane jednostki w niewielkim stopniu korzystają z wymienionych wyżej form finansowania. Największy wpływ na zmianę definicji mogą mieć zobowiązania z tytułu kredytów handlowych, których stosowanie zadeklarowało łącznie 25 jednostek, z kolei PPP nie jest dotychczas formułą wykorzystywaną często na szczeblu zarówno województw, jak i miast (wykres 10).

Ze względu na dotychczas wprowadzone nowe rozwiązania ustawowe (uopf z 2009 roku) w zakresie prawnych ograniczeń w zadłużaniu się samorządów, zmiany definicji zadłużenia oraz wzrastający poziom długu lokalnego, w ankiecie zawarto również pytanie: czy jednostka wprowadziła lub ma zamiar wprowadzić własne ograniczenia (limity) budżetowe przeciwdziałające nadmiernemu zadłużeniu? W ramach uzyskanych odpowiedzi należy stwierdzić, że żadna jednostka nie zadeklarowała wewnętrznych limitów poziomu czy struktury zobowiązań o charakterze średnio – i długoterminowym. Badane samorządy wskazywały przede wszystkim na limity obowiązujące je w ramach ustawy o finansach publicznych, corocznie uchwalonych budżetów oraz w zakresie przyjętych ograniczeń w wieloletniej prognozie finansowej.

3. SKONSOLIDOWANY SYSTEM ZARZĄDZANIA PŁYNNOŚCIĄ SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Od 2011 roku trwają prace nad wprowadzeniem skonsolidowanego systemu zarządzania płynnością sektora publicznego, którego głównym celem jest wykorzystanie wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych do zarządzania płynnością Skarbu Państwa i przejściowego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a przez to obniżenie poziomu państwowego długu publicznego w krótkim okresie

Tabela 1. Zasady oprocentowania depozytów środków przekazanych w zarządzanie MF

Termin depozytu/ zarządzania	Stopa oprocentowania
do 3 dni	oprocentowanie w wysokości nie niższej niż stopa depozytowa NBP
powyżej 3 dni do 6 dni	oprocentowanie według stawki wynikającej z równania prostej wyznaczonej przez stopę depozytową NBP dla depozytu na okres 3 dni oraz przez stopę równą iloczynowi mnożnika* i publikowanej stawki WIBID dla 1 tygodnia
powyżej 7 dni	oprocentowanie w wysokości iloczynu stawki WIBID właściwej dla danego okresu lokowania i mnożnika

* Mnożnik nie może być niższy niż 0,9 – jego wysokość ustala MF i ogłasza ją w formie komunikatu.

Źródło: 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 (Dz.U. nr 252, poz. 1692).

oraz kosztów obsługi długu w długim okresie. Jak szacowało bowiem Ministerstwo Finansów (MF), na koniec 2009 r. jednostki sektora finansów publicznych dysponowały środkami w wysokości ponad 40 mld zł, których nie wykorzystywały na bieżącą działalność i lokowały w sektorze bankowym⁶.

Rozpoczęty proces konsolidacji zarządzania płynnością ma jednak niejednorodny charakter podmiotowy, gdyż obejmuje jednostki zobowiązane do przystąpienia do niego, jak i jednostki, które otrzymały dobrowolność w tym zakresie. **Samorządy terytorialne mają zatem dobrowolny dostęp do nowego systemu.**

⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw (druk sejmowy nr 3576), s. 2

Instytucją odpowiedzialną za operacyjną obsługę systemu zarządzania płynnością sektora publicznego został Bank Gospodarstwa Krajowego, oferujący lokaty, których zasady oprocentowania uzależnione są od terminu przyjęcia środków (tabela 1).

W ramach badania ankietowego przeprowadzonego przez BAS na 69 jednostek (województwa oraz miasta na prawach powiatu), chęć przystąpienia do skonsolidowanego systemu zarządzania płynnością zdecydowanie zadeklarowało 13 z nich, z czego 10 tylko w ramach depozytów powyżej 3 dni. Łącznie pozycję wolnych środków (w rozumieniu art. 48 uofp) w okresie 2010–2013 (w poszczególnych latach) planowało 13 województw oraz 45 miast. Najwyższą wartość wolnych środków badane jednostki deklarowały na dwa pierwsze lata analizy, w tym na 2011 r. w wysokości około 2,3 mld zł (wykres 11).

4. ZARZĄDZANIE DŁUGIEM LOKALNYM

W ramach przeprowadzonego badania zadano także pytania dotyczące problematyki zarządzania zadłużeniem lokalnym przez wybrane jednostki.

Głównym celem zarządzania długiem publicznym jest minimalizacja jego kosztów obsługi oraz ograniczanie ryzyka, w tym głównie ryzyka finansowego. Większość badanych jednostek wskazało zatem, iż dokonuje bieżącej lub okresowej oceny ryzyka, szczególnie ryzyka stóp procentowych, ryzyka kursowego oraz ryzyka refinansowania. Wśród województw tylko 4 samorzady zaznaczyły brak podejmowanych działań w tym zakresie m.in. ze względu na brak zadłużenia, dług zaciągany tylko w walucie polskiej oraz brak odpowiedniej kadry. W przypadku miast na prawach powiatu niepodjęcie działań w zakresie ograniczania ryzyka zadeklarowało 11 jednostek.

Zgodnie z wprowadzonymi zmianami w ustawie o finansach publicznych, od 2011 r. samorzady mają obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych. W ten sposób rozszerzeniu uległ dotychczasowy zakres publikowanych prognoz zadłużenia i kosztów jego obsługi. W związku z powyższym ważnym aspektem planowania budżetów lokalnych i zadłużenia stało się wykorzystywanie odpowiedniej metodologii w tym zakresie.

Z przeprowadzonego badania wynika, iż w badanych urządach marszałkowskich, jak i urzędach miast najpopularniejsze są analizy statystyczne w oparciu o publikowane dane makroekonomiczne i budżetowe, dane historyczne oraz analizy kosztów zawieranych umów. Jednakże jednostki te wskazały

sporadycznie na wykorzystanie również metod ekonometrycznych i symulacyjnych.

Wzrost znaczenia zarządzania długiem oraz bieżącą płynnością nie tylko na szczeblu centralnym (Skarbu Państwa), ale także lokalnym wpływa na podejmowane działania dotyczące organizacyjnego wydzielenia tego obszaru⁷.

W badanych jednostkach coraz częściej wydziela się omawiany obszar finansów. Wśród województw – 6 wskazało odrębne organizacyjnie jednostki zajmujące się płynnością i zadłużeniem, w tym m.in. wydział analiz i zarządzania długiem (województwo mazowieckie), w pozostałych przypadkach są to jednostki analityczne, prognoz finansowych, czy budżetowych. W przypadku miast – 10 badanych jednostek zadeklarowało wyodrębnienie w wewnętrznej strukturze urzędu miasta pionu odpowiedzialnego za zarządzanie płynnością oraz zadłużeniem.

PODSUMOWANIE

Reasumując, jak wynika z przeprowadzonej analizy problematyki zadłużenia samorządów terytorialnych, w większości badanych jednostek nie występuje problem przekroczenia dopuszczalnych limitów zadłużenia, tym bardziej zagrożenia związanego z ograniczeniem płynności ich budżetów. Obecnie obowiązujące reguły zadłużenia lokalnego, mimo ich krytyki ze strony samorządów, okazują się być korzystniejsze dla nich w odróżnieniu od indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który ma być wprowadzony od 2014 r.

Respondenci generalnie nie wskazali również na możliwe problemy ze wzrostem wskaźnika zadłużenia w przypadku zastosowania nowej klasyfikacji państwowego długu publicznego. Nieznaczna część samorządów wyraża chęć przystąpienia do nowego systemu, jakim jest skonsolidowane zarządzanie płynnością sektora publicznego, do którego mają dobrowolny dostęp. Niski poziom odpowiedzi twierdzących w tym zakresie można jednak tłumaczyć brakiem w czasie badania szczegółowych regulacji w odniesieniu do nowego systemu dających podstawę do odpowiednich szacunków.

Warto także zwrócić uwagę, iż wiele jednostek podejmuje się aktywnego zarządzania długiem lokalnym, stojąc w obliczu konieczności jego obniżania, ale także dywersyfikacji struktury, umożliwiającej obniżenie kosztów oraz ryzyka związanych z zaciąganyymi zobowiązaniami.

⁷ Takim przykładem na szczeblu centralnym są agencje zarządzania długiem Skarbu Państwa. Więcej na ten temat w: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2008.

Zespół redakcyjny:

Grzegorz Gołębiowski (redaktor naczelny), Adrian Grycuk (sekretarz redakcji; tel. +48 22 694 17 53, e-mail: adrian.grycuk@sejm.gov.pl), Dobromir Dziewulak, Piotr Russel, Piotr Chybalski
Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa