

Nowe wskaźniki zadłużenia w większości korzystne dla samorządów

Zaproponowane przez resort finansów zmiany w ustawie o finansach publicznych mają wzmocnić mechanizmy zwiększające bezpieczeństwo finansowe i chroniące przed nieodpowiedzialnym zadłużaniem się. Powinny też uelastyczyć gospodarkę finansową JST. Co to oznacza dla budżetów samorządowych w latach 2020 i 2021?

Autorzy: Marzena Hoffman, Jakub Zieliński*

Jak twierdził G.B. Shaw „dużo łatwiej jest napisać dobrą sztukę niż ustanowić dobre prawo”. Można się zgodzić z tym stwierdzeniem, jeśli przyjrzeć się drodze, którą przechodzi projektowana nowelizacja ustawy o finansach publicznych. W kwietniu oddano do konsultacji społecznych poprawiony projekt, który uwzględnił niektóre postulaty. Najbardziej kontrowersyjnym elementem był wówczas plan wyłączenia sprzedaży mienia z obliczania relacji, o której mowa w art. 243. Wiele uwag miało charakter uszczegóławiający bądź doprecyzowujący przedstawiony wcześniej projekt.

Projekt ustawy w wersji z 11 kwietnia 2017 roku został przesłany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Następnie był przedmiotem obrad Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST. W międzyczasie w Ministerstwie Finansów odbyło się sympozjum „Zadłużanie się samorządów – dylematy i wyzwania – kierunki zmian”. Do dyskusji nad kierunkami zmian publicznych finansów zaproszono zarówno praktyków, jak i naukowców, aby szczegółowo omówić planowane modyfikacje indywidualnego wskaźnika zadłużenia. 28 listopada 2017 r. odbyło się posiedzenie Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST, na którym strona samorządowa pozytywnie oceniła kierunki zmian. 18 kwietnia 2018 roku na stronach Rządowego Centrum Legislacyjnego opublikowano zaktualizowaną wersję projektu ustawy, który z uwagi na szeroki zakres planowanych zmian ponownie będzie przedmiotem uzgodnień międzyresortowych oraz ma być opiniowany przez Komisję Wspólną. Jak zatem wyglądają planowane modyfikacje i jakie zmiany czekają samorządy?

Przed wszystkim od momentu wejścia w życie ustawy możliwa będzie restrukturyzacja i wcześniejsza spłata zadłużenia oraz dokonywanie przez organ wykonawczy JST zmian w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej w związku z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich. Od roku 2019 projekt zakłada:

- objęcie limitem niestandardowych instrumentów finansowych (z lewej strony wzoru z art. 243) oraz wyłączenie wydatków na spłatę kapitału z niestandardowych instrumentów finansowych (z prawej strony);
- objęcie limitem wszystkich wydatków bieżących na obsługę długu (a nie tylko odsetek i dyskonta jak obecnie).

Od 2020 roku:

- zastąpienie w mianowniku relacji z art. 243 dochodów ogółem dochodami bieżącymi, pomniejszonymi o środki UE o charakterze bieżącym,
- wyłączenie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z reali-

zacja projektu UE z licznika prawej strony relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Od 2026 roku:

- wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna, do 7 lat, przy jednoczesnym zastąpieniu średniej arytmetycznej średnią ważoną,
- wyłączenie z licznika prawej strony dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku,
- wyłączenie wydatków na obsługę długu z wydatków bieżących (prawa strona wzoru).

Od 2022 roku zakładane jest także wyłączenie wolnych środków (w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy, w którym mowa o rozliczeniach z wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych) z reguły równoważenia wydatków bieżących budżetu JST. Art. 242. 1 nabierze więc brzmienia: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat

niona funkcja opiniodawcza izb, a finanse samorządowe mają być lepiej nadzorowane.

Jak wynika z informacji przedstawionych przez resort finansów, na 31 grudnia 2017 roku 315 JST wykazywało zobowiązania finansowe, które miały ekonomiczne podobieństwo do kredytu, na łączną kwotę około 1 mld zł. Obecnie spłata tych zobowiązań wykazywana jest w ramach wydatków budżetowych. Wprowadzenie nowych regulacji nałoży obowiązek uwzględnienia spłaty tych zobowiązań w indywidualnym wskaźniku zadłużenia, przy jednoczesnym pomniejszeniu prawej strony wskaźnika o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Według szacunków Ministerstwa Finansów, w 2019 roku w limicie spłaty zobowiązań może zostać uwzględniona przez samorządy kwota około 196 mln zł. Szacunki resortu przedstawione w ocenie skutków regulacji wskazują, że uwzględniając po prawej stronie relacji z art. 243 ustawy wyłączenia wydatków na spłatę kapitałów od niestandar-

Jedną z najważniejszych zmian jest umożliwienie restrukturyzacji długu i wcześniejszej spłaty w sytuacji posiadania własnych środków finansowych. To może mieć istotne znaczenie dla tych samorządów, które nie miały odpowiedniej nadwyżki operacyjnej z trzech ostatnich lat, przez co nie mogły dokonać wcześniejszej spłaty zaciągniętych zobowiązań, pomimo posiadania wolnych środków, pochodzących np. z nadwyżki budżetowej z poprzednich lat bądź prywatyzacji.

ubiegłych”. Zostanie usunięte sformułowanie z końca ustępu „i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6”.

Wprowadzenie tego przepisu uniemożliwi zaangażowanie środków pozyskanych z tytułów dłużnych na finansowanie wydatków o charakterze bieżącym. A była to częsta praktyka samorządów, która niejednokrotnie spotykała się z negatywnym stanowiskiem regionalnych izb obrachunkowych. Zmiana ma zapobiec zaciąganiu nadmiernych kredytów przez JST.

W myśl projektowanej ustawy jednostki samorządu terytorialnego będą także zobowiązane do uzyskania pozytywnej opinii RIO o możliwości spłaty zobowiązania, które wywołuje podobne skutki do umowy kredytu lub pożyczki. Tym sposobem ma zostać wzmoc-

nowych instrumentów finansowych z trzech ostatnich lat (2016 r. – 223 mln zł; 2017 r. – 257 mln zł; 2018 r. – 199 mln zł), maksymalny limit zadłużenia uległby zwiększeniu o 230 mln zł. Z przedstawionych prognoz wynika zatem, że zmiany w tym zakresie nie wpłyną zasadniczo na globalne możliwości zadłużania się samorządów, jednak pełna ocena będzie możliwa dopiero po wejściu w życie nowych regulacji i wykazaniu przez samorządy faktycznych wartości.

Jedną z najważniejszych zmian jest umożliwienie restrukturyzacji długu i wcześniejszej spłaty w sytuacji posiadania własnych środków finansowych. Ta zmiana może mieć istotne znaczenie dla tych samorządów, które nie miały odpowiedniej nadwyżki operacyjnej

z trzech ostatnich lat, przez co nie mogły dokonać wcześniejszej spłaty zaciągniętych zobowiązań, pomimo posiadania wolnych środków pochodzących np. z nadwyżki budżetowej z poprzednich lat bądź prywatyzacji. Mogłoby się wydawać, że taka możliwość powinna funkcjonować od dawna, bo czyż nie jest absurdem posiadać zasoby środków i nie móc ich wydać na spłatę długu, a jednocześnie ponosić koszty obsługi istniejącego zadłużenia? Dokonując analizy wpływu projektowanych zmian ustawy o finansach publicznych na relację wynikającą z art. 243 tej ustawy, zestawiono wartości wyliczone w oparciu o obowiązujący stan prawny oraz po uwzględnieniu zmian. Należy jednak wskazać, że nie wszystkie wskazane w projekcie propozycje można uwzględnić w obliczeniach, m.in. wliczanie do relacji zobowiązań wynikających z umów, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, ponieważ nie są one literalnie wykazywane w WPF-ach. Można domniemywać, że w najbliższym czasie ulegnie również zmianie rozporządzenie ministra finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego określające wzór WPF.

Analizę przeprowadzono w oparciu o dane Ministerstwa Finansów z wieloletnich prognoz finansowych JST (stan bazy na 19 marca 2018). Jako zakres czasowy przyjęto lata 2018–2021, co wynika z minimalnego, ustawowego okresu sporządzania WPF przez samorządy w Polsce, natomiast szczegółowej analizie poddano lata 2020–2021 ze względu na najistotniejszy wpływ projektowanej zmiany na te lata. Jako że obecnie obowiązujący arkusz WPF nie uwzględnia wszystkich danych potrzebnych do kalkulacji wynikającej z planowanych zmian w latach 2020–2021, przyjęto następujące założenia do obliczenia relacji z art. 243 (w stosunku do obecnie obowiązującego wzoru):

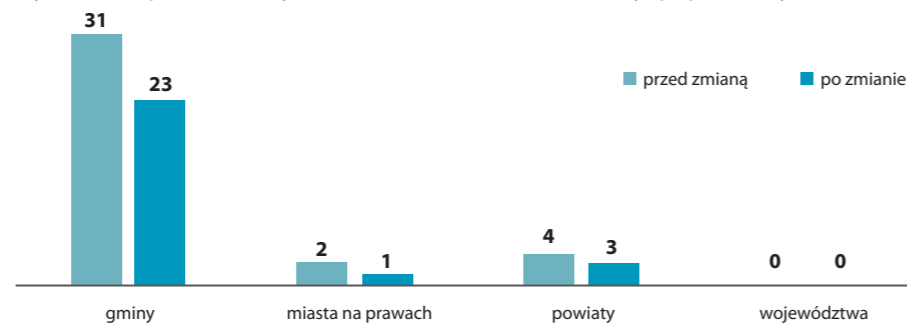
1) z lewej strony relacji:

a. w liczniku planowane odsetki od kredytów i pożyczek zastąpiono planowanymi wydatkami bieżącymi na obsługę długu;

b. w mianowniku dochody bieżące ogółem zastąpiono dochodami bieżącymi;

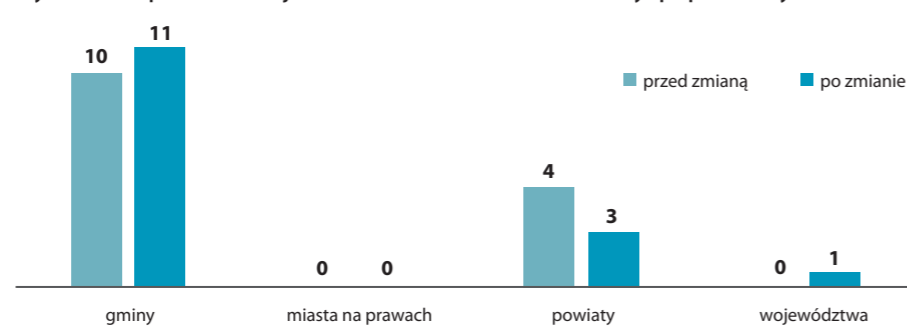
2) z prawej strony relacji:

Wykres 1. Niespełnienie relacji z art. 243 dla roku 2020 – stan obecny i po planowanych zmianach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wykres 2. Niespełnienie relacji z art. 243 dla roku 2021 – stan obecny i po planowanych zmianach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

- a. w liczniku dochody bieżące pomniejszono o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, natomiast wydatki pomniejszono o wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
- b. w mianowniku dochody bieżące pomniejszono o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.
- Analizując sytuację dla 2020 roku zauważyć można spadek liczby JST, które nie będą spełniać relacji, z 37 do 27. Należy przy tym wskazać, że:

- dla 18 jednostek, które nie spełniają wskaźnika obecnie, planowane zmiany nie przyniosą korzyści pozwalających spełnić ustawową relację;
- dla 19 jednostek, które nie spełniają wskaźnika, modyfikacje wynikające z projektu zmiany ustawy pozwolą na spełnienie relacji z art. 243;
- dla 9 jednostek, które zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym spełniają ustawowy wskaźnik, projektowane zmiany spowodują złamanie relacji.

Dla roku 2021 po uwzględnieniu zapisów projektu zmiany ustawy można zauważyć, że liczba jednostek, które nie będą spełniać relacji przed i po zmianie, wynosi 14. Należy przy tym wskazać, że:

- dla 9 jednostek, które nie spełniają wskaźnika obecnie, planowane zmiany nie przyniosą korzyści pozwalających spełnić ustawową relację;
- dla 5 jednostek, które nie spełniają wskaźnika, modyfikacje wynikające z projektu zmiany ustawy o finansach publicznych pozwolą na spełnienie relacji z art. 243;
- dla 5 jednostek, które zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym spełniają ustawowy wskaźnik, projektowane zmiany spowodują złamanie relacji.

Analizując kształtowanie się relacji z art. 243 uofp według bieżącego stanu prawnego oraz po uwzględnieniu zmian, można wysnuć wnioski, że wartość zarówno lewej, jak i prawej strony tej relacji zwiększyła się. Jednak przyrost wskaźnika maksymalnej spłaty zobowiązań jest większy od przyrostu wskaźnika planowanej spłaty zobowiązań dla wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym różnica pomiędzy wskaźnikiem maksymalnym a planowanym wzrasta, co z jednej strony zwiększa możliwości wcześniejszej spłaty zobowiązań, z drugiej zaś stwarza warunki do dalszego pozyskiwania zwrotnych źródeł finansowania.

Należy przy tym wskazać, że według omawianego projektu zmiany ustawy wskaźnik z art. 243 w finalnej formie zacznie obowiązywać od 2026 roku. Wtedy to z licznika wskaźnika maksymalnej spłaty wyłączone zostaną dochody ze sprzedaży majątku, okres obliczania relacji wydłuży się z trzech do siedmiu lat, a wydatki bieżące pomniejszone będą o wydatki na obsługę długu.

Jak wynika ze zbiorczych danych pochodzących z WPF jednostek samorządu terytorialnego (stan na 19 marca 2018 roku), po objęciu limitem wszystkich wydatków bieżących na obsługę długu (a nie tylko odsetek i dyskonta od zaciągniętych zobowiązań, jak dotychczas), w 2019 roku kwota objęta limitem może być wyższa o ponad 20 mln zł. Szczegółowe dane zawarto w tabeli 2. Objęcie limitem spłaty zadłużenia wszystkich wydatków na obsługę długu ma służyć zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego JST.

Zobowiązania samorządów (bez związków JST) według tytułów dłużnych (wartość nominalna) na podstawie zbiorczych sprawozdań Rb-Z w 2015 roku wynosiły ogółem blisko 71,635 mld zł. Rok później poziom zobowiązań JST zmniejszył się o 3,65 proc. w stosunku do roku poprzedniego. Pod koniec 2017 roku zobowiązania JST wynosiły nieco ponad 68,926 mld zł. Można więc uznać, że poziom zadłużenia JST się zmniejsza. Jednak w 2018 roku tendencja ta może zostać zachwiana z uwagi na dostrzegalne w sektorze samorządowym ożywienie inwestycyjne, spowodowane w dużej mierze zbliżającymi się wyborami oraz realizacją przedsięwzięć z dofinansowaniem unijnym, finansowanych częściowo także z kredytów, pożyczek bądź obligacji komunalnych. Poza tym ten rok może być rekordowy pod względem łącznej kwoty przeznaczanej na inwestycje, gdyż ze strony samorządowej docierają informacje, że po rozstrzygnięciu przetargów ceny oferentów niejednokrotnie przewyższają sumę środków zabezpieczonych w budżetach i pojawia się potrzeba pozyskiwania dodatkowego finansowania.

Tabela 1. Łączny wskaźnik z art. 243 dla poszczególnych typów JST – stan obecny i po planowanych zmianach

		Wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań (w proc.)		Wskaźnik maksymalnej spłaty zobowiązań (w proc.)		bufor obecnie	bufor po zmianie
		Obecnie	Po zmianie	Obecnie	Po zmianie		
Województwa	2020	6,26	8,03	12,34	18,73	6,08 p.p.	10,70 p.p.
	2021	6,63	7,79	13,42	20,57	6,79 p.p.	12,79 p.p.
Powiaty	2020	3,89	4,05	6,37	7,32	2,47 p.p.	3,28 p.p.
	2021	3,70	3,80	6,97	7,75	3,27 p.p.	3,95 p.p.
Miasta na prawach powiatu	2020	5,19	5,61	7,71	8,56	2,52 p.p.	2,95 p.p.
	2021	6,01	6,30	8,33	9,19	2,32 p.p.	2,89 p.p.
Gminy miejskie	2020	4,23	4,44	7,51	8,30	3,28 p.p.	3,86 p.p.
	2021	4,15	4,27	7,84	8,55	3,69 p.p.	4,28 p.p.
Gminy wiejskie	2020	4,47	4,64	8,86	9,68	4,39 p.p.	5,03 p.p.
	2021	4,23	4,32	9,49	10,24	5,25 p.p.	5,92 p.p.
Gminy miejsko-wiejskie	2020	4,71	4,93	9,30	10,17	4,59 p.p.	5,24 p.p.
	2021	4,56	4,71	9,32	10,10	4,75 p.p.	5,39 p.p.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela 2. Planowane wydatki JST na obsługę długu w latach 2018–2021 (w mln zł)

	2018	2019	2020	2021
Obsługa długu (poz. 2.1.3 w WPF)	2 484,42	2 847,46	2 964,12	2 999,10
Odsetki i dyskonto (poz. 2.1.3.1 w WPF)	2 450,31	2 827,44	2 942,38	2 974,15
Różnica	34,11	20,02	21,75	24,95

Źródło: Opracowano na podstawie danych z Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl)

W wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego (stan na 19 marca 2018 roku) łączna, planowana na 2018 rok kwota długu JST wynosi ponad 84 mld zł. W związku z powyższym wejście nowych przepisów może mieć ogromne znaczenie dla możliwości spłaty zaciągniętych w tym roku zobowiązań finansowych i bezpieczeństwa finansowego JST. Realny wpływ planowanych zmian na finansie JST będzie możliwy do oceny dopiero, gdy nowelizacja ustawy o finansach publicznych zacznie obowiązywać w pełnym wymiarze, tj. po 2026 roku. Jednak to pewne, że planowane zmiany są w dużej mierze odpowiedzią na piętrzące się patologie w samorządach i uszczelniają obowiązujące przepisy. Z pewnością elementem, który zwiększy możliwości wydatkowe JST, będzie wyłączenie z in-

dywidualnego wskaźnika zadłużenia przedterminowej spłaty zadłużenia, co pozwoli na uwolnienie środków finansowych w kolejnych latach. Tym samym może zostać rozwiązany problem ograniczonej możliwości restrukturyzacji długu i wcześniejszej spłaty zobowiązań w samorządach oraz ograniczonej możliwości dokonywania zmian w planach finansowych w zakresie środków UE. Pozytywnie należy ocenić także doprecyzowanie konstrukcji indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia i przepisów dotyczących realizacji programów postępowania naprawczych i podjętą próbę zniwelowania zagrożeń związanych z wystąpieniem nadmiernego zadłużenia JST i kumulacji jego spłaty. ■

*Curulis – Doradztwo Samorządowe

W myśl projektowanej ustawy jednostki samorządu terytorialnego będą także zobowiązane do uzyskania pozytywnej opinii RIO o możliwości spłaty zobowiązania, które wywołuje podobne skutki do umowy kredytu lub pożyczki. Tym sposobem ma zostać wzmocniona funkcja opiniodawcza izb, a finanse samorządowe mają być lepiej nadzorowane.

W 2018 roku spadek zadłużenia JST może wyhamować z uwagi na ożywienie inwestycyjne, spowodowane w dużej mierze zbliżającymi się wyborami oraz realizacją przedsięwzięć z dofinansowaniem unijnym, finansowanych częściowo z kredytów, pożyczek bądź obligacji komunalnych.