

KAMILLA MARCHEWKA-BARTKOWIAK

## NOWE ROZWIĄZANIA W FINANSACH SAMORZĄDOWYCH W ŚWIETLE WZROSTU ZADŁUŻENIA PUBLICZNEGO W POLSCE

### I. WPROWADZENIE

W odróżnieniu od wielu krajów Unii Europejskiej, a w szczególności państw strefy euro, w Polsce trudno mówić o występującym kryzysie zadłużenia publicznego. Jako wyznacznik takiej oceny służy często odniesienie do nałożonego na wszystkie państwa członkowskie kryterium zadłużenia sektora *general government* na maksymalnym poziomie 60% PKB. Obecnie większość państw UGW jest zadłużonych nawet ponad dwukrotnie powyżej dopuszczalnego poziomu. W Polsce od momentu wejścia do Unii Europejskiej ani razu nie odnotowano przekroczenia unijnej reguły fiskalnej w tym zakresie.

Niewątpliwie jednak problem wysokiego poziomu długu sektora finansów publicznych, a szczególnie znaczącej dynamiki jego przyrostu w ostatnich trzech latach, stanowi podstawę do podjętych działań konsolidacyjnych w obszarze finansów publicznych w Polsce. Punktem odniesienia do oceny stanu zadłużenia publicznego jest bowiem nie tylko 60-procentowa jego relacja do PKB wprowadzona dodatkowo w Konstytucji RP, ale unikalne na obszarze UE rozwiązanie w postaci krajowych progów ostrożnościowych w wysokości 50% oraz 55% PKB, po osiągnięciu których konieczne jest zastosowanie określonych ustawowo sankcji.

W powyższym kontekście uwagę zwracają szczególnie zmiany dotyczące finansów samorządów terytorialnych, wprowadzane od 2009 r., których założeniem jest zarówno ograniczanie możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i skonsolidowanie części zadłużenia lokalnego wewnątrz sektora.

Celem niniejszego artykułu jest analiza najważniejszych rozwiązań prawnych nałożonych na finanse samorządowe w ostatnich dwóch latach oraz ich weryfikacja na bazie wybranych wyników badania ankietowego przeprowadzonego przez Biuro Analiz Sejmowych w marcu 2011 r. w grupie miast na prawach powiatu i województw<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Całość wyników badania opublikowano w: M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w świetle badania ankietowego miast i województw*, Analizy BAS, [www.bas.sejm.gov.pl](http://www.bas.sejm.gov.pl).

## II. ZMIANY W ZAKRESIE LIMITÓW ZADŁUŻENIA LOKALNEGO

Reguły ograniczające poziom długu lokalnego stanowią zazwyczaj element rozwiązań mających na celu zahamowanie nadmiernego wzrostu całego długu publicznego w średnim i długim okresie, jak również zachowanie zdolności do bieżącej obsługi wcześniej zaciągniętego zadłużenia.

Jak wynika z dotychczas prowadzonych badań, istotną właściwością reguł nakładanych na samorządy terytorialne jest to, iż – po pierwsze – są one często bardziej restrykcyjne niż reguły dotyczące długu Skarbu Państwa, a po drugie – ich zbyt rygorystyczna konstrukcja może doprowadzić do sytuacji wymuszania przez władze lokalne zwiększenia dofinansowania zadań z budżetu państwa, wpływając tym samym na wzrost zadłużenia władz centralnych<sup>2</sup>. W tym kontekście w Polsce uwagę zwraca przeprowadzona kompleksowa zmiana reguły zadłużenia lokalnego.

Zgodnie z przyjętymi w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.<sup>3</sup> nowymi zasadami, od 2014 r. dwa podstawowe ograniczenia dotyczące zadłużenia samorządów terytorialnych, tj. 15-procentowy<sup>4</sup> limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 uofp z 2005 r.<sup>5</sup>) oraz 60-procentowy limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych<sup>6</sup> (art. 170 uofp z 2005 r.), mają zostać zastąpione przez tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia (dalej: IWZ). Zmiana ta ma przede wszystkim stworzyć podstawy indywidualnego podejścia do oceny poziomu zaciągniętych zobowiązań przez samorządy terytorialne oraz stopnia zabezpieczenia ich spłaty.

Podstawą wprowadzenia tej reformy nie są trudności w realizacji wyznaczonych obecnie reguł zadłużenia, ale przede wszystkim odpowiedź na wcześniejsze postulaty władz lokalnych domagających się odejścia od jednolitego traktowania w tym zakresie wszystkich szczebli sektora samorządowego. Należy zauważyć, że mimo prawie dwukrotnego wzrostu nominalnej wartości długu lokalnego w latach 2008-2010 i zwiększenia udziału tego długu w łącznej pozycji zadłużenia sektora finansów publicznych (do ponad 7% na koniec

<sup>2</sup> M. Hallerberg, J. von Hagen, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2006, s. 18.

<sup>3</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. (dalej: uofp).

<sup>4</sup> Powyższy limit zadłużenia może zostać obniżony do 12%, 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 ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

<sup>5</sup> Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

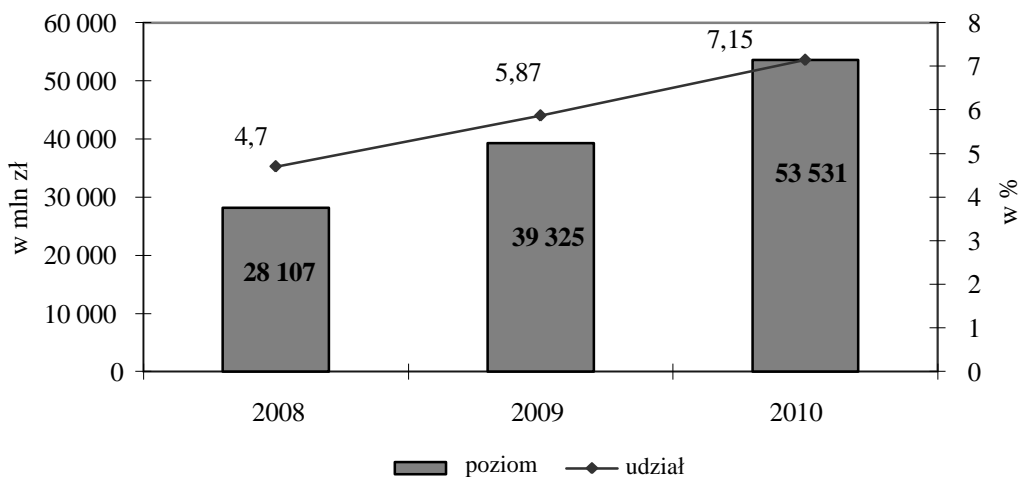
<sup>6</sup> Przy obliczaniu tego wskaźnika nie uwzględnia się emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pomocowymi z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy państw EFTA. Zasada ta obowiązuje do czasu zakończenia programu, projektu lub zadania realizowanego ze środków pomocowych oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków. W wypadku 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 i pożyczek oraz udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia warunków nieprzekroczenia 60% relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych.

2010 r. – zob. wykres 1), zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego nie osiągnęła wyznaczonych limitów 15% i 60% dochodów ogółem.

Podobnie sytuacja ta powinna wyglądać w kolejnych trzech latach, co potwierdzają dane uzyskane z opracowanej po raz pierwszy wieloletniej prognozy finansowej dla miast i województw (wykres 2 i 3). Zgodnie zatem z przewidywaniami badanych jednostek, średni poziom wskaźnika zadłużenia/dochodów ogółem w 2011 r. nie powinien przekroczyć 40%, rocznej obsługi długu, zaś kapitał plus odsetki – 7,5%. Oznacza to, że obowiązujące obecnie reguły zadłużenia samorządów można nazwać efektywnymi. W kolejnych latach relacje te mogą ulec zwiększeniu (głównie w wypadku województwa) lub ustabilizowaniu (miasta).

### Wykres 1

Poziom zadłużenia sektora samorządowego i jego udział w długi całego sektora finansów publicznych

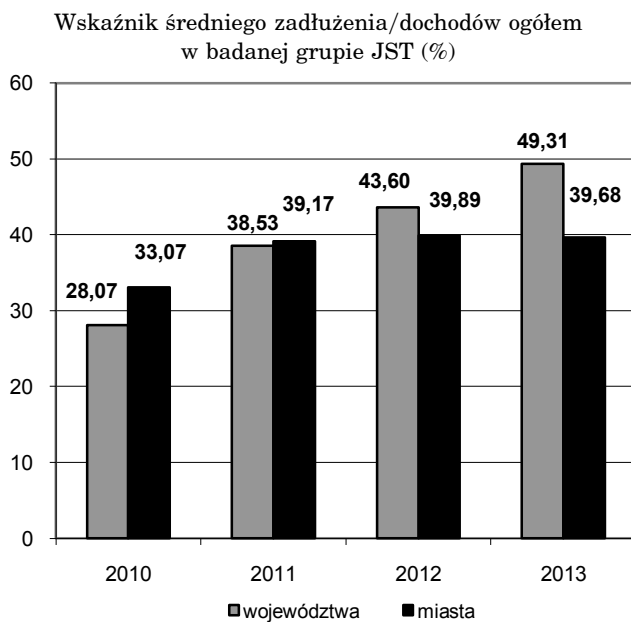


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zaobserwowana tendencja dotycząca lat 2011-2013 ma kluczowe znaczenie, gdyż będzie brana pod uwagę przy wprowadzeniu IWZ, którego limit wyznaczają uzyskane odpowiednie wielkości budżetowe z trzech lat poprzedzających rok oceny możliwości zaciągania zobowiązań przez samorządy terytorialne według nowej reguły.

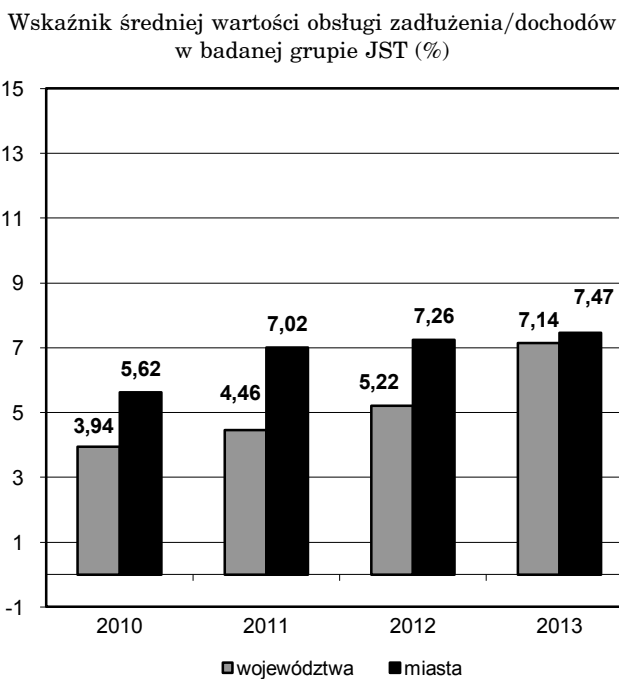
Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (JST) nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

Wykres 2



Źródło: opracowanie na podstawie badania ankietowego Biura Analiz Sejmowych.

Wykres 3



Źródło: jak w wykresie 2.

- spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na:
  - a) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
  - b) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
  - c) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
  - d) finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych,
- odsetek od wszystkich kredytów i pożyczek, łącznie z zaciągniętymi na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a także odsetek od papierów wartościowych,
- dyskonta od wszystkich emitowanych papierów wartościowych,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu,
- przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu<sup>7</sup>, zgodnie ze 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,

<sup>7</sup> Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów dodaje się przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym; w pozostałych wypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

- $Sm$  – 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.

Zgodnie z powyższą konstrukcją IWZ, limit zaciągania zobowiązań w danym roku ( $R + O$ ) uzależniony będzie przede wszystkim od realizacji nadwyżki operacyjnej budżetu jednostki (dodatnia różnica między dochodami i wydatkami bieżącymi<sup>8</sup>) oraz uzyskanych dochodów z majątku komunalnego. Należy jednak zaznaczyć, że od początku wprowadzenia powyższych zależności zwracano uwagę na kilka znaczących wad, w tym między innymi<sup>9</sup>:

- oparcie relacji na danych historycznych, które nie odzwierciedlają aktualnej sytuacji finansowej JST oraz sytuacji prognozowanej,
- podwójne naliczanie pozycji kosztów obsługi zadłużenia, ponieważ ukrywa się ona również w wydatkach bieżących po prawej stronie wzoru, co zmniejsza zdolność kredytową jednostki,
- 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, mimo że środki te nie mogą być wykorzystywane na finansowanie zadań województwa, gdyż są zwracane do budżetu państwa,
- uzależnienie zaciągania zobowiązań od uzyskanych, często nieregularnych dochodów majątkowych, co może zwiększać presję na sprzedaż majątku komunalnego,
- kontrowersyjny termin wprowadzenia tego wskaźnika, gdyż w pierwszym roku obowiązywania do jego wyliczenia będą brane wyniki budżetowe uzyskane przez jednostki w latach spowolnienia gospodarczego.

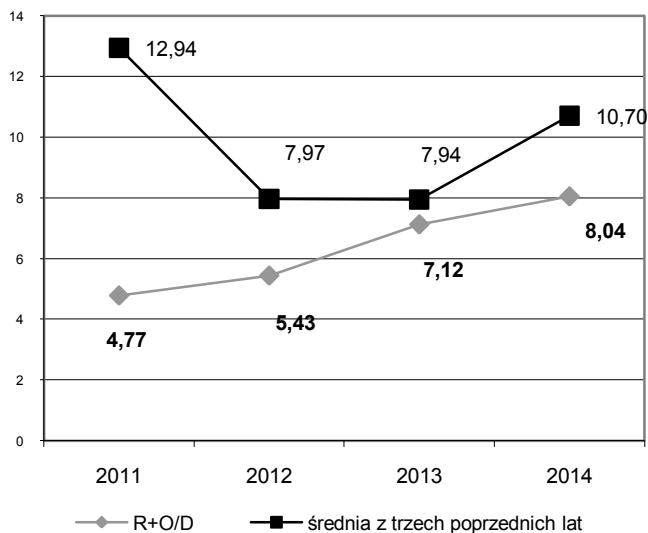
Należy także zwrócić uwagę, że nowe ograniczenie zadłużenia lokalnego w praktyce może stać się bardziej restrykcyjne, aniżeli dotychczasowe limity (wykres 4 i 5). Jak wynika bowiem z badania przeprowadzonego dla największych jednostek, gdyby IWZ zaczął obowiązywać od 2012 r., wiele z nich mogłoby mieć problem z zaciągnięciem kolejnych zobowiązań. Zarówno w odniesieniu do miast, jak i województw średni poziom obsługi długu zbliżyłby się znacząco do wyznaczonego średniego limitu. Wśród 52 miast, które odpowiedziały na ankietę, aż 30 zadeklarowało przekroczenie w kolejnym roku limitu zadłużenia wynikającego z przyjętej konstrukcji wskaźnika IWZ. Z kolei spośród 15 województw podobny problem miałyby trzy jednostki. W kolejnym roku sytuacja byłaby tylko nieznacznie lepsza.

<sup>8</sup> Zgodnie z nową regułą zawartą w uopf z 2009 r., jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami.

<sup>9</sup> Między innymi na podstawie odpowiedzi uzyskanych z badania ankietowego BAS.

Wykres 4

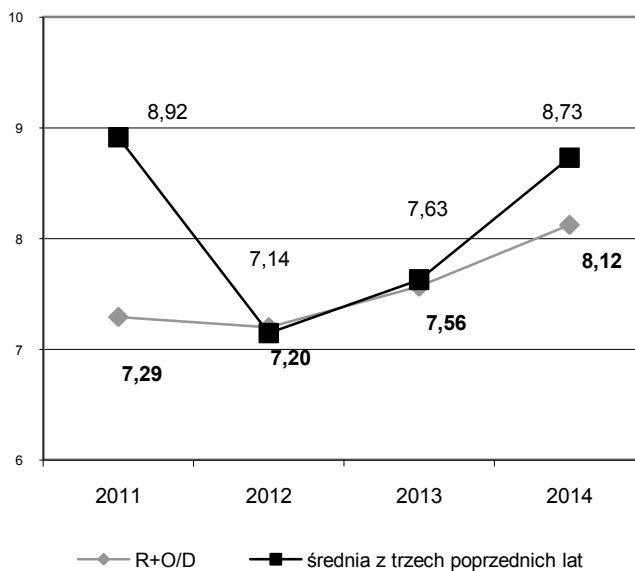
Relacje w ramach indywidualnego wskaźnika zadłużenia  
badanych województw (%)



Źródło: opracowanie na podstawie badania ankietowego Biura Analiz Sejmowych.

Wykres 5

Relacje w ramach indywidualnego wskaźnika zadłużenia  
badanych miast (%)



Źródło: jak w wykresie 2.

Zmiana limitu zadłużenia lokalnego, choć wprowadzona już w 2009 r., budzi coraz więcej kontrowersji w miarę zbliżania się do terminu wprowadzenia nowego rozwiązania. Coraz szersze badania wskazują, że samorządy powinny rozpocząć w bieżącym roku proces trzyletniego dostosowania do wypełnienia IWZ w 2014 r. Toczy się także dyskusja nad ewentualnym przyspieszeniem wprowadzenia indywidualnej oceny możliwości zaciągania zadłużeniu przez samorządy terytorialne (już od 2013 r.), co w świetle powyższych wniosków może obniżyć zdolność niektórych jednostek do bieżącej obsługi zobowiązań i zaciągania nowych.

### III. ZMIANY W ZAKRESIE DEFINICJI PAŃSTWOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO

Kolejną, wydawałoby się niewielką, zmianą oddziałującą na możliwości zaciągania długu lokalnego była dokonana redefinicja państwowego długu publicznego, wprowadzona w grudniu 2010 r.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawy o finansach publicznych z 2009 r., państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania z tytułów:

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

Szczegółową klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, 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.<sup>10</sup> Dokonana zmiana definicyjna wywołała wiele kontrowersji, gdyż rozszerzyła zakres „klasycznych” tytułów dłużnych, takich jak kredyty, pożyczki czy emisja papierów dłużnych o:

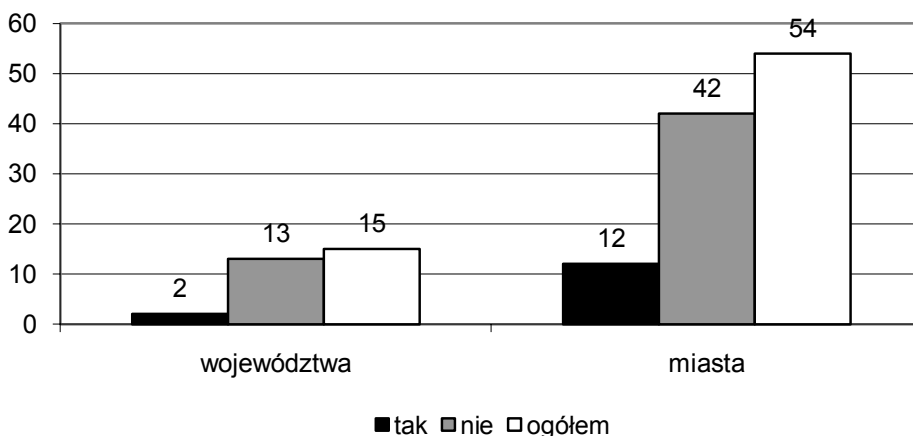
- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności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

Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w ramach potencjalnego wpływu zobowiązań niewymagal-

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 252, poz. 1692.

Wykres 6

Ocena wpływu zmiany definicji PDP na poziom zobowiązań badanych jednostek



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety.

nych wykazanych w części D sprawozdania RB-Z na wskaźnik zadłużenia w związku ze zmianą klasyfikacji tytułów dłużnych, przeszło 80 jednostek samorządu terytorialnego (głównie na poziomie gmin) może mieć problemy z bieżącą realizacją wyznaczonych limitów zadłużenia, z tego 6 może przekroczyć poziom 100% zobowiązań ogółem w stosunku do dochodów planowanych.

Z kolei z przeprowadzonego przez BAS badania ankietowego dla sześciu województw i miast wynika, że zmiana ta nie będzie miała znaczącego wpływu na te jednostki. Wśród obu grup jednostek tylko 14 odnotowało zwiększenie zadłużenia z tytułu rozszerzenia klasyfikacji państwowego długu publicznego, co stanowi około 20% ankietowanych samorządów (wykres 6).

Oznacza to, iż większość badanych jednostek zaciąga zobowiązania w „klasycznych” instrumentach finansowych, takich jak kredyty bankowe, kredyty i pożyczki preferencyjne, obligacje komunalne. Z kolei największy wpływ na zmianę definicji mogą mieć zobowiązania z tytułu kredytów handlowych, gdyż PPP nie jest dotychczas formułą często wykorzystywaną na szczeblu zarówno województw, jak i miast.

#### IV. NOWE ROZWIĄZANIA W RAMACH KONSOLIDACJI ZADŁUŻENIA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Od 2011 r. trwają prace nad wprowadzeniem skonsolidowanego systemu zarządzania płynnością sektora publicznego, którego głównym celem jest wykorzystanie wolnych środków wybranych 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 oraz kosztów obsługi długu w długim okresie. Rozwiązanie to w różnym zakresie coraz częściej stosowane jest także w krajach Unii Europejskiej<sup>11</sup>.

Jak szacowało Ministerstwo Finansów, pod 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 bankowym<sup>12</sup>. Z kolei w projekcie ustawy budżetowej na 2011 r. Ministerstwo Finansów zakładało, że poziom potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa w tym roku, dzięki zastosowaniu systemu zarządzania płynnością sektora publicznego, ulegnie obniżeniu o około 19 mld zł.

Rozpoczęty proces konsolidacji zarządzania płynnością ma jednak niejednolity charakter podmiotowy, gdyż obejmuje zarówno jednostki zobowiązane do przystąpienia do niego, jak i jednostki, które otrzymały dobrowolność w tym zakresie. Skonsolidowane zarządzanie płynnością obejmie zatem trzy grupy jednostek<sup>13</sup>:

1) obowiązek przekazywania wolnych środków w zarządzanie Ministra Finansów dotyczy państwowych funduszy celowych bez osobowości prawnej, z wyjątkiem funduszy ZUS i KRUS,

2) obowiązek lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów dotyczy agencji wykonawczych, NFZ oraz pozostałych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną utworzonych na podstawie odrębnych ustaw (w tym NFOŚiGW, FGŚP, PFRON),

3) dobrowolność lokowania środków w formie depozytu terminowego u Ministra Finansów na warunkach określonych w umowie dotyczy przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, uczelni publicznych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, ZUS, KRUS oraz ich funduszy.

Instytucją odpowiedzialną za operacyjną obsługę systemu zarządzania płynnością sektora publicznego został Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). W związku z powyższym podmioty z dwóch pierwszych grup zobligowane zostały do posiadania rachunku w tym właśnie banku. W odniesieniu do grupy trzeciej obowiązek taki dotyczy tylko ulokowania środków na okres krótszy niż 3 dni.

BGK oferuje zatem dwa instrumenty lokacyjne:

– lokaty *overnight* (O/N) dla niewykorzystanych środków jednostek na koniec dnia, których zwrot ma miejsce dnia następnego,

– depozyt terminowy dla wolnych środków lokowanych u Ministra Finansów lub środków przekazywanych w zarządzanie na podstawie złożonej przez jednostkę dyspozycji.

<sup>11</sup> Więcej na ten temat w: K. Marchewka-Bartkowiak, *Skonsolidowany system zarządzania płynnością sektora publicznego*, Analizy BAS nr 19(43)/2010.

<sup>12</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw, druk sejmowy nr 3576, s. 2.

<sup>13</sup> Na podstawie powołanego w przypisie 12 uzasadnienia oraz materiałów uzyskanych z Ministerstwa Finansów.

Powyższe lokaty są oprocentowane. Zasady oprocentowania uzależnione są od terminu przyjęcia środków (tabela 1). W wypadku rozwiązania depozytu lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie przez daną jednostkę przed upływem wyznaczonego terminu, odsetki nie będą naliczane.

**Tabela 1**

Zasady oprocentowania depozytów środków przekazanych w zarządzanie MF

<b>Termin depozytu/zarządzania</b>	<b>Stopa oprocentowania</b>
do 3 dni	oprocentowanie w wysokości nie niższej niż stopa depozytowa NBP
od 3 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: opracowanie na podstawie rozporządzenia MF.

Cały proces konsolidacji płynności sektora publicznego miał się rozpocząć po czterech miesiącach od ogłoszenia zmian w ustawie o finansach publicznych. Od tego momentu wyznaczone jednostki miały 60 dni na otwarcie rachunków w BGK i przekazanie swoich środków w zarządzanie Ministrowi Finansów.

Samorządy terytorialne mają zatem dobrowolny dostęp do nowego systemu. W ramach przeprowadzonego badania ankietowego przez BAS na 69 jednostek chęć przystąpienia do skonsolidowanego systemu zarządzania płynnością zadeklarowało zdecydowanie 13 z nich, z czego 10 tylko w ramach depozytów powyżej 3 dni. Tak niski wynik można jednak wyjaśnić słabą jeszcze wówczas wiedzą władz lokalnych na temat szczegółowych zasad funkcjonowania nowego rozwiązania (m.in. oprocentowania).

Należy także zaznaczyć, że proces konsolidacji w badanym obszarze może jeszcze ulec rozszerzeniu ze względu na wprowadzenie przez Bank Gospodarstwa Krajowego nowej inicjatywy w tym zakresie.

W celu konsolidacji finansów publicznych BGK proponuje działania w kierunku zmiany zainteresowań samorządów w ramach struktury długu z kredytów/depozytów w kierunku obligacji zarówno po stronie pozyskania finansowania, jak i lokowania środków. Koncepcja ta zakłada wzajemne nabywanie przez jednostki samorządowe obligacji komunalnych emitowanych przez inne podmioty samorządowe. Główne założenia to:

- nabywanie obligacji komunalnych przez jednostki samorządu terytorialnego odbywać by się miało w ramach systemu stworzonego przez BGK, na podstawie którego kojarzone byłyby wolne środki jednostek samorządu

terytorialnego ze zobowiązaniami z tytułu obligacji emitowanych przez inne samorządy;

– BGK jako operator systemu pełniłby rolę agenta emisji obligacji komunalnych, które plasowane byłyby wśród innych samorządów;

– ze względu na szacowane okresy utrzymywania wolnych środków finansowych, kluczowym założeniem jest umożliwienie przeprowadzania przez samorządy emisji o zapadalności nie dłuższej niż 3-miesięczne – z możliwością dalszego przedłużania w ramach ustanowionych programów. Powyższe nie wyklucza możliwości emitowania papierów na okresy dłuższe niż 3-miesięczne ze względu na fakt, że oprócz roli agenta emisji, BGK pełniłby również rolę podmiotu gwarantującego płynność instrumentu (gwarant nabycia obligacji);

– BGK byłby tzw. animatorem dopasowującym czasowo nadwyżki środków finansowych do wartości wyemitowanych na dany moment obligacji, poprzez zapewnienie możliwości odsprzedaży Bankowi obligacji na rynku wtórnym<sup>14</sup>.

Zgodnie z szacunkami BGK, powyższy mechanizm umożliwiłby unettowanie zadłużenia, tj. pomniejszenie zadłużenia o nadwyżkę finansową, co pozwoliłoby zredukować deficyt finansów JST do poziomu około 30 mld zł<sup>15</sup>. Samorządy jednak zgłaszają głównie zapotrzebowanie na krótkoterminowe formy finansowania. W wyniku przeprowadzonego przez Bank badania ankietowego wśród 100 jednostek samorządu terytorialnego okazało się, że obecnie:

– 34% z nich korzysta z kredytu krótkoterminowego o terminie spłat nieprzekraczającym 31 grudnia danego roku,

– 29% korzysta z kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym w ramach obsługi bankowej,

– reszta z innych form finansowania<sup>16</sup>.

## V. PODSUMOWANIE

Udział nominalnego zadłużenia samorządowego we wskaźniku państwowego długu publicznego nie odgrywa znaczącej roli. Problemem stały się jednak wysoki przyrost zobowiązań samorządów w ostatnich latach oraz możliwe zagrożenie niewypłacalnością niektórych z nich, zwłaszcza w obliczu przejścia na indywidualną skalę ich oceny. Nowe rozwiązania wprowadzone i nadal proponowane w tym zakresie mają na celu – z jednej strony – zmniejszenie zagrożenia i polepszenie monitoringu finansów samorządowych, a z drugiej – obniżenie presji na ewentualne zwiększenie długu całego sektora finansów publicznych.

W tym kontekście zastosowanie nowych reguł oraz definicji zadłużenia lokalnego należy ocenić pozytywnie. Działania konsolidacyjne powinny jednak

<sup>14</sup> Informacje uzyskane bezpośrednio z BGK.

<sup>15</sup> T. Mirończuk, *Konsolidacja finansów publicznych – szanse i zagrożenia*, w: A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, Wyd. CEDEWU.PL, s. 55-58.

<sup>16</sup> T. Mirończuk, *Konsolidacja sektora samorządowego*, wystąpienie na Forum Samorządowym, marzec 2011 r.

stanowić przede wszystkim makroekonomiczne wsparcie procesu, który umożliwi koordynację bilansu całego sektora publicznego, w szczególności krótkoterminowych (płynnych) pozycji ich aktywów finansowych i pasywów.

*dr Kamilla Marchewka-Bartkowiak*  
*Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*

#### NEW SOLUTIONS IN LOCAL GOVERNMENTS FINANCES IN LIGHT OF AN INCREASING PUBLIC DEBT IN POLAND

##### Summary

The debt of territorial governments has recently become one of the elements of the analysis of the state of public finance in Poland as it is believed that the rapid rise of the level of indebtedness of those bodies is reflected in the public debt. This, in turn, has triggered some major amendments of legal and organisational nature that were introduced in the amended law on public finance.

The aim of this paper is to analyse the main legal solutions that have been implemented in the last two years with regard to local governments finances, and revise them based on the results of a survey made on a group of towns and voivodeships.

