

# Joanna Przybylska

---

## Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ustawy o finansach publicznych

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 214-222

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOANNA PRZYBYLSKA

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PROJEKCIE USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

### Wprowadzenie

Problematyka ustalania limitów zadłużenia poszczególnych jednostek samorządowych jest przedmiotem zainteresowań zarówno wielu praktyków, jak i teoretyków zajmujących się finansami publicznymi<sup>1</sup>. Nabiera ona szczególnego znaczenia w perspektywie absorpcji środków unijnych. Obecnie obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie budzą wiele wątpliwości, poddawane są krytyce i nasuwają pytania o konieczne zmiany i kształt docelowego modelu oceny zdolności do zaciągania zobowiązań i obsługi zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego. Okazją do wprowadzenia modyfikacji obecnych zasad ustalania limitów zadłużenia w sektorze samorządowym są plany uchwalenia nowej ustawy o finansach publicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie zasad określania wielkości maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) zawartych w projekcie ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup>, porównanie ich z obecnie obowiązującymi zasadami oraz próba oceny proponowanych zmian.

### Ograniczenia dotyczące zaciągania zobowiązań przez JST w Polsce – stan obecny

W obowiązujących przepisach prawnych ustawodawca zawarł szereg ograniczeń, które dotyczą zadłużania się JST. Mają one zarówno charakter ilościowy, jak i jakościowy<sup>3</sup>. JST mogą przeznaczać środki pochodzące z zewnętrznych źródeł finansowania na:

---

<sup>1</sup> Por. m.in.: M. Bittner: *Jaki powinien być wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 99 (2221); R. Dobrzyńska, E. Kamińska: *Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*. Raport Specjalny Agencji FitchRatings, Warszawa 2006, [http://poznan.biznespolska.pl/analizy/report.php/...](http://poznan.biznespolska.pl/analizy/report.php/.../), 28.02.2009; Ł. Zalewski: *Nowe limity zadłużenia będą korzystne dla samorządów*, „Gazeta Prawna” 2009, nr 185 (2307).

<sup>2</sup> Projekt ustawy o finansach publicznych z dnia 7 października 2008 r., [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), 25.02.2009.

<sup>3</sup> Podziału instrumentów państwa, które mają zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu się JST na instrumenty o charakterze ilościowym i jakościowym dokonano m.in. w: S. Kańduła, J. Kotlińska: *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i proponowane kierunki zmian*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. R. Broł. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 3 (1203), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego

- a) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego;
- b) finansowanie planowanego na koniec roku deficytu budżetowego;
- c) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek<sup>4</sup>.

Do ograniczeń ilościowych zaliczamy przede wszystkim dwa wskaźniki zadłużenia: 1) udział łącznego zadłużenia danej jednostki samorządowej w jej dochodach i 2) udział rocznych płatności związanych z obsługą zadłużenia do planowanych rocznych dochodów budżetu JST (tzw. wskaźnik obsługi zadłużenia). Pierwszy ze wskaźników liczony jest na koniec roku budżetowego (w relacji do dochodów wykonanych w danym roku) oraz na koniec każdego kwartału (w relacji do dochodów planowanych) i nie może osiągnąć wartości wyższej niż 60%<sup>5</sup>.

Wartość drugiego wskaźnika uzależniona jest od relacji państwowego długu publicznego do PKB. Jeśli wspomniana relacja nie przekroczy wartości 55%, wówczas łączna kwota związana z obsługą zadłużenia<sup>6</sup> nie może w danym roku przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST. W sytuacji gdy udział państwowego długu publicznego w PKB będzie wyższy niż 55%, omawiany limit ulega zmniejszeniu do 12%, chyba że obciążenia związane z obsługą długu przez JST są związane z zobowiązaniami zaciągniętymi przed datą ogłoszenia wspomnianej relacji<sup>7</sup>.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że omówione wyżej ograniczenia dotyczące zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządowe zostały nieco złagodzone po przystąpieniu Polski do UE. Opisanych wyżej ograniczeń nie stosuje się bowiem do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, które zaciągnięte zostały w celu pozyskania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa EFTA<sup>8</sup>. Przy ustalaniu relacji kwoty związanej z obsługą zadłużenia do dochodów jednostki samorządowej nie bierze się również pod uwagę poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania

---

we Wrocławiu, Wrocław 2008. W niniejszym opracowaniu, ze względu na ograniczenia objętości artykułu, przedstawione zostaną jedynie ograniczenia ilościowe.

<sup>4</sup> Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm, art. 82.

<sup>5</sup> *Ibidem*, art. 170.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych na kwotę tę składają się: spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, kwoty niezbędne do wykupu papierów wartościowych, których emitentem jest JST wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 169.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych do środków tych zaliczamy: środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa EFTA: Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, a także inne środki.

jednostki samorządu terytorialnego, które są współfinansowane z określonych wcześniej środków unijnych lub środków pochodzących od państw EFTA<sup>9</sup>. Zastosowanie takiego rozwiązania ma niewątpliwie na celu ułatwienie jednostkom samorządowym absorpcji wspomnianych środków.

Obecnie obowiązujące w Polsce limity zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego są często przedmiotem krytyki. Pierwszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę poddając ocenie istniejące rozwiązania jest fakt, że opisane wcześniej wskaźniki (relacja zadłużenia do dochodów JST oraz wskaźnik obsługi zadłużenia) są nie są uzależnione od wielkości budżetu danej JST, jej rodzaju czy rzeczywistej zdolności kredytowej. Taki brak zróżnicowania jest jedną z najpoważniejszych wad obecnych rozwiązań. W praktyce ustawowe limity są istotnym ograniczeniem działalności władz samorządowych dużych gmin miejskich. W gminach tych, mimo zbliżenia się do obowiązujących ograniczeń, władze lokalne mogłyby zaciągać kolejne zobowiązania, bez ryzyka utraty płynności finansowej. Z kolei dla małych gmin ustawowy limit wysokości zadłużenia okazuje się często zbyt wysoki, a jego osiągnięcie wiązałoby się z niewypłacalnością jednostki samorządowej<sup>10</sup>. Utrata płynności przez jednostki samorządu terytorialnego możliwa jest bowiem także przy niskich poziomach ustawowych wskaźników, niekiedy z kolei nawet ich znaczne przekroczenie nie musi oznaczać problemów z płynnością.

Opisany problem wynika bezpośrednio z tego, że ustawowe pułapy zadłużenia, które obecnie są stosowane, ustalane są w relacji do dochodów ogółem budżetu JST, na które składają się dochody bieżące (powtarzalne) oraz dochody kapitałowe. Dochody kapitałowe, do których zaliczamy np. dochody ze sprzedaży majątku czy dofinansowanie inwestycji (np. z budżetu państwa) charakteryzują się niesystematycznością. Konsekwencją takiego rozwiązania może być sytuacja, kiedy na skutek zmniejszenia się dochodów kapitałowych (które związane są np. z zakończeniem inwestycji) – przy niezmiennym nominalnym poziomie zadłużenia – w danej jednostce samorządowej limity dotyczące zadłużenia gwałtownie wzrosną lub zostaną przekroczone<sup>11</sup>.

Inną słabością obowiązujących przepisów dotyczących zadłużenia JST jest nieuwzględnianie w rachunku zadłużenia niektórych tytułów dłużnych, związanych z rozwojem form finansowania, takich jak np. zobowiązań wynikających z transakcji leasingowych, faktoringu, wykupu wierzytelności czy kredytu kupieckiego (zobowiązań z tytułu towarów i usług o odroczonym terminie płatności). Takie fragmentaryczne podejście do problematyki zadłużenia niesie ryzyko zawierania przez JST wymienionych wyżej umów

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 169 i 170.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 499.

<sup>11</sup> Problem ten został opisany m.in. w: R. Dobrzyńska, E. Kamińska: *Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*, <http://poznan.biznespolska.pl/analizy/report.php.../>, 28.02.2009; K. Kuniewicz: *Nowy wskaźnik zadłużenia samorządów*. „Wspólnota” 2008, nr 31, [www.wspolnota.org.pl/content/view/6727/](http://www.wspolnota.org.pl/content/view/6727/), 27.02.2009.

w rozmiarze, który może prowadzić do nieograniczonego wzrostu łącznego zadłużenia, co może skutkować trudnościami w spłacie zobowiązań<sup>12</sup>.

Poza opisanymi limitami ilościowymi, które odnoszą się do kwestii zadłużenia jednostek samorządowych, ograniczenia dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań przez JST wynikają również z procedur ostrożnościowych. Należy zatem stwierdzić, że ustawodawca uzależnił wysokość możliwości pożyczkowych JST od sytuacji finansowej budżetu państwa<sup>13</sup>. Ograniczenia te zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Wpływ procedur ostrożnościowych na możliwości pożyczkowe JST (stan na 01.03.2009)

Wartość wskaźnika PDP:PKB	Ograniczenia dla budżetu JST
(50%; 55%)	deficyt JST / dochody budżetu JST $\leq$ deficyt BP / dochody budżetu BP
(55%; 60%)	deficyt JST / dochody budżetu JST $\leq$ deficyt BP / dochody budżetu BP $\times$ R, gdzie R = $(0,6 - \text{PDP:PKB}) / 0,05$
(60%; $\infty$ )	dochody budżetu JST $\geq$ wydatki budżetu JST <sup>14</sup> zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji (od siódmego dnia od ogłoszenia relacji PDP:PKB do końca następnego roku budżetowego)

Objaśnienie: PDP – państwowy dług publiczny; JST – jednostka samorządu terytorialnego; BP – budżet państwa.

<sup>14</sup> Dopuszcza się deficyt w budżecie JST tylko w przypadku, gdy jest on sfinansowany emisją papierów wartościowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami unijnymi i środkami pochodzącymi od krajów EFTA.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 79.

Opisane uzależnienie możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządowe od relacji państwowego długu publicznego do PKB jest bardzo niekorzystnym rozwiązaniem dla jednostek samorządowych. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której – niezależnie od sytuacji finansowej JST – możliwości zadłużania się są ograniczane z przyczyn niezależnych od samej jednostki samorządowej. W przypadku przekroczenia pierwszego progu określonego w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku relacja deficytu do dochodów budżetu państwa determinuje analogiczne relacje w każdej jednostce samorządowej. Po przekroczeniu przez relację państwowego długu publicznego do PKB kolejnych progów, ograniczenia nakładane na JST są coraz bardziej restrykcyjne i w większym stopniu ograniczają swobodę gospodarowania samorządowymi środkami publicznymi. Biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki udział sektora samorządowego w tworzeniu

<sup>12</sup> R. Dobrzyńska, E. Kamińska: *op.cit.*, s. 5; W. Gonet: *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*. „Finanse Komunalne” 2008, nr 11, s. 13.

<sup>13</sup> S. Kańduła, J. Kotlińska: *op.cit.*, s. 497.

państwowego długu publicznego w Polsce, wydaje się, że restrykcyjność funkcjonujących obecnie rozwiązań jest zbyt daleko idąca<sup>14</sup>.

### **Ograniczenia zaciągania zobowiązań przez JST w projekcie ustawy o finansach publicznych**

W projekcie ustawy o finansach publicznych z października 2008 roku proponuje się wprowadzenie istotnych zmian w zakresie sposobów ograniczania możliwości zadłużania się jednostek samorządowych. Rozwiązania zawarte w projekcie opierają się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze – przyjmuje się, że dług nie powinien być zaciągany na finansowanie wydatków bieżących, po drugie – zakłada się ustalanie bezpiecznego poziomu zadłużenia indywidualnie dla każdej jednostki samorządowej, w zależności od wypracowanej przez nią nadwyżki bieżącej (operacyjnej).

Pierwsza zasada przyjęta w projekcie ustawy o finansach publicznych odnosi się do konieczności zrównoważenia budżetu bieżącego JST. Zgodnie z tą regułą organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące<sup>15</sup> będą wyższe niż planowane dochody bieżące<sup>16</sup> powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Ustawodawca dopuszcza pewne odstępstwo od tej zasady, które związane jest z finansowaniem działalności ze środków unijnych. Wykonane wydatki bieżące mogą przewyższać wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków pochodzących z budżetu UE oraz od państw EFTA. Należy także dodać, że odstępstwo to jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy wspomniane środki nie zostały przekazane w danym roku budżetowym<sup>17</sup>.

Istotną zmianą proponowaną w omawianym projekcie ustawy o finansach publicznych jest zastąpienie dwóch obecnie obowiązujących wskaźników jednym limitem zadłużenia, ustalonym indywidualnie dla każdej jednostki samorządowej. Do ustalenia limitu zadłużenia według nowych zasad stosuje się następujący wzór:

---

<sup>14</sup> K. Kuniewicz: *Nowy wskaźnik zadłużenia samorządów*, [www.wspolnota.org.pl/content/view/full/6727/](http://www.wspolnota.org.pl/content/view/full/6727/), 27.02.2009.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 207, ust. 3 projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 7 października 2008 roku do wydatków bieżących zalicza się w szczególności: wydatki jednostek budżetowych (w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań), dotacje na zadania bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na programy realizowane ze środków UE i krajów EFTA, wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym oraz obsługę długu JST.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 206, ust. 3 projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 7 października 2008 roku do dochodów bieżących zalicza się w szczególności: wpływy z podatków i opłat stanowiących dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udziały we wpływach z podatków stanowiących dochody budżetu państwa, subwencję ogólną z budżetu państwa oraz dotacje i środki na finansowanie wydatków bieżących na realizację zadań wykonywanych z udziałem środków z budżetu UE i od krajów EFTA.

<sup>17</sup> Projekt ustawy o finansach publicznych z dnia 7 października 2008 roku, art. 213, ust. 1, 3.

$$(R_n + O_n) / D_n \leq 1/3 \times (W_{n-1} + W_{n-2} + W_{n-3}),$$

gdzie wskaźnik W obliczany jest według formuły:

$$W = (Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}) / D_{n-1}$$

gdzie,

- $R_n$  – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,
- $O_n$  – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- $D$  – planowane dochody ogółem budżetu,
- $Db$  – planowane dochody bieżące,
- $Sm$  – planowane dochody ze sprzedaży majątku,
- $Wb$  – planowane wydatki bieżące budżetu,
- $n$  – 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<sup>18</sup>.

Zgodnie z powyższymi zapisami organ stanowiący jednostki samorządowej nie będzie mógł uchwalić budżetu, jeżeli w roku obowiązywania uchwały budżetowej relacja łącznej kwoty płatności związanych z obsługą zadłużenia JST do jej planowanych dochodów ogółem przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i umniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem. Zgodnie z założeniami, przy obliczaniu omawianej relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmować się będzie planowane wartości, wykazane w sprawozdaniach kierowanych do RIO oraz Ministerstwa Finansów, a do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat – wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Opisanych ograniczeń nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania ze środków unijnych lub od krajów EFTA (z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań), a także poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wspomnianych wcześniej środków, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków<sup>19</sup>.

Nowym elementem, który brany jest pod uwagę przy ustalaniu bezpiecznego poziomu zadłużenia JST, jest uwzględnienie w kwocie płatności z tytułu obsługi długu kwot zobo-

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 214, ust. 1.

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 214, ust. 2 i 3.

wiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządową, które przypadają do spłaty w danym roku budżetowym. Kwoty te ustala się proporcjonalnie do udziału danej JST we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym lub proporcjonalnie do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem<sup>20</sup>.

W projekcie ustawy o finansach publicznych zachowano również pewne powiązanie możliwości pożyczkowych JST z sytuacją finansową państwa, co znajduje wyraz w nieco zmodyfikowanych procedurach ostrożnościowych. Informacje z tego zakresu zawarto w tabeli 2.

Tabela 2

**Wpływ procedur ostrożnościowych na możliwości pożyczkowe JST  
według projektu ustawy o finansach publicznych**

Wartość wskaźnika PDP/PKB	Ograniczenia dla budżetu JST
(47%; 52%)	Brak
(52%; 55%)	Brak
(55%; 60%)	(dochody budżetu JST + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki) $\geq$ wydatki budżetu JST <sup>20</sup>
(60%; $\infty$ )	dochody budżetu JST $\geq$ wydatki budżetu JST zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji (od siódmego dnia od ogłoszenia relacji PDP: PKB, przez okres wskazany przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia)

Objaśnienie: PDP – państwowy dług publiczny; JST – jednostka samorządu terytorialnego; BP – budżet państwa.

<sup>20</sup> Odstępstwo od tej zasady dotyczy jedynie wydatków związanych z realizacją zadań ze środków unijnych i środków pochodzących od krajów EFTA.

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu ustawy o finansach publicznych z 7 października 2008 r., art. 81.

Rozwiązania w zakresie procedur ostrożnościowych proponowane w omawianym projekcie ustawy przewidują uwzględnienie w tych procedurach jednostek samorządowych dopiero w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55%.

### Podsumowanie

Problematyka ustalania bezpiecznego poziomu zadłużenia jednostek samorządowych jest szczególnie ważna w aspekcie korzystania przez te jednostki ze środków unijnych oraz z pomocy finansowej państw EFTA. Obecnie obowiązujące uregulowania z tego zakresu

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 215.



w znacznym stopniu ograniczają możliwości zaciągania zobowiązań przez sektor samorządowy, nie nawiązując przy tym do faktycznej zdolności kredytowej poszczególnych jednostek. Jest kwestią bezsporną, że zunifikowane limity zaciągania zobowiązań wymagają zmian.

Propozycje zawarte w projekcie ustawy o finansach publicznych z października 2008 roku zmierzą w dobrym kierunku, jednak po dokonaniu ich szczegółowej analizy należy zwrócić uwagę także na ich wady. Pozytywnie należy ocenić sposób podejścia do ustalania zdolności kredytowej JST. Zastosowanie indywidualnie wyliczanych limitów uelastyczni politykę zaciągania długu publicznego przez poszczególne jednostki samorządowe. Zaletą proponowanych rozwiązań jest także wprowadzenie tzw. złotej zasady finansów publicznych – zrównoważenia budżetu bieżącego (z założenia wydatki bieżące budżetu mają być pokrywane przez dochody bieżące). Korzystne zmiany z punktu widzenia JST proponuje się również wprowadzić w zakresie procedur ostrożnościowych. W analizowanym projekcie ustawy procedury te przewidują pewne ograniczenia dla jednostek samorządowych w zakresie zaciągania zobowiązań dopiero w sytuacji, gdy udział państwowego długu publicznego w PKB przekroczy 55%. Biorąc pod uwagę niewielki udział sektora samorządowego w tworzeniu długu publicznego takie rozwiązanie wydaje się racjonalne.

Wadą proponowanych rozwiązań jest między innymi nieuwzględnienie przy ustalaniu limitu zadłużenia płatności wynikających z zawartych przez JST umów leasingowych, faktoringowych, wykupu wierzytelności oraz zobowiązań z odroczonym terminem płatności (finansowanych tzw. kredytem kupieckim). Należy jednak zaznaczyć, co zauważył W. Gonet, że jest to zgodne z rozporządzeniem Rady Wspólnoty Europejskiej<sup>21</sup>. Jednak sztywne wzorowanie się na rozwiązaniach stosowanych UE wydaje się w tym przypadku niezasadne, gdyż może prowadzić do błędnego określenia bezpiecznego poziomu zadłużenia JST<sup>22</sup>.

Proponowane regulacje nie uwzględniają również takich sytuacji, jak np. kredyt posiadający okres karencji. Obliczając wskaźnik dotyczący zadłużenia według proponowanej formuły, nie bierze się pod uwagę przyszłych wydatków dotyczących zadłużenia, które zostało już zaciągnięte i posiada kilkuletni okres karencji, co oznacza, że w okresie karencji nie następuje spłata kapitału.

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, Dz.Urz. WE L310 z 30 listopada 1996 r.

<sup>22</sup> W. Gonet: *op.cit.*, s. 13.

**INDEBTEDNESS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS ACCORDING  
TO THE PUBLIC FINANCE BILL.****Summary**

The problem of setting limits on the indebtedness of particular local government units is interesting for both theorists and practitioners dealing with the area of public finance. The problem becomes especially significant from the perspective of the absorption of the EU funds. The relevant legal regulations that are currently in force raise many doubts, arouse criticism and bring up many questions concerning the necessary changes and the target model of rating local government units' debt capacity and debt service. The plans of introducing a new public finance law give an opportunity to modify the present principles of setting borrowing limits in the local government sector.

The aim of the article is to present the principles of setting the maximum borrowing limits of local government units as specified in the public finance bill (dated at 7 October 2008), comparing them to the principles currently in force and evaluating the proposed changes.