

Міністерство освіти і науки України
Національний університет водного господарства
та природокористування
Кафедра державного управління
та місцевого самоврядування

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

збірник наукових праць
Випуск 2, 2014 р.

Рівне – 2014

Зміст випуску

<i>ТЕОРЕТИКО-МЕТОДО-ЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Драган І.О. Формування нових управлінських підходів до взаємодії суб'єктів природо-ресурсних відносин.....	7
	Кальниш Ю. Г. Тенденції сучасного конституційного процесу: виклики для України.....	13
	Коваленко М. М. Богословська спадщина та державне управління: закономірність синтезу	17
	Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні кадрові технології в системі державної служби України: теоретико-методологічні засади	24
	Римар М. В., Ватаманюк-Зелінська У. З. Нова економічна модель розвитку України в аспекті формування інтеграційних об'єднань у машинобудівному комплексі	31
	Романенко Є. О. Шляхи вдосконалення державної інформаційної політики України та державної комунікативної політики: дихотомія проблеми	36
	Акімова Л. М. Теоретико-методологічне обґрунтування аспектів державного регулювання ринку фінансових послуг	44
	Антонова С. Є., Вострікова Н. В. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень при державному управлінні водогосподарським комплексом України.....	49
	Лещенко С. І., Зелений В. М. Удосконалення державного регулювання інноваційної діяльності в Україні.....	56
	Корбутяк В. І., Герасимчук І. В. Необхідність розробки та основні засади новітньої концепції реформи медицини в Україні	61
	Павлов В. І., Ляхович О. О. Державне регулювання проектами державно-приватного партнерства в науково-інноваційній сфері України	67
<i>ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Акімов О. О. Психологічні складові процесу підготовки фахівців в галузі знань «державне управління» до міжкультурної комунікації	74
	Алейнікова О. В. Управлінський аспект стійкого розвитку самоорганізованої бізнес-системи	81
	Бондарчук Н. В. Соціальні пріоритети при формуванні державної політики розвитку інноваційного потенціалу України	86
	Шпак Ю. В. Формування системи продовольчої безпеки в Україні в умовах глобалізації ринків.....	91
	Сазонець І. Л., Маланчук Л. О. Економіко-екологічні механізми державного регулювання мінерально-сировинних ресурсів	98

Зміст випуску

	Федина К. М.	
	Пріоритетні напрямки реалізації енергозбереження в регіоні.....	103
	Цимбаюк В. І., Циганюк М. В.	
	Теоретико-правові аспекти організації судово-бухгалтерської експертизи.....	107
	Шанюк В. І.	
	Діаріуш і розвиток української журналістики	110
	Ярощук В. Г.	
	Принцип екологічної безпеки у водному праві України	116
	Галкін І. Г., Іщенко О. М.	
	Особливості кваліфікації злочинів при юридичній та фактичній помилці.....	122
	Вовк Ю. Є.	
	Місце та роль уряду в системі вищих органів державної влади і управління в період директорії української народної республіки.....	126
	Мельничук Ю. І.	
	Морально-етичні принципи медіації в Україні.....	131
	Водоп'ян Т. В.	
	Окремі проблеми вирішення справ про визнання недійсними правочинів, укладених адієздатною особою	135
	Сидорук В. Й.	
	Слово, що кликало до бою	139
	Луцьок П. О., Самороков В. О.	
	Розвиток адвокатури як один зі шляхів демократизації суспільства	144
ЗАРУБІЖ- НИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВ- НОГО УПРАВЛІННЯ	Tomasz Wołowicz, Sylwia Ćmiel	
	Konsekwencje prawne norm zadłużenia jednostek amozządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych.....	149
	Іванюта П. В.	
	Роль держави в регулюванні ринкових відносин з врахуванням зарубіжного досвіду	159
	Малиновська О. А.	
	Європейський досвід інтеграції іммігрантів і уроки для України	164
	Петроє О. М.	
	Євро-інтеграційні пріоритети розвитку системи соціального діалогу в Україні	174
	Вимоги до оформлення статей.....	181

Contents of the issue

Contents of this issue

<i>THE THEORETICAL AND METHO- DOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	<p>Dragan I. Formation of new administrative approaches to interaction subjects of natural resource relations 7</p> <p>Kal'nysh Y. Trends in modern constitutional process: challenges for Ukraine 13</p> <p>Kovalenko M. Theological heritage and governance: synthesis pattern 17</p> <p>Parhomenko-Kutsevil O. The modern technology personnel in the civil service of Ukraine: theoretical and methodological aspects 24</p> <p>Rymar M., Vatamanyuk-Zielinska U. New economic model of Ukraine concerning the establishment of integration associations in mechanical engineering 31</p> <p>Romanenko E. Ways to improve public policy information and Ukraine state communications policy: the dichotomy problems 36</p> <p>Akimova L. Theoretical and practical bases of the state regulation of financial services 44</p> <p>Antonov S., Vostrikova N. Information and analytical support of managerial decision making at the public administration of Ukrainian water complex 49</p> <p>Leshchenko S., Zelenuy V. Improving the regulation of innovation in Ukraine 56</p> <p>Korbutyak V., Gerasymchuk T. The need for development and the basic principles of the new concept of reform of medicine in Ukraine 61</p> <p>Pavlov V., Liakhovich O. State regulation of public-private partnerships in research and innovation field of Ukraine 67</p>
<i>THE PRACTICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	<p>Akimov O. Psychological components of training in knowledge "governance" to intercultural communication 74</p> <p>Aleynikova O. Management aspects sustainable development of self-organizing business 81</p> <p>Bondarchuk N. V. Social priorities in the formation of public policy innovative potential Ukraine 86</p> <p>Shpak Yu. Formation of food security in Ukraine in globalizing markets 91</p> <p>Sazonets I., Malanchuk L. Economic and environmental state regulation of mineral resources 98</p>

	Fedina K.		
	Priority directions in realization of regional energy saving	103	
	Tsybaliuk V., Tsyhanyuk M.		
	Theoretical and legal aspects of forensic accounting.....	107	
	Shanyuk V.		
	Diariush and development of Ukrainian journalism.....	110	
	Yaroshchuk V.		
	Principle of ecological security of water law in Ukraine.....	116	
	Galkin I., Ischenko A.		
	Features of qualification of crimes attached to legal and actual errors....	122	
	Vovk Yu.,		
	Place and role of government in the higher of government and administration during the Ukrainian people's republic directory.....	126	
	Melnychuk Y.		
	Moral and ethical principles of mediation in Ukraine.....	131	
	Vodop'yan T.,		
	Some problems for handling a case for annulment transactions entered concluded incapacitated person.....	135	
	Sidoruk W.		
	A word calling in fight.....	139	
	Lutsyuk P., Samorokov V.,		
	Development of the employment as one of the ways of the democratization of society.....	144	
<i>THE FOREIGN GOVERNMENT EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Thomas Wołowiec, Sylwia Ćmiel		
	Legal consequences of the standards of local government debt in a case of the act on public finance	149	
	Ivaniuta P.		
	The state's role in the regulation of the market and with regard to foreign experience	159	
	Malynovska O.		
	European experience of integration of immigrants and lessons for Ukraine	164	
	Petroye A. M.,		
	Euro-integration priorities of development system the social dialogue in Ukraine	174	
	Requirements for Authors.....	181	

УДК 353

Tomasz Wołowiec,

dr hab., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,

Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju,

Sylwia Ćmiel,

dr, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Warszawie,

Dyrektor Instytutu Nauk Medycznych

KONSEKWENCJE PRAWNE NORM ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK AMORZĄDU TERYTORIALNEGO WEDŁUG PRZEPISÓW USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Thomas Wołowiec

PhD., University of Economics and Innovation,

Deputy Mayor of Krynica-Zdroj,

Sylwia Ćmiel

PhD, School of Entrepreneurship in Warsaw,

Director of the Institute of Medical Sciences

LEGAL CONSEQUENCES OF THE STANDARDS OF LOCAL GOVERNMENT DEBT IN A CASE OF THE ACT ON PUBLIC FINANCE

Brak zasad zarządzania długiem może prowadzić do jego niekontrolowanego wzrostu. Należy zatem zastanowić się nad wprowadzeniem instrumentu pozwalającego na bieżąco monitorować dług pośredni, czyli dług generowanych przez samorządowe osoby prawne oraz spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Analizie należy poddać indywidualny wskaźnik zadłużenia po roku jego funkcjonowania i wyciągnąć praktyczne wnioski. Warto monitorować dług pośredni JST. oraz wprowadzać sprawozdawczość zadłużenia w ujęciu rocznym wraz z informacją o poręczeniach, umowach wsparcia czy wieloletnich umowach na świadczenie usług mających wpływ na wydatki budżetowe. Niektóre problemy z zarządzania długiem przez JST. wynikają nie tyle ze złej polityki finansowej JST, ale część ze specyficznego stosowania prawa. Samorządy kumulują wolne środki przy jednoczesnym zaciąganiu długu.

Отсутствие правил управления задолженностями может привести их неконтролируемому росту. Следует принять во внимание необходимость внедрения инструмента, который позволил бы в текущем режиме следить за промежуточными задолженностями, которые генерируются юридическими лицами самоуправления, а также компаниями с участием органов местного самоуправления. Необходимо проанализировать индивидуальный индикатор задолженности через год после начала его функционирования и сделать практические выводы. Стоит проследить промежуточные задолженности органов местного самоуправления и внедрить годичную отчетность вместе с информацией о залогах, условиях поддержки или многолетних договорах о предоставлении услуг, которые влияют на бюджетные расходы. Некоторые проблемы с управлением задолженностями органов местного самоуправления появляются не столько из-за плохой финансовой политики, сколько отчасти из-за специфической интерпретации закона. Органы самоуправления накапливают свободные средства при одновременном росте задолженностей

There are no rules for debt management and it's can lead to uncontrolled growth of local budget debt. It is therefore necessary to consider the introduction of an instrument to monitor the indirect debt - debt generated by local legal entities and companies with the participation of local government units (hereinafter: JST). Analysis should be individual debt ratio after one year of its operation and draw practical conclusions. It should monitor local government debt indirectly and introduce reporting the debt on an annual basis with information on warranties, agreements or multi-annual support contracts for the provision of services that impact on budgetary expenditure. Some problems with debt management by local governments. arise not so much from bad financial policy JST, but some of the specific application of the law. Local governments are cumulative free cash while incurring debt.

Słowa kluczowe: Ustawa o finansach publicznych, dług publiczny, normy zadłużenia, reguła wydatkowa, indywidualny wskaźnik zadłużenia

Ключевые слова: Публичный долг, нормы задолженности, правила расходов, индивидуальный индикатор задолженности

Keywords: public finance act, public debt, standard debt, expenditure rule, individual debt ratio.

Wprowadzenie

W zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego (dalej: JST) istotne miejsce zajmuje problematyka zarządzania finansami. Jest to oczywista tendencja zważywszy na postulat sprawności i skuteczności (efektywności organizacyjnej) funkcjonowania samorządu terytorialnego (JST), a w jego ramach – sprawności i skuteczności zarządzania finansami. Skuteczność w odniesieniu do finansów JST można rozumieć przede wszystkim jako wymóg prawidłowego formułowania planów finansowych i projektów inwestycyjnych. Z kolei sprawność (efektywność) trzeba traktować jako dążenie do realizacji wyznaczonych w planach celów, przy możliwie najmniejszym zużyciu zasobów finansowych i organizacyjnych. Dodatkowo uwzględnienia wymaga, iż JST są podmiotami publicznoprawnymi, których działalność w dużym stopniu reglamentowana jest przez prawo. Oznacza to, że swoboda podejmowania działań finansowych przez JST jest znacząco ograniczona, a jej ramy określane są przez obowiązujące przepisy prawne. Zatem obszary decyzji finansowych oddziałujących na zarządzanie JST dotyczą tylko tych sfer gospodarowania, w których gminy posiadają względną swobodę decyzyjną oraz jednocześnie działania w tych obszarach wpływać mogą na rozwój lokalny.

Kryzys finansowy lat 2008–2009 oraz związane z nim dekonstrukcja w gospodarce i trudności w realizacji planów budżetowych uwidoczniły niewystarczającą efektywność posługiwania się budżetem jako narzędziem planowania finansowego. Duża zmienność procesów gospodarczych oraz rynków finansowych znacząco pogorszyła warunki zaciągania i spłaty długu, a także przyczyniła się do wzrostu kosztów zadłużenia, zarówno w sektorze rządowym, jak i samorządowym. Z dostępnych analiz wynika, że większość JST boryka się z problemem niższych wpływów budżetowych i aby uniknąć redukcji inwestycji oraz należycie wykorzystać pomoc unijną, zwiększa zadłużenie. [15, s. 3-6]

Pojęcie „kontrolowanego długu”

Kontrola jest istotnym czynnikiem kształtującym funkcjonowanie i organizację całego systemu administracji publicznej. Kontrola pozwala bowiem na uzyskanie wiedzy o aktualnym stanie administracji i w konsekwencji umożliwia reagowanie na wszelkie zmiany wewnątrz i w otoczeniu administracji publicznej. [1, s.9]

Pojęcie „kontrolowanego długu” jest odzwierciedlone w art. 216 Konstytucji RP, zgodnie z którym, „(...) Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać

gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (...)” oraz w art. 86 ustawy o finansach publicznych, który opisuje normy ostrożnościowe 50, 55 i 60% wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Dyskusja o regule wydatkowej dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) i o obniżce składek przekazywanych do OFE wskazuje na wagę dwóch podstawowych parametrów finansów publicznych (wynik finansowy sektora finansów publicznych – dalej: SFP w relacji do PKB oraz dług publiczny SFP w relacji do PKB), które świadczą o kondycji ekonomicznej SFP. Na wynik finansowy całego SFP składają się wyniki trzech podsektorów: rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Zbliżanie się całego SFP do poziomu wskaźnika 55% oznacza, iż mamy do czynienia z luką pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi, której głównymi źródłami są: światowy kryzys finansowy, ograniczenie wskaźnika fiskalizmu (z 35,1% PKB w 2007 roku do 29,3% PKB w 2011 roku) oraz wzrost wskaźnika redystrybucji PKB (wynikający ze wzrostu wydatków sektora przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji i zadań realizowanych z wykorzystaniem środków UE – w 2007 roku było to 41,1% PKB, a w 2011 roku już 48% PKB). Te trzy czynniki spowodowały naruszenie równowagi finansów publicznych. Kryzys finansowy spowodował spadek dochodów podatkowych, będących konsekwencją spadku tempa wzrostu PKB. Nowelizacja ustawy budżetowej w wyniku dyskrejonalnych wyników skutkowałą wzrostem wpływów z niepodatkowych źródeł o 9,6 mld zł. W latach 2010 i 2011 źródła niepodatkowe dodatkowo rekompensowały ubytek dochodów podatkowych. Istotne znaczenie ma tu wpłata zysku NBP w kwocie 3,9 mld zł w 2010 roku i 6,2 mld zł w 2011 roku. W 2009 roku w wyniku nowelizacji budżetu ograniczono wydatki publiczne o 31 mld zł, przy czym należy pamiętać, iż JST – w odróżnieniu od podsektora rządowego - nie mają źródeł dochodów, do których można sięgać jednorazowo w okresie kryzysu finansowego. [6, s.E13]

Skala wzrostu długu publicznego do około 55% PKB świadczy o zachwianiu proporcji pomiędzy lewą a prawą stroną bilansu SFP. Lewa strona zmniejszyła się o utracone wpływy ze zredukowanej ustawowo składki rentowej, obniżenie stawek podatku PIT (w konsekwencji istotne zmniejszenie wpływów budżetowych JST), ulga prorodzinna czy likwidacja opłat skarbowych. Po prawej zaś stronie mamy do czynienia w latach 2007-2011 z istotnym wzrostem pozycji wydatkowych z poziomu redystrybucji 41,1% PKB w 2007 roku do 46,6% PKB w 2011 roku. Z tego około 4% PKB

Зарубжний досвід державного управління

stanowią zadania finansowane ze środków UE. Skala redystrybucji za rok 2011, bez udziału środków UE, wynosi 42,6% PKB. Należy pamiętać, iż absorpcja środków z UE wpływa na prorozwojowe zmiany w strukturze wydatków publicznych (istotnie wzrósł udział nakładów na obszary innowacyjne, gospodarcze i infrastrukturalne). Wzrost stawki VAT, połączony z obniżką składki OFE nie wpłyną na poprawę relacji pomiędzy poziomem fiskalizmu i poziomem redystrybucji. [6, s.E13]. Normy zadłużenia JST według przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 roku [12, s. 115-127].

Od 2014 roku rozpoczyna obowiązywanie formuła nosząca miano „indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów” (IWZ). [3, s. 4] Jego definicję zawarto w art. 243 ustawy o finansach publicznych (dalej: ofp) z 27 sierpnia 2009 r. Według nowej koncepcji dopuszczalnych norm zadłużenia „(...) możliwości zaciągania (...) długu uzależnione będą głównie od kształtowania się dochodów i wydatków bieżących, czyli od tzw. wyniku operacyjnego budżetu oraz od efektywności zarządzania majątkiem komunalnym, a tym samym możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych”. [8, s. 22]

Obok indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przepisy nowej ustawy wprowadzają także regułę niezaciągania długu na cele bieżące jednostki, poprzez ograniczenie możliwości korzystania z ww. instrumentu wyłącznie w odniesieniu do działań inwestycyjnych. Koncepcja ta zmierza do implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań analogicznych do tych, które funkcjonują w szeregu państw UE (np. Francji i Finlandii), jak również innych wysokorozwiniętych państwach członkowskich OECD (np. Norwegii, Nowej Zelandii, czy Stanach Zjednoczonych).

Pochodną nowych rozwiązań są także zapisy art. 243 ust. 3 pkt. 1 oraz art. 244. Zgodnie z treścią pierwszego z nich do

relacji wskaźnika długu jednostek samorządu terytorialnego nie wlicza się zobowiązań (za wyjątkiem odsetek), zaciąganych w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków unijnych i środków pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA [8, s. 23], aż do terminu ich zakończenia. Zgodnie z lekturą powołanego artykułu, po 90 dniach od realizacji zadania oraz po otrzymaniu należnej refundacji pozostałe z tego tytułu zobowiązania (przede wszystkim na wkład własny), wliczone zostaną do wskaźnika długu jednostki samorządu terytorialnego.

Według powołanego uprzednio art. 244 ustawy ofp, do wskaźnika zadłużenia dodaje się kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji lub we wpłatach członkowskich wnoszonych na rzecz związku. Rozwiązanie to jest co prawda zasadne, aczkolwiek nie pozbawione kontrowersji. Ustawowy obowiązek dodawania do kwoty długu JST zobowiązań ich związków komunalnych jest jak najbardziej uzasadniony. Konieczne jest, bowiem wzmocnienie kontroli, a co za tym idzie możliwości oddziaływania JST na dług ich związków. Równocześnie umocowanie jednostek samorządu terytorialnego do działania w tym zakresie może prowadzić do niepowołanych ingerencji władz JST w sferę działalności owych związków, zagrażając ich autonomii. [8, s. 22-24] Mając na uwadze nakreślone tło legislacyjne oraz wyniki badań nt. zadłużenia JST w Polsce i znaczenia omówionych rozwiązań wprowadzanych przez ustawę o finansach publicznych dla dotychczasowej gospodarki długiem [3, s. 7], nie sposób nie zauważyć, że ów wskaźnik nie jest pozbawiony wad.

TABELA 1: Wady konstrukcyjne indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST w opinii władz samorządowych

W opinii władz samorządowych Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia...	
<input type="checkbox"/> uniemożliwienia zadłużanie się przez te jednostki samorządu terytorialnego, które nie osiągną nadwyżki bieżącej;	<input type="checkbox"/> opiera się na danych historycznych i nie odzwierciedla aktualnej sytuacji finansowej JST oraz sytuacji prognozowanej;
<input type="checkbox"/> istotnie obciąża dochody spłatami zobowiązań, co nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek;	<input type="checkbox"/> wywiera presję na JST, aby sprzedawać majątek w celu poprawienia zdolności obsługi długu;
<input type="checkbox"/> wymaga przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez JST na następne lata, co powoduje wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach;	<input type="checkbox"/> 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;

Зарубжний досвід державного управління

<p><input type="checkbox"/> odznacza się dużą podatnością na zmiany w budżecie, tj. przeniesienia środków pomiędzy wydatkami majątkowymi a bieżącymi w klasyfikacji budżetowej. Duże zmiany w tych wielkościach mogą mieć bardzo istotny wpływ na wskaźnik, a w przypadku niebezpieczeństwa jego przekroczenia część pilnych zadań bieżących może zostać niezrealizowana;</p>	<p><input type="checkbox"/> ogranicza możliwość wykorzystania przez JST dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami UE i innymi dotacjami, dlatego w podanym w art. 243 ustawy o finansach publicznych wzorze w mianowniku nie powinny znaleźć się dochody ogółem, a np. dochody własne i subwencje (bez dotacji i innych środków (np. z UE), przeznaczonych na konkretne cele);</p>
<p><input type="checkbox"/> ogranicza możliwość 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);</p>	<p><input type="checkbox"/> wprowadza sposób liczenia nadwyżki operacyjnej, który 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;</p>
<p><input type="checkbox"/> podwójnie nalicza kwotę obsługi zadłużenia, ponieważ jest ona uwzględniana również w wydatkach bieżących po prawej stronie wzoru – zmniejsza to zdolność kredytową jednostki;</p>	<p><input type="checkbox"/> w odniesieniu do województw samorządowych niewyłączenie z IWZ (dochodów ogółem) środków pochodzących ze zwrotów dotacji od beneficjentów wraz z odsetkami zmniejsza możliwości obsługi zadłużenia w latach następnych, pomimo tego, że środki te nie mogą być wykorzystywane na finansowanie zadań województw, gdyż są zwracane do budżetu państwa;</p>

Źródło: [3, s. 7 i nast.] Opracowanie na podstawie wyników badań ankietowych Biura Analiz Sejmowych (BAS) przeprowadzonych w marcu 2011 roku wśród miast na prawach powiatu i województw samorządowych na temat stanu obecnego oraz prognoz dotyczących ich finansów i zadłużenia.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 – konsekwencje prawne.

Na samorzady nakłada się nowe zadania bez zagwarantowania środków na ich realizację, czego przykładem jest obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Czynione są też oszczędności wydatków budżetu państwa kosztem samorządu. Wszystkie te i inne zmiany, również planowane na niedaleką przyszłość, następują bez rekompensaty utraconych przez samorząd wpływów lub ponoszonych dodatkowych kosztów. Wszystko to prowadzi do poważnych napięć w budżetach samorządowych, ograniczając ich zdolność do finansowania inwestycji. Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu skarbu państwa (Dz.U. z 2010 roku, nr 252, poz. 1692) zostało wydane na podstawie specjalnie w tym celu zmienionego art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Ust. 1 art. 72 stanowi, iż państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;

- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Nowelizacją ustawy z dnia 16.12.2010 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 1726) w ust. 2 art. 72 została zawarta delegacja ustawowa do wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia, regulującego szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności. Z regulacji art. 72 ust. 1 i 2 wynika, iż przepis ust. 2 odnosi się bezpośrednio do obowiązującej w systemie prawnym ustawy o finansach publicznych w art. 72 ust. 1 ustawowej klasyfikacji zobowiązań publicznych, składających się na państwowy dług publiczny (art. 72 ust. 1 – 4), i że „szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego”, a „rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych”, wymienione w rozporządzeniu nie mogą być sprzeczne z podstawową klasyfikacją art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. [9, s. 7 i d]

Przepis art. 72 ust. 2 narusza art. 92 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, iż „organ upoważniony do wydania

rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”, bowiem norma upoważniająca zawarta w tym przepisie uniemożliwia precyzyjne ustalenie dopuszczalnego zakresu aktu wykonawczego wydawanego na jego podstawie. Delegacja ustawowa do wykonania rozporządzenia zawarta w art. 72 ust. 2 ufp, obliguje Ministra Finansów do określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (w tym rodzaje zobowiązań), z uwzględnieniem podstawowych kategorii podmiotowych i przedmiotowych zadłużenia oraz okresów zapadalności. Te "podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia" zostały jednak sformułowane przez ustawodawcę w art. 72 ust. 1 pkt 1-4 ufp. i tą podstawową ustawową klasyfikacją zobowiązań Minister Finansów był związany, wydając, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, akt wykonawczy do ustawy. [4, s. B12]

Tymczasem w opublikowanym akcie wykonawczym z 23.12.2010 r., bez uprzedniej nowelizacji art. 72 ust. 1 ufp., Minister Finansów zmienił w istocie treść i zakres pojęciowy art. 72 ust. 1 pkt 2 ufp., obejmującego kredyty (bankowe) i pożyczki (unormowane w kodeksie cywilnym), stanowiąc arbitralnie w § 3 rozporządzenia, że do tej kategorii zalicza się również umowy partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: 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, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki podobne do umowy pozycji lub kredytu. Minister Finansów przeniósł te tytuły z podstawowej dla nich kategorii zobowiązań, określonej w art. 72 ust. 1 pkt. 4, gdzie ich zaliczenie do długu publicznego było ograniczone wymogiem ich wymagalności. Zmieniło to na niekorzyść - bez regulacji ustawowej - sytuację prawną m.in. JST finansujących zadania publiczne celu realizacji określonych celów gospodarczych, będących w ustawowym zakresie ich działania.

Zatem można stwierdzić, iż art. 72 ust. 2 stoi w sprzeczności z art. 216 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym „..... sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Skoro określenie tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego ma fundamentalne znaczenie dla jego obliczania, to nie możliwości ich zmiany w drodze rozporządzenia (stosowane zmiany mogą nastąpić wyłącznie na poziomie ustawy).

Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wykazywał, że podstawową zasadą techniki legislacyjnej jest, aby dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć. Nadawanie szczególnego znaczenia terminom prawnym, określanym odmiennie w innym akcie prawnym, zwłaszcza podstawowym, może wystąpić pod warunkiem jednoznacznego zdefiniowania w ustawie i posługiwania się tym terminem w zdefiniowanym w ustawie znaczeniu. Niedopuszczalne jest natomiast konstruowanie definicji zawierającej kolejne odesłania. Taka redakcja § 3 rozporządzenia z 23.12.2010 r., jako rozporządzenia wykonawczego do art. 72 ust. 1 ufp, wskazuje na jego niezgodność z art. 2 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 163 i art. 216 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Sposób konstrukcji przedmiotowego rozporządzenia narusza zasady przyzwoitej legislacji, dla których podstawą jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa wyznaczająca minimum reguł uczciwości (zakaz ustanawiania pułapek na obywatela – jednostek samorządu terytorialnego). W ramach tej ogólnej zasady zaufania TK sformułował kilka wymogów stanowienia prawa, które zostały naruszone przez analizowane rozporządzenie i jego konsekwencje prawne i ekonomiczne.

Do zasad tych można zaliczyć [6, s.1-10]:

1) zakaz wstecznego działania prawa, a dokładniej *lex severior retro non agit*. Zakaz stosowania norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (planowane inwestycje, przygotowane WPF oraz plany wydatków inwestycyjnych);

2) zakaz stosowania intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych;

3) nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*;

4) ochrona praw nabytych i interesów w toku – dotyczy praw nabytych słusznie, a ograniczenie tej zasady może nastąpić w sytuacjach wyjątkowych (planowane projekty inwestycyjne i społeczne). Zakaz ingerencji w prawa uzyskane słusznie i zgodnie z ideą sprawiedliwości społecznej. Nie oznacza to jednak, że prawa nabyte nie są niezmiennie. W obecnym systemie normatywnym dopuszczalne jest ograniczenie, a nawet pozbawienie praw nabytych za zgodą ustawy. Zasięgiem działania tej zasady objęte są zarówno prawa publiczne jak i prywatne;

5) zasada określoności przepisów prawa – to wymóg takiej konstrukcji przepisów, by adresat bez trudności mógł określić konsekwencje prawne z nich wynikające, tzn. nakaz używania pojęć jasnych i klarownych oraz zakaz używania pojęć sprzecznych lub umożliwiających dowolną interpretację, obowiązek jednolitego stosowania prawa.

Planowanie finansowe i Wieloletnie Prognozy Finansowe

Ustawodawca w obrębie zmiany przedmiotowego i podmiotowego zakresu zobowiązań, wchodzących w skład długu publicznego, może dokonywać zmian wynikających ze zmian sytuacji gospodarczej. Musi to być jednak zgodne z zasadami poprawności legislacji. [9, s.8-9] Jednocześnie przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane w dniu 23.12, czyli wtedy, gdy znaczna część JST miała już uchwalone ustawy budżetowe. Czy prawo może działać wstecz, czy może zaskakiwać bez odpowiedniego *vacatio legis*, czy może niwelować długoletnie planowanie finansowe i założenia wieloletnich prognoz finansowych? Wydane rozporządzenie ma doprowadzić to takiej sytuacji, aby w 2012 roku (kosztem inwestycji JST i kosztem krajowego PKB) uzyskać spadek relacji deficytu do PKB o 0,4 proc., co oznacza, iż rząd chciałby, aby deficyt sektora samorządowego w 2012 roku nie przekroczył 0,6 proc. PKB (około 9 mld zł). Minister finansów w przedmiotowym rozporządzeniu zastosował w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego takie same rygory, jak wobec całego sektora finansów i publicznych, w tym - sektora rządowego, nie biorąc pod uwagę konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności samorządu. Nie przeprowadzono lub nie wzięto pod uwagę prognoz dotyczących wpływu nowej regulacji ani na dług publiczny podsektora samorządowego, ani na wysokość wskaźnika długu do dochodów, który ogranicza możliwości zaciągania długu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem udział zobowiązań samorządów w konsolidowanym długu sektora finansów publicznych wynosi nieco ponad 5 proc. Samorządy dysponują w skali rocznej blisko 180 mld zł, z czego na inwestycje przeznaczają prawie 24 proc. (trzykrotnie więcej niż ich deficyt); rząd ma do dyspozycji blisko 300 mld zł, a inwestuje ok. 15 mld. Zadłużenie samorządów w stosunku do ich dochodów rocznych wynosi niespełna 30 proc., zadłużenie rządu (Skarbu Państwa) sięga prawie 330 proc. dochodów budżetu państwa [4, s. B12].

Zatem deficyt sektora samorządowego ewidentnie służy realizacji fundamentalnych dla rozwoju kraju projektów inwestycyjnych, w większości współfinansowanych ze środków UE. Wydatki inwestycyjne JST tworzą nową wartość dodaną w gospodarce, a poprzez efekt mnożnikowy

stymulują koniunkturę gospodarczą, w sytuacji, gdy sektor przedsiębiorstw wstrzymuje się z inwestycjami. Wprowadzenie analizowanych limitów przełoży się na spadek inwestycji, a w konsekwencji tego zwiększy się bezrobocie (wzrosną wydatki transferowe państwa) i spadną wpływy z podatków VAT, PIT i CIT. To oznacza w praktyce niższe tempo wzrostu PKB. Jednostki samorządu terytorialnego w 2007 roku wypracowały nadwyżkę, natomiast w 2008 roku deficyt na poziomie 1,8 proc. dochodów. W ciągu następnych dwóch lat deficyt ten wzrósł ponad pięciokrotnie i w roku 2010 wyniósł około 15 mld zł, co stanowiło 9 proc. łącznych dochodów JST i 1 proc. PKB. Co ciekawe z analiz WPF wynika, iż sektor samorządowy planuje w 2012 roku łączny deficyt w wysokości 1 mld zł (co oznacza deficyt poniżej 0.1 proc. dochodów), a roku 2013 planuje wygenerować nadwyżkę. JST opracowywały WPF w roku 2010, gdy nie obowiązywały limity deficytu i nikt nie zapowiadał ich wprowadzenia. Radykalne obniżenie deficytu JST w WPF wynika po prostu z konieczności spełnienia już istniejących wskaźników zdolności samorządów do spłaty zadłużenia. Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku nakłada na władze JST obowiązek równoważenia budżetu bieżącego od roku 2011. Zmieniła się jednocześnie formuła wskaźnika zadłużenia na rzecz badania indywidualnej zdolności kredytowej JST. Nowy wskaźnik zacznie obowiązywać od 2014 roku. Nowe limity będą obliczane indywidualnie - mówiąc w uproszczeniu - JST będzie mogła przeznaczać na spłatę pożyczek tyle, ile wynosi nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Rozporządzenie miesza problematykę statystyki długu publicznego (i wymagań Unii Europejskiej w tym zakresie - ESA'95) ze środkami kontroli długu publicznego. Postanowienia ESA'95 mają przede wszystkim zaspokajać potrzebę dostępności porównywalnych, bieżących i rzetelnych informacji na temat struktury i dynamiki sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów i regionów. Oczywiście rząd musi kontrolować poziom długu publicznego, ale rozporządzenie, próbując mierzyć skutki ekonomiczne zadłużenia, myli podejście sprawozdawcze z podejściem represyjnym, czego skutki już obecnie są widoczne na tle praktyki nadzorczej Regionalnych Izb Obrachunkowych [4, s. B12].

Władztwo finansowe samorządu zostało zagwarantowane w art. 167 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przepis ten określa gwarancje dla samorządu terytorialnego w postaci zagwarantowania odpowiedniego poziomu dochodów publicznych.

Wykonywanie zadań oznacza konieczność ponoszenia wydatków, dla sfinansowania których samorząd musi uzyskiwać określone źródła dochodów, w tym także poprzez aktywność w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania (partnerstwo publiczno-prywatne, leasing, fundusze z rynku finansowego, finansowanie hybrydowe). Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego zadań do realizacji musi towarzyszyć odpowiednie wyposażenie tych jednostek w środki finansowe pochodzące ze źródeł publicznoprawnych. Można zatem przyjąć, że podstawową gwarancją konstytucyjną samodzielności dochodowej gminy jest obowiązek udziału gminy w dochodach publicznych w relacji odpowiedniej do przypisanych im zadań. Przepis art. 167 ust. 1 jest więc pierwszym przejawem obecności w Konstytucji zasady adekwatności (odpowiedniości). Konstytucyjna gwarancja adekwatności wynika z art. 167 odnosi się do wszystkich trzech aspektów samodzielności finansowej gminy, tj. aspektu dochodowego, wydatkowego oraz realizowania gospodarki budżetowej [10, s. 81].

Można przyjąć, że każde przekazanie gminie nowych zadań lub zwiększenie zakresu już realizowanych bez zmiany repartycji dochodów, czyli zapewnienia nowych źródeł dochodów publicznych, lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej źródeł już istniejących, powinno być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady adekwatności [10, s. 3]. Konsekwencją konstytucyjnej zasady adekwatności powinno być przyznanie samorządom roszczeń o wyposażenie ich w zasoby finansowe umożliwiające im realizację zadań oraz wprowadzone do systemu prawnego zabezpieczenia związane z ustalaniem właściwego poziomu oraz struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego [22, s.11].

Zmieniony przepis art. 72 ust. 2 ufp stwarza ryzyko naruszenia zasad samodzielności i stabilności finansowej JST. Gwarancje finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego stanowią jeden z głównych elementów ich samodzielności [10, s. 42]. Pojęcie "gwarancje" w sensie prawnym można rozumieć jako zespół instytucji i instrumentów, a także zasad postępowania przyczyniających się skutecznie do zabezpieczenia czegoś lub służenia realizacji jakiegoś celu. Będą to konstrukcje prawne tworzone bezpośrednio, a także pośrednio, np. w celu realizacji ochrony źródeł dochodów publicznoprawnych gmin w taki sposób, aby umożliwić im sfinansowanie we własnym imieniu i na własny rachunek zadań gminy [10, s. 41]. Podstawowe znaczenie dla gwarancji samodzielności dochodów publicznoprawnych gmin mają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia

decentralizację władzy publicznej.” Art. 15 ust. 2 przewiduje natomiast, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.” JST należy zatem zagwarantować z jednej strony odpowiedni udział w dochodach publicznych, a z drugiej strony zapewnić stabilność źródeł dochodów i uniemożliwić dokonywanie modyfikacji przekreślających „odpowiedniość” tego udziału tak, aby faktycznie możliwa była realizacja powierzonych im zadań [2, s. 42.] Dlatego należy przyjąć, że przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji zawiera również finansową gwarancję dla samorządu terytorialnego. Ustala finansowe władztwo publicznoprawne JST.

Art. 165 stanowi, iż „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Rozporządzenie wydane w dniu 23.12.2010 roku, weszło w życie z dniem 1.01.2011 roku, naruszając art. 2 Konstytucji RP stwierdzający, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, łamiąc wynikającą z tego przepisu zasadę zaufania do państwa i zasadę ochronę interesów w toku, poprzez pominięcie okresu *vacatio legis*. Wydając przedmiotowe Rozporządzenie Minister Finansów nie wziął pod uwagę faktu, że do 1.01.2014 roku obowiązują przepisy art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, który określa limity ostrożnościowe w JST. Zgodnie z tym przepisem łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie zaś roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Zatem jeżeli – w świetle przepisów rozporządzenia – dojdzie do sytuacji przekroczenia tych limitów, to JST nie będzie mogła zaciągać żadnych nowych zobowiązań wpływających na poziom długu publicznego, będzie też zmuszona do wycofania się ze zobowiązań dotąd podjętych, które w chwili ich podejmowania nie naruszały procedur ostrożnościowych długu publicznego, obecnie zaś prowadzą do przekroczenia limitów obowiązujących w tym zakresie. Obowiązujące od 1.01.2011 roku nowe przepisy wymuszają na JST nagłe i nieprzewidziane zmiany WPF i budżetów tych jednostek, które wskutek zmiany sposobu obliczania państwowego długu publicznego i działając na podstawie prawa obowiązującego do końca 2013 roku przekroczą limit określony w art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku. Należy pamiętać, iż art. 170 nie został zmieniony w

ustawie nowelizującej, zatem treść rozporządzenia poprzez swoje skutki pozostaje w sprzeczności z obowiązującym przepisem rangi ustawowej, co stanowi kolejne naruszenie art. 92 Konstytucji RP, który stwierdza „rozporządzenia są wydawane (...) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. [4, s. B12]

Koncepcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia

Artykuł 242 uofp, niemający swojego odpowiednika w poprzednio obowiązującej uofp z 2005 r., wprowadza zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące, złagodzony o możliwość pokrywania ewentualnego niedoboru z enumeratywnie wskazanych źródeł. Regulacja ta powiązana jest z podziałem dochodów i wydatków budżetu JST na dochody bieżące i majątkowe (art. 235 uofp) oraz wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 uofp). Ograniczenia, o których mowa w art. 242, dotyczą zarówno kwot wydatków bieżących na etapie planowania, jak również wykonywania. Sprowadzają się one do wprowadzenia ustawowego wymogu zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami. Ograniczenia te miały w założeniu służyć racjonalnej gospodarce finansowej jednostek samorządowych. Ograniczenia te nie dotyczą natomiast budżetu kapitałowego (majątkowego) JST. Zakazy sformułowane w art. 242 miały zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na rok 2011. Zakaz sformułowany w art. 242 uofp, adresowany do organu stanowiącego JST, zakazuje uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat

ubiegłych i wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Zakaz ten można przedstawić następująco:

Planowane wydatki bieżące JST ≤ planowane dochody bieżące JST + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki.

Zakaz analogiczny jak dla wydatków bieżących planowanych JST obowiązuje dla wydatków wykonanych na koniec roku budżetowego. Nie mogą być one wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wykonanie budżetu JST w zakresie wydatków przedstawia się następująco: wydatki bieżące JST ≤ wykonane dochody bieżące JST + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki. Odstępstwo od tej reguły dopuszcza wyższe wydatki bieżące niż wynikałoby to z limitu wyrażonego w ust. 2 art. 242 jedynie 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.

Od 2014 r. jedynym obowiązującym ograniczeniem zaciągania długu samorządowego jest tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST (dalej: iwzjst). System indywidualnego wskaźnika zadłużenia uzależnia planowaną wysokość zaciąganych zobowiązań (zadłużania się) od zdolności do spłaty tych zobowiązań. Zasada konstrukcji iwzjst została określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, oblicza się go według wzoru:

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

Użyte we wzorze symbole oznaczają:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,

O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 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,

Зарубжний досвід державного управління

- 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.

Ponadto przy obliczaniu tej relacji nie uwzględnia się kwot wynikających z tytułu (tzw. wyłączenia z długu) wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu.

Nowe limity zadłużenia w porównaniu do nadal obowiązujących okazują się generalnie mało korzystnym rozwiązaniem dla większości JST. Ewidentnie widoczne są niekonsekwencje regulacji prawnych dotyczących długu, bowiem art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. pozwala uchwalić i wykonywać budżet jednostki z deficytem bieżącym, jeżeli posiada on swoje pokrycie w przychodach z wolnych środków lub nadwyżce budżetowej z lat ubiegłych. Natomiast art. 243 ustawy skupia się wyłącznie na nadwyżce operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku jako źródle spłaty długu, zatem nie uwzględnia środków wskazanych w art. 242. Oznacza to w praktyce, iż prawnie możliwe do uchwalenia deficyty bieżące jednostek powodują już 2014 i będą powodowały w latach kolejnych ograniczenie zdolności JST do spłaty długu. JST, które mają możliwości finansowe wcześniejszej spłaty już istniejącego długu, nie mogą tego zrobić. Zamiast przeznaczyć dodatkowe środki na realizację zadań, wydają je na odsetki, prowizje czy opłaty od wydłużonych w czasie zobowiązań. Konstrukcja wzoru zawartego w art. 243 pozwala na chwilową poprawę sytuacji jednostki samorządu poprzez sprzedaż majątku komunalnego, a to często prowadzi do pozbywania się majątku samorządowego przez władze JST tylko w celu poprawy wskaźników, nawet jeżeli sprzedaż ta nie była niezbędna dla prawidłowej realizacji zadań własnych. Z konstrukcji wzoru wynika także, że sytuację jednostki w okresie trzech lat poprzedzających rok budżetowy pogarszają wysokie kwoty dochodów ogółem.

Skoro zgodnie z art. 243 spłata rat kredytów i pożyczek i obsługa zadłużenia na dany rok budżetowy nie może przekroczyć średniej nadwyżki operacyjnej - liczonej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi - z trzech ostatnich lat powiększonej o dochody ze

sprzedaży majątku, to zasadnicze problemy praktyczne wynikają z:

- oparcia wyliczeń na danych historycznych, które nigdy wiarygodnie nie odzwierciedlają aktualnej sytuacji finansowej samorządów oraz ich sytuacji prognozowanej (zawartej w wieloletniej prognozie finansowej – dalej WPF),
- sposobu liczenia nadwyżki operacyjnej (która zawiera wydatki na odsetki od zobowiązań) do dochodów ogółem (lewa strona wzoru), którą porównuje się do relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów ogółem (prawa strona wzoru), co powoduje nieadekwatność liczników obu relacji,
- uniemożliwienia zadłużania się tym samorządów, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej,
- wywierania presji na samorządy, aby sprzedawały majątek komunalny w celu poprawienia zdolności obsługi długu,
- konieczności przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co generuje wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach,
- faktu, że wskaźnik zależy od wielu zmiennych, wskutek czego samorządom jest trudniej zaplanować jego wielkość oraz zrealizować założony plan finansowy.

W praktyce widać, iż konstrukcja i wżyst powoduje, iż JST będą dążyły do restrukturyzacji harmonogramów spłat zadłużenia, zmniejszając tym samym wskaźnik $(R + O) / D$ na rok 2014 i następne. Oznaczać to będzie podejmowanie prób zwiększenia poziomu nadwyżki bieżącej ($Db - Wb$) poprzez zarówno zmniejszenie wydatków budżetowych, czyli oszczędności, jak i przeniesienie wykonania części bieżących wydatków budżetowych na rok następny (poprzez renegecjację warunków płatności albo – co gorsze - poprzez dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych). Działania te będą prawdopodobnie dodatkowo „wzmocniane” poprzez pozyskiwanie wyższych dochodów ze sprzedaży majątku (co nie zawsze jest racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, z powodu presji czasu i przypadkowości działań). Zatem obecna formuła art. 243 jest formułą zarówno bardzo niestabilną – zależy m.in. od dokładności prowadzonych obliczeń, jak i zmienną w czasie – z uwagi na ujęcie w średniej wielkości planowanych, a więc niedającą jednoznacznej odpowiedzi co do możliwości zaciągnięcia przez JST nowego długu, ani oceny zgodnej z prawem możliwości spłaty długu już zaciągniętego przez JST.

Co istotne, duży wpływ na powyższe ma także konstrukcja przepisów ustawy o finansach publicznych, która wymusza bardzo częste zmiany WPF przez JST, a jednocześnie w żaden sposób nie implementuje kroczącego charakteru WPF. Projekt WPF składany wraz z projektem uchwały budżetowej na nowy rok może diametralnie różnić się od poprzedniej uchwały w każdej prognozowanej pozycji.

Zakończenie

Najkorzystniejsza zmiana iwzjst powinna obejmować wyłączenia kosztów odsetkowych (O) z wydatków bieżących (Wb), tj. oparcie wskaźnika na pierwotnych wydatkach bieżących. Dodatkowo warto rozważyć zmianę, która będzie uwzględniać Wb bez O (odsetek), ale powiększone o dochody ze sprzedaży majątku (Sm). Oparcie konstrukcji iwzjst na wieloletnich prognozach finansowych należy uznać za rozwiązanie potencjalnie korzystne w przypadku niektórych JST, choć istnieją JST, dla których oznaczałoby ono obniżenie limitu obsługi zadłużenia. Ponadto wieloletnie prognozy finansowe mogą być okresowo rewidowane (zmieniane uchwałami), stąd system limitowania zadłużenia samorządowego oparty na nich może okazać się niestabilny. Zatem postulat zmiany indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST powinien dotyczyć przede wszystkim wyłączenia kosztów odsetkowych (O jako wydatki na obsługę długu oraz wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji) z wielkości wydatków bieżących (Wb), pomijając w ten sposób efekt podwójnego liczenia odsetek po obu stronach wskaźnika, ale także dodatkowo włączenia przychodów z prywatyzacji do dochodów ze sprzedaży majątku (Sm). Powyższe zmiany przyczyniłyby się do podwyższenia potencjału (limitu) zadłużenia JST w oparciu o wielkości budżetowe uzyskane z trzech poprzednich lat.

References:

1. Bentkowska S., The limits of formalization of control in public administration [w:] Ćmiel S., Brzęk W., Novikova K., (red) "Dilemmas of contemporary public administration. Public Administration and its problems in practice" TOM II. Józefów 2013 r. – 220 s.
2. Glumińska – Pawlic J., Samodzielność finansowa.
3. Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego, Analizy, Biuro Analiz Sejmowych 2011, Nr 13 (57).
4. Kulesza M., Bitner M., Zatapanie zielonej wyspy [w] „Rzeczpospolita” z dnia 18.04.2011 r.
5. Kulicki J., Zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa podatkowego, Analizy Biura Analiz Sejmowych, nr 4(29) z 2010 r.
6. Lubińska T., To nie rozdęte wydatki są problemem, [w] „Rzeczpospolita” z dnia 13.05.2011 r., dodatek: Ekonomia i Rynek.
7. Lipiec-Warzecha L., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art.226, 229, 230, 240 ustawy o finansach publicznych). www.lex.pl
8. Marchewka-Bartkowiec K., Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych, [w:] Z. Springer (red.), Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych (przed pierwszym czytaniem), Druk Sejmowy nr 1181, Biuro Analiz Sejmowych nr 4/2009.
9. Mazurkiewicz M., Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne, „Finanse Komunalne”, Nr 4/2011, s. 7 i d.
10. Miemiec W., Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych, Kolonia Limited 2005 r.
11. Ofiarski Z., Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2010, Nr 1-2.
12. Skica T., Wołowicz T., Kontrowersje wokół długu. [w:] Cichocka I. (red.) Case Study. Materiały dydaktyczne dla studentów TOM II. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2012 r.
13. Skica T., Kiebała A., Wołowicz T., Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011r., nr 2.
14. Skica T., Kiebała A., Wołowicz T., Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje stymulacyjną funkcję opodatkowania?, „Samorząd Terytorialny” 2011 r.
15. Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013 r., www.rio.gov.pl
16. Świderek I., Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu, „Samorząd Terytorialny” 2011 r., Nr 6.
17. Wieloletnia Prognoza Finansowa jednostki samorządu terytorialnego, metodyka opracowania, Ministerstwo Finansów, Warszawa, lipiec 2010. www.mf.gov.pl
18. Wołowicz T., Górka Z., Zlecenie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011 r nr 3.
19. Wołowicz T., Soboń J., Malicki M., Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu [w:] E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov (red.) Społeczno – ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej, Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, Społeczne Towarzystwo Polska – Ukraina, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Instytut Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Rosyjski Uniwersytet Kooperacji, Warszawa – Kijów – Moskwa 2010.
20. Wołowicz T., Soboń J., Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.
21. Wołowicz T., Wolak P., Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Wyższa Szkoła Biznesu - NLU, Nowy Sącz 2009. Kornberger – Sokołowska E., Realizacja zasady adekwatności.