

Ministerstwo Finansów pogrążyło samorządy

Nowe przepisy w sprawie zasad obliczania długu publicznego spowodowały, że z dnia na dzień prawie 100 samorządów i związków samorządowych jest zagrożonych przekroczeniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Jednostki te muszą wdrożyć programy ostrożnościowe.

1 stycznia 2011 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (dalej: rozporządzenie w sprawie obliczania długu publicznego). **Najważniejsza zmiana dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) dotyczy rozszerzenia definicji kredytów i pożyczek zaliczanych do długu.**

Nowa definicja kredytów i pożyczek

Rozporządzenie w sprawie obliczania długu publicznego przewiduje, że od 2011 roku do kredytów i pożyczek zaliczane są także:

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

1) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,

2) długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Definicja kredytów i pożyczek w obowiązującym do 31 grudnia 2010 r. rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, nie była tak rozbudowana i obejmowała jedynie pożyczki i kredyty z uwzględnieniem podziału na krótko- i długoterminowe. Do długu nie zaliczały się m.in. kredyty handlowe, czyli zobowiązania powstające w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące wyrobów i usług. **Wyjątek stanowiły kredyty handlowe przejęte od dostawców lub producentów przez bank.**

Zagrożone samorządy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy w 2010 roku przeprowadziła analizę zadłużenia jednostek w województwie kujawsko-pomorskim, z której wynikało, że większość kredytów handlowych udzielonych samorządom przejęły banki. Kredyty te powinny więc zostać zaliczone do zadłużenia.

Skłoniło to pozostałe **RIO do przeanalizowania pod tym kątem także zadłużenia samorządów** w pozostałych województwach, zwłaszcza w kontekście obowiązującej od początku roku zasady zaliczania wszystkich kredytów handlowych do długu.

Analizę przeprowadzono na podstawie publikowanych przez Ministerstwo Finansów danych ze **sprawozdań Rb-Z oraz Rb-NDS za III kwartał 2010 r.** Nie wzięto przy tym pod uwagę wyłączeń, które przewiduje art. 170 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa z 30 czerwca 2005 r.), a więc papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z realizacją inwestycji współfinansowanej ze środków unijnych. Ponadto wszystkie kredyty handlowe zaliczono do długu (choć dane dotyczyły sytuacji, gdy do długu zaliczały się jedynie kredyty handlowe przejęte przez banki).

Z analizy RIO wynika, że **w 2011 roku zagrożone przekroczeniem dopuszczalnych poziomów zadłużenia są 94 jednostki**, głównie miasta i gminy oraz związki gmin. Jeszcze więcej samorządów niebezpiecznie zbliża się do tej granicy.

Oczywiście, RIO wskazują na konieczność przeprowadzenia dokładniejszych analiz, biorących pod uwagę m.in. zobowiązania wynikające z inwestycji unijnych. Jednocześnie RIO zaapelowały do samorządów o zwrócenie szczególnej uwagi na poprawne sporządzenie **sprawozdań Rb-Z oraz Rb-NDS za IV kwartał 2010 r.** Ma to umożliwić *wszystkim zainteresowanym ustalenie faktycznej skali wpływu nowej regulacji na wskaźniki zadłużenia JST.*

Sprawozdanie Rb-Z i Rb-NDS za IV kwartał 2010 r. zarządy JST muszą przekazać właściwej RIO do 23 lutego 2011 r. Sprawozdanie należy przekazać w formie dokumentu oraz pliku elektronicznego.

Programy naprawcze

Do końca 2013 r. obowiązują wskaźniki zadłużenia przewidziane w art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. A zatem:

- łączna kwota spłat pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji nie może przekroczyć **15% planowanych na dany rok dochodów** oraz
- łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć **60% wykonanych dochodów ogółem** tej jednostki w tym roku budżetowym.

Jeżeli JST przekroczy dopuszczalne poziomy zadłużenia, nie może zaciągać kolejnych zobowiązań. Musi także wdrożyć **program naprawczy**, dzięki któremu nastąpi poprawa

sytuacji finansowej. Na realizację takiego programu samorząd może otrzymać pożyczkę z budżetu państwa.

Ponadto premier może zastąpić władze samorządowe, zarówno zarząd, jak i radę lub sejmik, **komisarzem** (art. 97 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 84 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; art. 85 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Podstawą takiej decyzji może być bowiem m.in. niewywiązywanie się przez władze samorządowe z obowiązków nałożonych przez przepisy, w tym przypadku dotyczące dopuszczalnych poziomów zadłużenia.

NOWE ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE DŁUGU PUBLICZNEGO MOŻE WYKRACZAĆ POZA USTAWOWE UPOWAŻNIENIE

Na temat katalogu długów samorządowych wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) we Wrocławiu. W wyroku z 13 maja 2010 r. (sygn. akt [III SA/Wr 22/10](#)), WSA stwierdził m.in., że *umowa forfaitingu mieści się w dyspozycji art. 11 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, czyli w zakresie wymagalnych zobowiązań uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem. Powołany przepis nie zalicza jednak do długu publicznego niewymagalnego wynagrodzenia należnego wykonawcy z tytułu wykonania zadania inwestycyjnego oraz z tytułu niewymagalnych odsetek od kwoty tego wynagrodzenia, do których zapłaty zobowiązana jest JST, w przypadku finansowania inwestycji przy wykorzystaniu wykupu wierzytelności w formie umowy forfaitingu. WSA stwierdził także, że katalog zobowiązań zaliczanych przez ustawę do długu publicznego w art. 11 ust. 1 ma charakter zamknięty. Katalogu tego nie można rozszerzać w drodze interpretacji. Zatem Kolegium RIO, rozszerzając katalog zobowiązań zaliczanych do długu publicznego bez wymaganego upoważnienia ustawowego, wykroczyło poza swe ustawowe kompetencje nadzorcze.*

Oczywiście, wyrok ten dotyczy ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jednak art. 72 ust. 12 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który opisuje państwowy dług publiczny, jest praktycznie tożsamy.

Wioletta Kępka

Podstawy prawne

- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157 poz. 1240; ost.zm. Dz.U. z 2010 r. nr 257, poz. 1726)
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104; ost.zm. Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241)
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592; ost.zm. Dz.U. z 2010 r. nr 106, poz. 675)
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591; ost.zm. Dz.U. z 2010 r. nr 106, poz. 675)

- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590; ost.zm. Dz.U. z 2010 r. nr 106, poz. 675)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 252, poz. 1692)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 112, poz. 758) – *nie obowiązuje od 1 stycznia 2011 r.*

Tekst pochodzi z 4 numeru [Gazety Samorządu i Administracji](#).