

**Uchwała nr 10/2010**  
**Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych**  
**z dnia 16 czerwca 2010 r**

**w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.**

**na podstawie art. 25a ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych( Dz. U. z 2010 r., Nr 55, poz. 577 z póź. zm.)**

**Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych**

- uznając, że brzmienie art. 243 ustawy finansach publicznych ogranicza możliwość wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami Unii Europejskiej i innymi dotacjami,
- uznając, że dyspozycja art. 72 ust.1 pozwalana na kreowanie długu oficjalnego i nieoficjalnego (pozostałego zadłużenia) - w efekcie zagraża płynności finansowej samorządów

**uchwała co następuje:**

**§ 1**

**Wnioskuje o pilną zmianę art. 243 ustawy o finansach publicznych zgodnie z ideą wyrażoną w uzasadnieniu stanowiska KRRIO**

**§ 2**

**Wnioskuje o pilną zmianę art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych**

**§ 3**

**Wykonanie uchwały powierza się przewodniczącemu KRRIO**

## Uzasadnienie do zmiany art. 243 ufp

### **I. Wada nowego wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia jst zawartego w art. 243<sup>1</sup> ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.**

**Nowy wzór obliczania dopuszczalnego zadłużenia jst ma poważną wadę, ograniczającą możliwość wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami Unii Europejskiej i innymi dotacjami.**

Wadę obrazuje przykład:

Gmina A i gmina B osiągają corocznie dochody bieżące budżetu w wysokości 10 mln. zł wydatki bieżące to 9 mln zł, a różnica tzw. nadwyżka operacyjna to 1mln zł. Gminy nie osiągają dochodów ze sprzedaży mienia.

Dzięki przygotowaniu dobrych wniosków o środki unijne gmina A uzyskała przez trzy kolejne lata środki na inwestycje w wysokości 10 mln zł rocznie (dochody majątkowe), które wydatkowała na inwestycje. Gmina B nie uzyskała takich środków.

Po trzech latach obie gminy chcą zaciągnąć pięcioletni kredyt spłacany w równych rocznych ratach, oprocentowany na 10%.

Obliczają maksymalną wielkość tego kredytu, pamiętając, że wskaźnik obsługi długu do dochodów ogółem nie może być większy, niż średnia arytmetyczna z ostatnich trzech lat stosunku nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem.

Gmina B

Średnia ta wyniosła  $1/3 \times (1\text{mln}/10\text{mln} + 1\text{mln}/10\text{mln} + 1\text{mln}/10\text{mln}) = 1/10$

Dochody planowane to 10 mln zł. Na spłatę rat kredytów i odsetki gmina może przeznaczyć

$10 \text{ mln} \times 1/10 = 1\text{mln}$ . Maksymalny kredyt (X) wyliczamy:  $1/5 X + 1/10 X = 1\text{mln}$

a więc  $X = 1\text{mln} \times 10/3 = \mathbf{3,333\text{mln}}$  zł. (rata 0,666mln, odsetki 0,333 mln).

---

<sup>1</sup> Art. 243.

1) Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może 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:

1. *splat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,*
  - 2) *wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,*
  - 3) *potencjalnych splat 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, obliczoną według wzoru:

gdzie poszczególne 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,

*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.

Licząc w ten sam sposób gmina A:

$$1/3 \times (1\text{mln}/20\text{mln} + 1\text{mln}/20\text{mln} + 1\text{mln}/20\text{mln}) = 1/20$$

Na spłatę rat kredytu i odsetki gmina może przeznaczyć  $10\text{mln} \times 1/20 = 500$  tys. zł.

Kredyt-  $0,5\text{mln} \times 10/3 = 1.666\text{mln zł}$ .

Gmina B dzięki bierności w pozyskiwaniu środków na inwestycje w poprzednich latach ma dwukrotnie większą zdolność kredytową, niż gmina A.

**Jest oczywiste, że w podanym w art. 243 ustawy o finansach publicznych wzorze w mianownikach nie powinny być dochody ogółem, a np. dochody własne i subwencje ( bez dotacji i innych środków (np. z UE), przeznaczonych na konkretne cele ).**

Jakie skutki będzie miał ten błąd dla jst?

Zakładając, że w latach 2011- 2013 jst pozyskują znaczne środki z Unii Europejskiej, które powiększą ich dochody, ale nie powiększą ich nadwyżki operacyjnej, a także że wielkość środków unijnych od 2014 r. może być mniejsza (to niewiadoma gdyż Unia Europejska nie przyjęła perspektywy budżetowej na rok 2014 i lata dalsze), to już w pierwszym roku, dla którego wadliwy wzór z art. 243 będzie miał zastosowanie ( 2014 rok) jst będą miały znacząco zaniżony dopuszczalny wskaźnik obsługi długu. Dotknie to w szczególności te jednostki samorządu terytorialnego, które wykażą się skutecznością w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej i w celu sfinansowania wkładu własnego zaciągną kredyty, natomiast dla tych jst, które nie zaabsorbują środków Unii Europejskiej nie będzie to miało znaczenia.

Przykład :

Indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia dla miasta Janów Lubelski wyliczony na 2010 rok według metodologii art. 243 wynosi 12,3%, a po odliczeniu pozyskanych przez to miasto środków unijnych – 14,7%.

Uzasadnienie do zmiany art. 72 ust. 1 ufp.

II. Regionalne izby obrachunkowe obserwują od około dwóch lat tendencję do usilnego poszukiwania przez jednostki samorządu terytorialnego nowych źródeł dochodów i nowych instrumentów finansowych, za pomocą których można by było finansować nowe zadania nie zwiększając poziomu długu, w kształcie określonym przez obowiązujące przepisy. Intensywność tych działań zmierzających w istocie do obejścia prawa powinna zmusić ustawodawcę do oficjalnego zajęcia stanowiska dotyczącego stosowania takich rozwiązań jak wykup wierzytelności, leasing, forfaiting, zadłużanie się spółek komunalnych w kontekście zaliczania zobowiązań z tego tytułu do długu publicznego.

**Przyjęte konstrukcje prawne idą w kierunku obliczania oficjalnego długu publicznego i pozostałego zadłużenia, które nie jest wliczane do długu.**

Do pozostałego zadłużenia zalicza się umowy dotyczące dopłaty do kapitału oraz bezzwrotne dopłaty do działalności bieżącej w spółce kapitałowej, umowy o PPP zobowiązujące jst do płatności na rzecz koncesjonariusza lub partnera prywatnego; spłacanie poręczeń i gwarancji (gdy nie były związane z celami określonymi w art. 89 ust. 1 ufp) spłata przejętego zadłużenia po likwidacji ZOZ, dla którego jst była organem założycielskim, nie jest wykazywana jako kredyt lub pożyczka jst, wobec tego nie jest ujmowana do długu publicznego – w sprawozdaniu Rb-Z w części D ujmowana jest jako zobowiązanie niewymagalne, a więc nie zaliczane do długu .

Do długu publicznego nie zalicza się również przejmowania zobowiązań od spółek komunalnych w przypadku ich likwidacji, sprzedaży udziałów lub akcji w komunalnych spółkach kapitałowych z opcją odkupu nie dłuższego niż 5 lat. (art. 593 § 1 kc). Również

zawieranie ugód z wierzycielami w postaci rozłożenia zobowiązania na raty powoduje zmiany zobowiązania z wymagalnego na niewymagalne, co w efekcie powoduje oficjalne zmniejszenie długu danej jst.

Aby zapobiec powiększaniu się pozostałego zadłużenia i nie doprowadzać do utraty kontroli nad jego wielkością (por. uchwała nr 83/2009 Kolegium RIO we Wrocławiu z 4 listopada 2009 r. oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2010, sygn. akt III SA/Wr 24/10) regionalne izby obrachunkowe proponują zmianę art. 72 ust. 1 pkt. 4 ustawy o finansach publicznych.

**Zdaniem KRRIO art. 72 ust. 1 pkt 4 po nowelizacji powinien otrzymać brzmienie:**

*„4) zobowiązań:*

*a) których termin płatności przypada w następujących latach budżetowych, a ich wartość nominalna jest wyższa niż 1% planowanych wydatków budżetowych w danym roku budżetowym,*

*b) wymagalnych wynikających z odrębnych ustaw i umów oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych.”*

**Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych ostrzega przed konsekwencjami dla finansów jst zaniechania korekty przepisu art. 243 i art. 72 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i wnioskuje o pilną zmianę tego przepisu np. przy okazji zgłoszonego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych z dnia 10 czerwca 2010 r.**