



Jesteśmy po pierwszej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, kiedy to znaczna część samorządów zaangażowała się mocno w realizację różnych nowych przedsięwzięć i inwestycji i w związku z tym na ten cel zostały zaciągnięte różnego typu zobowiązania – pożyczki, kredyty czy obligacje, czyli zobowiązania, które trzeba spłacać. O tym, jaki ma to wpływ na ich kondycję finansową i aktualne oraz przyszłe możliwości sięgania po kolejne środki unijne Dziennikowi Warto Wiedzieć opowiada dr Jan Maciej Czajkowski, ekspert Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich w dziedzinie finansów samorządu terytorialnego.

**Jan Maciej Czajkowski:** A teraz mamy kolejną perspektywę finansową i patrząc na dynamikę zmian wydatków na projekty dofinansowywane z UE w poprzedniej perspektywie, możemy powiedzieć, że w tym i w przyszłym roku zacznie się maksimum wydatkowe – analiza Wieloletniej Prognozy Finansowej z marca br. pokazuje, że globalne łączne zadłużenie JST osiągnie maksimum na poziomie 73-74 mld zł w latach 2016-2017.

W związku z nową perspektywą finansową UE pojawią się potrzeby pozyskania nowego finansowania, czyli nowych środków zwrotnych na te przedsięwzięcia, które będą kolejno planowane.

Ta część samorządów, która najbardziej się zaangażowała – mam na myśli wszystkie szczeble samorządu, w tym miasta na prawach powiatu i częściowo gminy i powiaty, mają już ograniczone możliwości spłaty ewentualnie nowo zaciąganych kredytów przez najbliższe lata i to w znacznym stopniu.

## **Dziennik Warto Wiedzieć: To znaczy?**

**JMC:** Im ktoś więcej i bardziej inwestował, tym teraz ma przez dłuższy okres większe utrudnienia, bo musi spłacać zobowiązania. Czyli (w efekcie działania „indywidualnej reguły wydatkowej”) na ewentualne spłaty nowych zobowiązań zostaje już niewiele, dopóki poprzednie nie zostaną spłacone. Ten poziom utrudnień, jest różny dla różnych samorządów i różnie rozkłada się w czasie w przyszłych latach.

Najbardziej obciążone tą przeszłością są miasta na prawach powiatu. One zresztą najbardziej zainwestowały i wydatki na głowę w tych samorządach są ponad dwukrotnie wyższe niż w pozostałych kategoriach JST. One też są najbardziej zadłużone i w najbliższym czasie będą najsilniej dotknięte tymi problemami z pozyskiwaniem nowych środków. W kolejnych po 2016 roku latach zadłużenie miast na prawach powiatu będzie jeszcze wzrastało aż do roku 2018-2019, podczas gdy zadłużenie pozostałych kategorii JST w tym okresie wyraźnie maleje.

## **DWW: Czy jest na to rada?**

**JMC:** Życie wymusi pewnie inne rozwiązania, niekoniecznie optymalne. Jednym ze sposobów pozyskania nowych środków dla tych JST, które obecnie są najbardziej obciążone spłatami zobowiązań może być przesuwanie terminu spłat na dużo dalszy czas. Czyli inaczej mówiąc, przenosząc okres spłat zobowiązań na lata 30te czy nawet 40te. Bądź realizując te inwestycje przez spółki komunalne, ponieważ ich wydatki nie wchodzi do bilansu budżetu a zobowiązania tych spółek nie są uwzględniane w indywidualnych wskaźnikach zadłużenia, które są opisane w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

## **DWW: Indywidualny wskaźnik zadłużenia jest zatem przeszkodą?**

**JMC:** Jest potrzebny, lecz jego konstrukcja nie jest optymalna. Są jednostki, które w tej chwili mają formalnie (ze względu na indywidualny wskaźnik zadłużenia) silnie zmniejszone możliwości zaciągania nowych zobowiązań, a tak naprawdę są w całkiem dobrej kondycji ekonomicznej oraz finansowej i spokojnie mogłyby nowe zobowiązania i ich spłatę udźwignąć - bez ryzyka utraty płynności czy kłopotów tego typu. Jednak ta bariera ustawowa je blokuje. Ponadto poziom zadłużenia sektora samorządowego jest znacząco niższy od rządowego i znacząco maleje w ostatnim czasie w porównaniu z rządowym. W moim przekonaniu globalnie nie ma żadnego zagrożenia nadmiernym zadłużeniem JST. Natomiast ustawa jest jaka jest i często nie pozwala tak naprawdę na skuteczne wykorzystanie środków unijnych przez większość samorządów, zwłaszcza tych, które były aktywne i zaangażowały się w różne inwestycje. Z prognozy finansowej samorządów (wg stanu z marca br.) wynika, że w obecnych realiach prawnych, przy planowaniu nowych przedsięwzięć w ramach budżetów JST, w latach 2016-2019 we wszystkich kategoriach JST nawet do 20-30% samorządów będzie miało (wynikającą głównie z dotychczasowego zaangażowania finansowego) znacząco ograniczoną (poniżej 1% dochodów ogółem) dostępność do środków na realizację nowych przedsięwzięć, zarówno na ich bezpośrednie finansowanie jak i na obsługę w tych latach ewentualnego nowo zaciągniętego na te przedsięwzięcia długu.

**DWW:** Są też i takie jednostki, które formalnie spełniają wszystkie warunki i nie ma się do czego przyczepić, natomiast ich realne możliwości rozwoju są bardzo trudne.

**JMC:** Faktycznie są też takie sytuacje, gdy formalnie JST spełnia wszystkie wskaźniki nawet w długiej perspektywie, natomiast realnie możliwości inwestycyjne i rozwojowe ma bliskie zeru. To tylko potwierdza to, co już powiedziałem, czyli że obecna konstrukcja mechanizmu ograniczania indywidualnego zadłużenia samorządów nie jest optymalna.

**DWW:** Jaka jest konkluzja?

**JMC:** Taka, że powinno się przeanalizować ponownie ten mechanizm. Zresztą wiele już na ten temat napisano. Wiele było dyskusji i analiz. Większość autorów zgadza się np. z tym, że powinno się wskaźnik opisany w art. 243 zmodyfikować. W wielu bowiem przypadkach ogranicza ono nadmiernie możliwości pozyskiwania środków zwrotnych, czyli tym samym możliwości inwestycji. Albo je utrudnia, wymuszając obejścia typu realizacja przez spółki czy przesuwanie spłaty długu na bardzo odległy czasookres mimo tego, że mógłby być spłacony w krótszym czasie. Najwyższy czas jest, by zająć się systemem finansów samorządów w całości. Jednym z jego elementów jest mechanizm ograniczania możliwości zadłużenia się jednostek samorządowych.

Jedna rzecz jest ważna. Wydaje się, że powinno się w jakiś sposób umocować regionalne izby obrachunkowe w takich działaniach, które pozwalałyby im na sygnalizację z wyprzedzeniem problemów, które się mogą pojawić w samorządach, nie tylko formalnych, ale i realnych. Warto też pod tym kątem przeanalizować obecne przepisy prawa w kontekście realnych sytuacji JST w skali kraju i skonstruować bardziej racjonalny zestaw wskaźników, który mógłby być wykorzystywany w działaniach nadzorczych.

**DWW:** Temat jest chyba bardzo szeroki.

**JMC:** Oczywiście. Wymaga nie tylko zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, która zresztą jest obecnie przygotowywana. Nie jestem jednak przekonany, czy ten obecny projekt rozwiąże wszystkie problemy, tj. czy pozwoli na reagowanie na problemy z

Wpisany przez SCG  
Pt, 19 sie 2016

---

wyprzedzeniem. Powinna dojść do całościowej modernizacji prawa. Mamy wiele nierozwiązanych kwestii finansowych i oczywiście konieczne odpowiednie umocowanie regionalnych izb obrachunkowych do tego, żeby mogły skutecznie i z wyprzedzeniem takie problemy sygnalizować. Można by było sobie wyobrazić różne poziomy tej sygnalizacji, ale to już temat na osobną rozmowę.

**DWW: Serdecznie dziękuję za rozmowę.**

---

***Dr Jan Maciej Czajkowski**, ekspert ZMP i ZPP w dziedzinie finansów samorządu terytorialnego, wykorzystania informacji przestrzennej (GIS) oraz informatyzacji administracji publicznej.*

*W latach 1968-2012 pracownik naukowo-dydaktyczny Uniwersytetu Łódzkiego, 1999-2011 organizator i kierownik Regionalnej Pracowni GIS w UŁ, 1988 - 1990 oraz 2013 - 2016 Pełnomocnik Rektora UŁ ds. Informatyzacji.*

*1990-1998 prezydent Zgierza i wiceprezes Związku Miast Polskich, w tym okresie także m.in. współprzewodniczący Zespołu ds. Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRZiST), Przewodniczący Rady Regionalnej Województwa Łódzkiego. Po roku 1998 m.in. Prezes Fundacji Skarbu Państwa Agencja Rozwoju Komunalnego, Doradca Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, dyrektor Wydziału Informatyki UMŁ i pełnomocnik Prezydenta Łodzi ds. Informatyzacji Miasta oraz Standardów ISO, realizator wielu projektów z dziedziny ICT.*

*Obecnie: od 2003 r. współprzewodniczący ze strony samorządowej Zespołu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ds. Społeczeństwa Informacyjnego, ekspert ZMP w zespole ds. Finansów Publicznych KWRZiST, od 2005 r. przedstawiciel organizacji samorządowych w Radzie Informatyzacji przy MSWiA, później Radzie Cyfryzacji przy MAiC i MC, od 2013 przedstawiciel organizacji samorządowych w Komitecie Rady Ministrów ds. Cyfryzacji*

*Odznaczony w 2009 r. Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za działalność samorządową w latach 1990-2009.*