

Wstęp

Przez 9 lat obowiązywania ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych była wielokrotnie nowelizowana, a niektóre z tych zmian budziły bardzo duże wątpliwości i kontrowersje. Ta ustawa – oprócz tego, że kontynuuje rozwiązania znane z poprzednio obowiązujących regulacji dotyczących systemu finansów publicznych – wprowadziła zupełnie nowe dla tego systemu reguły prowadzenia gospodarki finansowej, jak chociażby obowiązek równoważenia części bieżącej budżetu czy limitowanie poziomu zadłużenia JST przez konstrukcję maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, obliczanego indywidualnie dla poszczególnych JST. Jej przepisy ustanowiły także sformalizowaną formułę planowania wieloletniego w samorządzie terytorialnym w postaci WPF. Dla jednostek samorządowych, które nie są w stanie uchwalić budżetu z uwagi na niezachowanie relacji części bieżącej budżetu lub relacji spłaty zobowiązań, ustawodawca wprowadził specjalną procedurę postępowania naprawczego, przewidując istotne ograniczenia w zakresie gospodarki finansowej przez czas trwania tego postępowania.

Przy daleko idącej akceptacji kierunkowych rozwiązań sposób ich wprowadzenia do systemu prawnego przez przepisy ustawy o finansach publicznych często był przedmiotem uzasadnionych uwag krytycznych. Zastrzeżenia odnosiły się m.in. do uwzględnienia wolnych środków w relacji części bieżącej budżetu w celu potwierdzenia zachowania relacji w razie nadwyżki wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi. Liczne uwagi sformułowano odnośnie do konstrukcji maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań i jej podatności na próby świadomego zniekształcenia wartości tego wskaźnika, np. z powodu braku rzetelności w planowaniu dochodów ze sprzedaży majątku. Wątpliwości budziło także uwzględnianie przy obliczaniu relacji spłaty zobowiązań dochodów i wydatków okazjonalnie realizowanych przez JST, głównie w związku z pozyskiwaniem środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej. Wreszcie trzyletni okres, z którego wartości służyły do obliczania maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, uznawano za zbyt krótki do uzyskania rzetelnego obrazu zdolności JST do zaciągnięcia i spłaty długu.

W zakresie problematyki długu publicznego wątpliwości natury konstytucyjnej wzbudziło uzupełnienie ustawowo określonego katalogu tytułów dłużnych w przepisach rozporządzenia wykonawczego. W § 3 pkt 2 rozporządzenia z 28.12.2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Minister Finansów, wychodząc poza zakres ustawowej delegacji, uznał, że dług publiczny tworzą także umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, 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, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Jednocześnie wymienione powyżej zobowiązania, mimo zaliczenia ich do tytułów tworzących państwowy dług publiczny, nie były limitowane maksymalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań, ustalonym przez JST na podstawie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ten wskaźnik odnosił się bowiem wyłącznie do enumeratywnie wyliczonych zobowiązań, a nie do wszystkich zobowiązań wchodzących w skład państwowego długu publicznego. Stało się to źródłem niepokojącej tendencji do zaciągania długu przez JST na podstawie nienazwanych konstrukcji normatywnych, którego spłata nie była limitowana przepisami ustawy o finansach publicznych. Część z tych konstrukcji balansowało na krawędzi oceny korzystania z nich w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych (np. sprzedaż zwrotna gruntów)¹.

Źródłem sygnałów dotyczących potrzeby dokonania zmian w ustawie o finansach publicznych była również praktyka stosowania jej przepisów, m.in. kłopoty z identyfikacją środków pieniężnych pozostających w budżecie na 31 grudnia z tytułu nadwyżki dochodów nad wydatkami w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz niewydatkowanych w danym roku środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Praktyka wskazywała również na istotne problemy z ustaleniem kwoty wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, stosownie do definicji sformułowanej w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Odpowiedzią na wyżej sformułowane uwagi jest ustawa z 14.12.2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500), która weszła w życie 1.1.2019 r. Niektóre zmiany zostały odsunięte w czasie, jednak już w 2019 r. do uchwały budżetowej, wieloletniej prognozy finansowej i gospodarki finansowej JST są zobowiązane stosować nowe regulacje, dotyczące m.in. zaciągania zobowiązań dłużnych, postępowania naprawczego oraz możliwości wcześniejszej spłaty pożyczek i kredytów. Także od 1.1.2019 r. są stosowane przepisy określające nowe kompetencje dla zarządu JST do dokonywania zmian w budżecie i WPF. Niezwykle ważne jest to, aby przy zamykaniu 2018 r. prawidłowo ustalić poszczególne tytuły przychodów budżetu, w tym z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu, określonymi w odrębnych ustawach, oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Omawiana nowelizacja ostatecznie przecina długoletnie spory dotyczące możliwości obliczenia kwoty wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, na podstawie bilansu z wykonania budżetu JST.

Nowelizacja, mimo niewielkich rozmiarów, ma charakter jakościowy, dotyka bowiem najistotniejszych konstrukcji mających znaczenie dla budżetu JST i wieloletniej prognozy finansowej. Zakres zmian obejmuje w szczególności katalog tytułów dłużnych, zasady zaciągania zobowiązań dłużnych, sposób ustalania maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, rygory postępowania naprawczego. Zmieni się ponadto katalog źródeł finansowania deficytu oraz reguła bilansowania części bieżącej (operacyjnej) budżetu.

Nowelizacja pozwoli zakończyć wiele sporów i dyskusji wywoływanych wokół niektórych instytucji finansów samorządowych (np. charakter nadwyżki środków z rozliczenia dochodów i wydatków objętych szczególnymi zasadami wykonania budżetu, relacja wolnych środków i nadwyżki

¹ Szerzej zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Łódź 2016, https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf (dostęp: 10.12.2018 r.).

budżetu z lat ubiegłych, możliwość zaciągania zobowiązań dłużnych w funduszach ochrony środowiska w sytuacji braku deficytu budżetu).

Przygotowany komentarz do ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych prezentuje znaczenie poszczególnych zmian w szerszym kontekście finansów samorządowych. Szczegółowo omawia nowe obowiązki jednostek samorządowych związane z prowadzeniem gospodarki finansowej i wyraźnie akcentuje daty istotne z punktu widzenia stosowania poszczególnych zmian.

Piotr Walczak