

Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego: stan obecny a perspektywy

Legal Restrictions on Borrowing by Local Government: The Present State and the Perspectives

*Marek Wiewióra**

pierwsza wersja: 14 sierpnia 2007 r., ostateczna wersja: 25 września 2007 r., akceptacja: 7 listopada 2007 r.

Streszczenie

Artykuł przedstawia rozwiązania prawne zawarte w obowiązującej oraz w projektowanej ustawie o finansach publicznych w zakresie zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek i kredytów. Zdaniem autora rozwiązania te najsilniej rzutują na możliwości pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na rynku kapitałowym. Celem artykułu są: porównanie regulacji obowiązujących z przewidywanymi, ich ocena, a także wyjaśnienie głównych ograniczeń w systemie pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek i kredytów oraz wskazanie konkretnych rozwiązań likwidujących zdefiniowane problemy.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, kredyt, regulacje prawne, rynek kapitałowy

Abstract

The article presents those regulations, (either in place or included in the draft public finance act), concerning borrowing by local government, which, in author's opinion, have the biggest influence on the possibility of borrowing by local government on the capital market. The aim of the article is the comparison of the present to planned regulations, their evaluation, and the explanation of the main restrictions in the local government borrowing system as well as the formulation of concrete proposals for solutions eliminating determined problems.

Keywords: local government, borrowing, legal regulations, capital market

JEL: H74, G18

* Szkoła Główna Handlowa, Niestacjonarne Studium Doktoranckie Kolegium Zarządzania i Finansów, e-mail: marek.wiewiora@autograf.pl

1. Wstęp

Stan finansów publicznych w naszym kraju, a przede wszystkim najważniejsze wyzwania stojące obecnie przed jednostkami samorządu terytorialnego (zwane dalej JST), wynikające z absorpcji środków unijnych oraz organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, skłaniają do dyskusji, wymiany stanowisk oraz opinii. Płaszczyzną dyskusji publicznej w tym zakresie powinny być przepisy ustawy o finansach publicznych. Ustawa ta, będąca swoistą konstytucją finansową naszego państwa, zawiera regulacje normujące granice korzystania przez JST z zewnętrznych źródeł finansowania, bez których sprostanie współczesnym wyzwaniom nie będzie możliwe.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwiązań prawnych zawartych w obowiązującej¹ i projektowanej ustawie o finansach publicznych² w zakresie zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek i kredytów³. Zdaniem autora rozwiązania te najsilniej rzutują na możliwości pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na rynku kapitałowym. Wprawdzie ze względu na rozwiązanie Sejmu V kadencji prace legislacyjne nad ww. projektem ustawy nie zostały podjęte przez parlament, ale nie jest wykluczone, że Sejm w nowej kadencji podejmie wysiłki związane z uchwaleniem projektowanej ustawy. Niewątpliwie jednak, abstrahując od całego kontekstu politycznego, warto przyrzeć się projektowi ustawy o finansach publicznych, bowiem jest to oficjalny dokument rządowy, będący urzędowym określeniem wizji finansów publicznych.

Autor nie tylko koncentruje się na porównaniu regulacji obowiązujących z przewidywanymi, lecz także empirycznie wyjaśnia główne ograniczenia systemu pozyskiwania przez JST pożyczek i kredytów, ocenia obecny i przewidywany zmiany prawa oraz wskazuje konkretne rozwiązania likwidujące zdefiniowane problemy. Proponowane rozwiązania w dużej mierze są próbą realizacji koncepcji teoretycznych wynikających z nauki finansów publicznych.

Zasadnicze rozwiązania zostały przedstawione w czterech rozdziałach w sposób uwzględniający systematykę ustawy o finansach publicznych. Najpierw zaprezentowano przepisy sanacyjne i ostrożnościowe w zakresie długu publicznego, które mają zapewnić bezpieczeństwo makroekonomiczne, a w dalszej kolejności przepisy zawierające ograniczenia jakościowe i ilościowe w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek przez JST.

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

² Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1912) opublikowany na stronie internetowej Sejmu RP – www.sejm.gov.pl

³ Część autorów traktuje kredyt bankowy jako jedną z form pożyczek publicznych. Zgodnie z tą ideą pożyczki można zaciągać w formie kredytu bankowego bądź emisji papierów wartościowych, takich jak weksle czy obligacje. Takie rozumienie pojęcia pożyczki i kredytu zostało uwzględnione w niniejszym artykule.

2. Procedury sanacyjne i ostrożnościowe dotyczące długu publicznego

Dług publiczny powstaje w rezultacie niedostosowania dochodów do wielkości wydatków publicznych. Jedną z najważniejszych przyczyn wzrostu zadłużenia w sektorze finansów publicznych jest skłonność do systematycznego zwiększania wydatków w sytuacji braku możliwości zwiększania dochodów. Ograniczenia zaciągania długu przez podmioty sektora finansów publicznych wprowadzono zarówno do przepisów ustawodawstwa krajowego, jak i do ratyfikowanych umów międzynarodowych.

W Polsce wprowadzenie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych jest rezultatem obowiązywania kryteriów konwergencji nominalnej, ustalonych w Traktacie w Maastricht⁴, a także uwzględnienia postanowienia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP zakazującego zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto⁵. Makroekonomiczne ograniczenie wielkości długu wiąże się z tym, że samorządy partycypują w ogólnym poziomie długu publicznego, który z kolei może negatywnie oddziaływać na inflację i inne istotne parametry gospodarki narodowej. Istnienie mechanizmów limitujących poziom zadłużenia publicznego ma zatem głębokie uzasadnienie ekonomiczne i zasługuje na pozytywną ocenę.

Obowiązujące i projektowane przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują trzy odmienne sposoby reakcji na kształtowanie się relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Każdy z nich odnosi się do innego poziomu relacji i jest w związku z tym odpowiednio bardziej lub mniej restrykcyjny. Porównanie ograniczeń wynikających z kształtowania się relacji państwowego długu publicznego (PDP) do PKB przedstawia tabela 1.

Porównując regulacje, należy zauważyć, że realizacja normy konstytucyjnej ograniczającej wysokość państwowego długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto dokonuje się w projekcie ustawy nieco odmiennie niż w obowiązujących przepisach. Wprawdzie procedury ostrożnościowe i sanacyjne mają być nadal uruchamiane w zależności od kształtowania się relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego do PKB, jednak zmienia się zakres występujących w nich ograniczeń.

Z analizy przewidywanych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych wynika, że projektowane ograniczenia dla jednostek samorządu terytorialnego dotyczą tylko skrajnego przypadku, gdy państwowy dług publiczny

⁴ Szerzej o kryteriach konwergencji nominalnej np. na stronie internetowej Europejskiego Banku Centralnego www.ecb.int/eca/orga/escb/html/convergencecriteria.pl.html

⁵ Patrz art. 216 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Tabela 1. *Procedury sanacyjne i ostrożnościowe dotyczące długu publicznego*

Relacja PDP/PKB	Ograniczenia	
	stan obecny (art. 79 ust. 1 ustawy o finansach publicznych)	projektowane rozwiązania (art. 57 ust. 1 projektu ustawy o finansach publicznych)
Większa od 50% i nie większa od 55%	<p>A. Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja w roku bieżącym.</p> <p>B. Relacja, o której mowa w lit. a, stanowi górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego*.</p>	<p>Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja w roku bieżącym wynikająca z ustawy budżetowej.</p>
Większa od 55% i nie większa od 60%	<p>A. Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, przyjmując jako górne ograniczenie deficytu jego poziom zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od analogicznej relacji z roku poprzedniego.</p> <p>B. Górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, określone dla progu powyżej 55%, zostaje zmniejszone przez pomnożenie przez współczynnik R, wyliczany w następujący sposób: $R = (0,6 - PDP/PKB) : 0,05$, gdzie: PKB – wartość produktu krajowego brutto, PDP – kwota państwowego długu publicznego, ogłoszone za poprzedni rok budżetowy.</p> <p>C. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji PDP/PKB.</p>	<p>A. Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, – nie przewiduje się dokonywania wydatków na nowe inwestycje, – waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy, – wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w poprzednich latach, – nie przewiduje się wzrostu wydatków Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, – przyjmuje się, że różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa będzie na poziomie zapewniającym, iż relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji długu Skarbu Państwa do PKB za poprzedni rok. <p>B. Obowiązuje zakaz przekraczania relacji niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w roku budżetowym następującym po roku, w którym ta relacja została ogłoszona.</p> <p>C. Dokonuje się przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych.</p> <p>D. Rada Ministrów dokonuje przeglądu programów wieloletnich.</p> <p>E. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji PDP/PKB.</p>
Równa lub większa od 60%	<p>A. Poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji PDP/PKB, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.</p> <p>B. Rada Ministrów najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 lit. a, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60 %.</p> <p>C. W kolejnym roku budżetowym obowiązuje zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych.</p> <p>D. W projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz w uchwalonych budżetach jednostek samorządu terytorialnego kwota wydatków jest równa kwocie dochodów lub niższa od niej.</p>	<p>A. Stosuje się odpowiednio ograniczenia określone dla przypadku, gdy relacja PDP/PKB jest większa od 55% i nie większa od 60% (z wyłączeniem pkt E), a Minister Finansów, wskazuje okres obowiązywania zakazu, o którym mowa w pkt B.</p> <p>B. Rada Ministrów najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji PDP/PKB przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60 %.</p> <p>C. Budżety jednostek samorządu terytorialnego muszą być zrównoważone.</p> <p>D. Obowiązuje zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych.</p>

* Pogrubioną czcionką oznaczono ograniczenia dotyczące jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 57 ust. 1 projektu ustawy o finansach publicznych.

przekroczy konstytucyjny limit. Kształt procedur sanacyjnych jest zatem z punktu widzenia samorządu terytorialnego korzystniejszy niż obecne rozwiązania prawne zawarte w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, które nakładają na jednostki samorządu terytorialnego restrykcyjne obowiązki na każdym poziomie relacji PDP/ PKB przekraczającym 50%.

Projektowane procedury ostrożnościowe i sanacyjne całkowicie nie likwidują jednak negatywnego wpływu nadmiernego długu Skarbu Państwa na elastyczność prowadzenia obecnej i przyszłej gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Porównując poziom zadłużenia samorządu terytorialnego i poziom zadłużenia spowodowany przez budżet państwa⁶, nie można bowiem wykluczyć, że budżet ten „wykorzysta” prawie cały dopuszczalny limit długu publicznego, natomiast konsekwencje tego w postaci obowiązku zrównoważenia budżetu i zakazu udzielania nowych poręczeń i gwarancji poniesie samorząd terytorialny. Opisywany problem nabiera znaczenia zwłaszcza po uwzględnieniu faktu, że w projekcie ustawy zrezygnowano z wyjątku wykluczającego ograniczenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w przypadku finansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także emisją papierów wartościowych oraz zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami unijnymi i środkami krajów EFTA⁷.

Oznacza to, że w sytuacji przekroczenia PDP o ponad 60% PKB jednostki samorządu terytorialnego nie będą mogły korzystać z możliwości zaciągania kredytów i pożyczek na realizację zadań inwestycyjnych, w tym także zadań realizowanych dzięki środkom pochodzącym z budżetu UE. W celu uniknięcia sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego faktycznie odpowiadałyby za dług Skarbu Państwa, należałoby moim zdaniem rozważyć kwestię wyodrębnienia „samorządowej części w limicie zadłużenia”⁸, która pozwoliłaby na stosowanie przez samorząd procedur ostrożnościowych i sanacyjnych jedynie wtedy, gdy dług samorządowy jest wysoki, np. w relacji do długu publicznego ogółem czy PKB. Należy zaznaczyć, że z punktu widzenia samorządu terytorialnego jako wyodrębnionego podsektora finansów publicznych wydzielenie części samorządowej zadłużenia byłoby wyrazem rzeczywistej samodzielności finansowej i podkreślałoby „autonomię” samorządu terytorialnego.

Wątpliwości może budzić fakt, że przewidywane przepisy zobowiązują do zrównoważenia budżetów wyłącznie jednostki samorządowe, podczas gdy nie wprowadza się analogicznego obowiązku dla państwa, a prze-

cież zapewnienie równowagi budżetu państwa jest niezwykle istotne dla sanacji finansów publicznych. Należy zauważyć, że projektowane w ustawie o finansach publicznych ograniczenie dotyczące zapewnienia równowagi budżetów jednostek samorządu terytorialnego odnosi się jedynie do zrównoważenia wydatków majątkowych. Regulacje wprowadzone do projektu ustawy w dziale Budżet oraz uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego obligują bowiem samorządy do zrównoważenia budżetów w zakresie wydatków bieżących⁹. Gdyby relacja PDP/PKB była równa lub większa od 60%, warto byłoby wprowadzić do procedur sanacyjnych możliwość zamknięcia się budżetów samorządowych nadwyżką budżetową. Ustalenie warunku zrównoważenia budżetu może być interpretowane ściśle jako zbilansowanie wydatków budżetowych gromadzonymi dochodami budżetowymi (na poziomie zerowym), bez możliwości zaplanowania nadwyżki dochodów nad wydatkami; z punktu widzenia poprawy stanu finansów publicznych taka możliwość nie byłaby przecież złym rozwiązaniem.

3. Ograniczenia jakościowe w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego

Przepisy prawne zezwalają JST na zaciąganie kredytów i pożyczek, jednoznacznie określając cele, na które można zaciągać zobowiązania z tego tytułu. Tabela 2 wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie są identyczne z regulacjami zawartymi w projekcie ustawy o finansach publicznych¹⁰.

Taka konstrukcja celów zaciągania kredytów i pożyczek przez JST, a przede wszystkim zapis mówiący, że kredyty i pożyczki mogą być zaciągane na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, są w mojej ocenie nieprawidłowe, gdyż wywołują niekorzystne skutki dla gospodarki finansowej JST, a w szczególności jej efektywnego prowadzenia¹¹. Przepisy utrudniają, wręcz uniemożliwiają zaciąganie kredytów i pożyczek na finansowanie inwestycji wieloletnich, które są niezbędne do rozwoju gospodarczego naszego kraju. Aby zilustrować to twierdzenie, można posłużyć się poniższymi przykładami.

Nie można wykluczyć, że w sytuacjach opisanych powyżej niektóre JST, chcąc korzystać z kredytów i po-

⁹ Oznacza to, że bieżące wydatki budżetu JST nie mogą być wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Por. art. 171 projektu ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1912) opublikowany na stronie internetowej Sejmu RP

¹¹ W tym miejscu należy przypomnieć, że wcześniej obowiązująca ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 15, poz. 148 ze zm.) określała te cele – odpowiednio – jako pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego, finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach, a także spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

⁶ W 2005 r. dług samorządowy stanowił tylko około 4,3% długu publicznego ogółem; dane Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, 10 maja 2007 r.

⁷ Patrz art. 79 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

⁸ Postulat taki zgłaszał m.in. P. Swianiewicz (2004b).

życzek, będą manipulować zapisami w budżecie poprzez zaniżanie planowanych dochodów lub zawyżanie wydatków, by powstał „potrzebny” deficyt, warunkujący zaciągnięcie kredytu lub pożyczki¹².

Ograniczenie wielkości zaciąganych kredytów i pożyczek tylko do wysokości deficytu budżetu danego roku wywołuje zatem wiele zagrożeń związanych z nieefektywnością realizacji inwestycji wieloletnich oraz kreatywnością planowania dochodów budżetowych JST.

Rozważania teoretyczne z zakresu finansów publicznych, w tym przede wszystkim „złota reguła” zrównoważonego budżetu, zezwalają, a w niektórych sformułowaniach nawet zachęcają do rozważnego zadłużania się w ramach programów inwestycyjnych, jednocześnie

¹² Na powyższe wskazywali m.in. E. Ruśkowski i J.M. Salachna (2006).

wskazując, że JST nie powinny zaciągać kredytów i pożyczek na cele bieżące (Swianiewicz 2004a).

W literaturze przedmiotu (Swianiewicz 2004a; Gonet 2006) można znaleźć wiele argumentów za korzystaniem przez JST z kredytów i pożyczek wyłącznie na cele inwestycyjne. Najistotniejszymi argumentami są, moim zdaniem (por. np. King 1984):

1. Potencjalne korzyści z inwestycji przekraczające koszty obsługi zadłużenia.

Do wyjaśnienia tej kwestii posłużmy się następującym przykładem. Załóżmy, że gmina jest właścicielem atrakcyjnie zlokalizowanej nieruchomości. Ze względu na bardzo zły stan nieruchomości gmina nie wykorzystuje jej do realizacji zadań publicznych i nie osiąga żadnych innych korzyści z tej nieruchomości.

Tabela 2. Cele zaciągania kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego

Stan obecny (art. 82 ustawy o finansach publicznych)	Projektowane rozwiązania (art. 60 projektu ustawy o finansach publicznych)
<p>1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:</p> <p>1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,</p> <p>2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,</p> <p>3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.</p> <p>2. Zaciągane kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel wskazany w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.</p>	<p>1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:</p> <p>1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,</p> <p>2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,</p> <p>3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.</p> <p>2. Zaciągane kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel wskazany w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 82 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 projektu ustawy o finansach publicznych.

Przykład 1

Założmy, że dana JST ma następujące planowane wielkości budżetowe (w mln zł):

Dochody	8,0
Wydatki	8,5
Deficyt	0,5

W sytuacji zaplanowania deficytu JST może zaciągnąć kredyty i pożyczki na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego do wysokości deficytu (0,5 mln zł.)

JST zamierzała w danym roku budżetowym rozpocząć wieloletnią inwestycję infrastrukturalną (*wpółfinansowaną ze środków pochodzących z budżetu UE*). Na jej finansowanie przewidywała zaciągnięcie kredytu w wysokości 3 mln zł.

W świetle obowiązującego i projektowanego stanu prawnego JST nie może zaciągnąć kredytu na kwotę 3 mln zł, bo wykracza on poza kwotę planowanego deficytu. Do planowanych wydatków budżetowych JST zaliczyła jedynie wydatki inwestycyjne, które miały być poniesione w danym roku budżetowym. W tej sytuacji JST może corocznie w kolejnych latach trwania inwestycji pozyskiwać jedynie środki zwrotne na kwoty mieszczące się w wysokości deficytu planowanego w każdym roku budżetowym. Coroczne pozyskiwanie kredytów może być jednak nieracjonalne ekonomicznie.

Przykład 2

Załóżmy, że dana JST ma następujące planowane wielkości budżetowe (w mln zł):

Dochody	11,0
Wydatki	10,0
Nadwyżka	1,0
Przychody (z innych tytułów niż kredyt i pożyczka)	0,5
Rozchody (spłata pożyczek i kredytów zaciągniętych w ubiegłych latach)	2,0

W sytuacji zaplanowania nadwyżki JST nie może zaciągnąć kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

JST planuje jednocześnie w danym roku budżetowym rozchody z tytułu spłaty kredytów w wysokości 2 mln zł. Zgodnie z podjętymi w uchwałami spłata zaciągniętych kredytów następuje z dochodów JST (*wymóg taki sformułowano m.in. w art. 58 ustawy o samorządzie gminnym; zgodnie z nim uchwały organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte*).

Oznacza to, że na sfinansowanie wydatków budżetowych (w wysokości 10 mln zł) JST dysponuje dochodami budżetowymi w wysokości 9 mln zł [9 mln zł = planowane dochody ogółem minus dochody na spłatę rozchodów, tj. 11 mln – 2 mln zł].

Wniosek: mimo formalnej nadwyżki JST wykazuje faktycznie deficyt środków w wysokości 1 mln zł na pokrycie planowanych wydatków. W świetle obowiązującego i projektowanego prawa JST nie może jednak zaciągnąć kredytów i pożyczek.

Gmina ma do wyboru trzy możliwości:

- systematycznie odkładać środki z dochodów bieżących na stopniową modernizację nieruchomości w ciągu określonego czasu i wtedy sprzedać inwestorom atrakcyjnie położoną nieruchomość,
- starać się znaleźć inwestora już teraz, godząc się na niższą cenę,
- zaciągnąć kredyt, szybko zmodernizować nieruchomość i wtedy podjąć negocjacje z inwestorami.

Często okazuje się, że korzyści z ostatniego rozwiązania (wyższa cena sprzedaży nieruchomości wskutek zwiększenia kręgu zainteresowanych inwestorów; wpływ z podatków uzyskanych od inwestora; obniżenie kosztów inwestycji na skutek skrócenia czasu realizacji inwestycji) będą zdecydowanie większe niż koszty obsługi zadłużenia z tytułu zaciągniętego kredytu. Stopniowe odkładanie środków z dochodów bieżących powoduje zazwyczaj wydłużanie realizacji inwestycji i w rezultacie ponoszenie pewnych kosztów stałych, zwiększających łączną wysokość potrzebnych nakładów (Swianiewicz 2004a).

2. Równość geograficzna i międzypokoleniowa (Swianiewicz 2004a)

Nakłady inwestycyjne są ponoszone w trakcie realizacji inwestycji, a korzyści uzyskuje się po jej ukończeniu. Korzyści te są zazwyczaj rozłożone na wiele lat. W przypadku finansowania inwestycji z dochodów bieżących może się okazać, że kto inny sfinansował inwe-

stycję (płacąc podatki), a kto inny będzie z niej korzystał (bo przeprowadził się do danej JST po ukończeniu i sfinansowaniu inwestycji lub w czasie jej budowy był małym dzieckiem). Finansowanie za pomocą kredytu sprawia, że ci, którzy z niej korzystają, płacą również za jej powstanie (płacąc podatki, których część przeznaczana jest na spłatę rat zadłużenia).

3. Bliskość między tymi, którzy płacą, a tymi, którzy korzystają z inwestycji, sprzyjająca efektywnej alokacji środków.

Zasadne jest zatem takie ukształtowanie przepisów ustawy o finansach publicznych, by zezwalały jednostkom samorządu terytorialnego na zaciąganie kredytów i pożyczek na finansowanie wydatków inwestycyjnych, w tym przede wszystkim wydatków związanych z wieloletnimi programami inwestycyjnymi określanymi w załącznikach do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego¹³.

4. Ograniczenia ilościowe w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego

Art. 169 ustawy o finansach publicznych ustala maksymalną wielkość kwot przypadających do spłaty w da-

¹³ Patrz art. 166 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. i art. 150 projektu ustawy o finansach publicznych.

nym roku budżetowym z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek. Kwota ta nie może przekroczyć 15% dochodów jednostki samorządu terytorialnego planowanych na dany rok budżetowy. Maksymalną kwotę spłaty kredytów i pożyczek w danym roku budżetowym według obowiązujących przepisów obrazuje wzór¹⁴:

$$\frac{R_{plan\ def} + R_{rolowanie} + O_{plan}}{D_{plan}} \leq 15\%$$

gdzie:

$R_{plan\ def}$ – planowana kwota spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie planowego deficytu,

$R_{rolowani}$ – planowana kwota spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, tj. na rolowanie,

O_{plan} – planowana spłata odsetek od kredytów i pożyczek,

D_{plan} – planowane dochody budżetu JST.

Wysokość nieprzekraczalnej kwoty przypadających do spłaty zobowiązań z tytułu długu JST może być mniejsza niż 15% i wynosić nie więcej niż 12%, gdy relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55%. Wprowadzenie tego wyjątku wynika, jak się wydaje, z powiązań finansowych między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego (Kosikowski, Szpringer 2007). Trudniejsza sytuacja finansowa budżetu państwa, związana z niekorzystnym kształtowaniem się relacji między wysokością państwowego długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto, wpływa na sytuację finansową budżetów JST, które otrzymują z budżetu państwa dotacje i subwencje.

Drugie obowiązujące obecnie ograniczenie ilościowe w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek polega na tym, że 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 roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki planowanych w danym roku budżetowym¹⁵. W mojej ocenie największą wadą ww. przepisu ograniczającego wielkość długu jednostki samorządu terytorialnego jest to, że nie uwzględnia on horyzontu czasowego zaciąganych zobowiązań.

Oznacza to, że przykładowo zaciągnięcie kredytu o terminie spłaty przypadającym w następnym roku, stanowiącego 59% dochodów JST, w świetle przepisu jest dozwolone, natomiast kredyt stanowiący 61% dochodów jest niezgodny z prawem, mimo że spłata tego kredytu jest rozłożona w czasie odpowiednio do możliwości finansowych danej JST.

Analizując przewidywane rozwiązania, należy podkreślić, że projekt ustawy o finansach publicznych prezentuje nowe podejście do kwestii zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego. W projekcie zrezygnowano ze wskaźnika ograniczającego dług do 60% dochodów ogółem i jednocześnie nie wprowadzono żadnego innego limitu dotyczącego zadłużenia JST. Z kolei limit 15% spłaty zobowiązań w stosunku do dochodów zastąpiono nową formułą, którą oparto w praktyce na nieco zmodyfikowanej tzw. nadwyżce operacyjnej¹⁶.

Nowe przepisy przewidują, że w skali roku łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek (wszystkich kredytów i pożyczek, tj. zaciągniętych także na finansowanie przejściowego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów)¹⁷ nie może przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej wyprowadzanej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących¹⁸ powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące¹⁹ po wyłączeniu odsetek, do dochodów ogółem. Wskaźnik ten jest liczony na podstawie danych budżetowych z trzech lat, przy czym trzyletni okres obejmuje dwa ostatnie lata (dane wykonane) i uzupełniają go do planowanej wielkości, wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy podejmowana uchwała budżetowa. Wzór na maksymalną kwotę spłaty kredytów i pożyczek wg projektu ustawy można zapisać następująco:

¹⁶ Ministerstwo Finansów rozróżnia dwie kategorie nadwyżki operacyjnej: „nadwyżka operacyjna brutto” i „nadwyżka operacyjna netto” (zob. np. Ministerstwo Finansów 2006).

¹⁷ Przepis art. 172 projektu ustawy uwzględnia w kwocie spłaty także poręczenia i gwarancje. Konsekwentnie obowiązuje jednak przyjęte na użytek niniejszego artykułu zawężenie rozważań do kredytów i pożyczek.

¹⁸ Za dochody bieżące uznaje się wszystkie dochody, które gromadzone są w sposób systematyczny i stały (nie jednorazowo czy incydentalnie). Definicja ustawowa dochodów bieżących określa, że przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Bieżącymi dochodami budżetowymi nie są zatem dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkownika wieczystego w prawo własności. Pozostałe dochody to właśnie dochody bieżące.

¹⁹ Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, do których należą z kolei: inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

¹⁴ Wzór na użytek niniejszego artykułu został uproszczony. Nie uwzględnia on przede wszystkim spłaty poręczeń i gwarancji, które w przypadku ewentualnego udzielenia ich przez JST powinny zostać doliczone do kwoty spłaty przedstawianej w liczniku nierówności.

¹⁵ Patrz art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

$$\frac{R_{plan\ def} + O_{plan}}{D_{plan}} \leq \sum \frac{(D_{bi} + S_{Mi} - W_{bi} - O_i)}{D_i}$$

gdzie:

$R_{plan\ def}$ – planowana kwota spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie planowego deficytu,

O_{plan} – planowana spłata odsetek od kredytów i pożyczek,

D_{plan} – planowane dochody budżetu JST,

D_{bi} – dochody bieżące budżetu JST w roku i ,
 $i = 1, 2, 3$,

S_{Mi} – dochody ze sprzedaży majątku w roku i ,

W_{bi} – wydatki bieżące w roku i ,

O_i – spłata odsetek od kredytów i pożyczek w roku i .

Do planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego zalicza się otrzymane dotacje rozwojowe wyłącznie związane z realizacją zadań własnych JST. Wprowadzenie takiego zastrzeżenia zasługuje na pozytywną ocenę. Jego brak w odniesieniu do jednostek samorządu wojewódzkiego, które jako instytucje zarządzające przekazują beneficjentom pomocy unijnej (m.in. gminom i powiatom) dotacje przeznaczone na realizację regionalnych programów operacyjnych, powodowałby w praktyce sztuczne zwiększenie możliwości spłaty zobowiązań na szczeblu wojewódzkim.

W celu utrzymania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego na bezpiecznym poziomie postuluje się, by w limicie spłaty zobowiązań tych jednostek uwzględnić również kwotę przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego:

– w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych bądź wykupywanych w danym roku budżetowym,

– w pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Z ekonomicznego punktu widzenia uwzględnienie udziału jednostki samorządu terytorialnego w zobowiązaniach tworzonych przez nią związków samorządowych jest uzasadnione²⁰. Biorąc jednak pod uwagę obowiązujące regulacje prawne, należy zaznaczyć, że związki samorządowe są podmiotami samodzielnymi, mającymi osobowość prawną, a zatem zobowiązania zaciągają we własnym imieniu i same dokonują ich spłaty. Spłata zobowiązań związku przez jednostki samorządu terytorialnego może zatem nastąpić jedynie w przypadku likwidacji związku.

Jednocześnie w celu zwiększenia zdolności do absorpcji środków unijnych oraz środków z pomocy udzie-

lonej przez państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu w projekcie ustawy utrzymuje się wyłączenie wymienionych środków z ograniczeń spłaty zobowiązań. Określa się przy tym, że po zakończeniu realizacji programu i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków ograniczenia będą stosowane.

Należy zaznaczyć, że nowy limit spłaty zobowiązań jest korzystny w szczególności dla tych jednostek samorządowych, które mając wysoki poziom środków pieniężnych będą chciały zrestrukturyzować swoje zadłużenie poprzez jego spłatę i ewentualne zaciągnięcie nowego zadłużenia. W odróżnieniu od obowiązujących dotychczas regulacji w projektowanych rozwiązaniach restrukturyzacja zadłużenia nie prowadzi do przekroczenia limitu spłaty zobowiązań²¹.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu omawianej ustawy taka konstrukcja wskaźnika granicznego znosi ograniczenia wiążące dziś jednostki samorządu o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej. Dyscyplinuje jednak jednostki, w przypadku których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań uzasadnia zachowanie dużej ostrożności przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek²². Potwierdzają to poniższe przykłady.

W mojej ocenie, wyznaczenie nowego limitu jest działaniem w dobrym kierunku, które powinno przynieść pozytywną zmianę jakościową procesu zarządzania zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego. Nowe regulacje będą również wymagały od jednostek samorządu terytorialnego długofalowej strategii zarządzania długiem, w której istotną rolę mogą odegrać kredyty i pożyczki mające okres karencji.

Niezależnie od powyższego należy rozważyć zróżnicowanie limitu w zakresie zadłużenia w zależności od szczebla samorządu terytorialnego. Zarówno obecne, jak i przewidywane regulacje ustawy są bowiem kierowane do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem uwarunkowania lokalne oraz struktura dochodów i charakter zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego sprawiają, że mają one odmienną zdolność do zaciągania długu, a tym samym różne są warunki utrzymania płynności finansowej.

5. Podsumowanie

Ocena obowiązujących i przewidywanych rozwiązań ustawy o finansach publicznych dotyczących ograniczeń w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek przez

²¹ Istnieje jednak zagrożenie nadmiernym korzystaniem przez JST z tzw. kredytów na rolowanie długu.

²² Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1912) opublikowanego na stronie internetowej Sejmu RP – www.sejm.gov.pl, s. 12.

²⁰ Należy zaznaczyć, że zobowiązania związków samorządowych są potencjalnym zagrożeniem dla sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tzw. ryzyko budżetu).

Przykład 3. Obliczenie maksymalnej kwoty obsługi zadłużenia na 2008 r. dla gminy X, osiągającej nadwyżkę operacyjną, oraz gminy Y, wykazującej deficyt operacyjny (w %)

[(Dochody bieżące + Sprzedaż majątku – Wydatki bieżące (bez odsetek)]/ Dochody ogółem	Gmina X	Gmina Y
2005 r.	64,48	8,24
2006 r.	60,14	0,12
2007 r.	56,15	8,80
Średnia arytmetyczna z lat 2005–2007	60,26	5,72

Wniosek:

Gmina X mogłaby przeznaczyć na obsługę zadłużenia w 2008 r. nie więcej niż 60,26% planowanych na ten rok dochodów ogółem.

Gmina Y mogłaby przeznaczyć na obsługę zadłużenia w 2008 r. nie więcej niż 5,72% planowanych na ten rok dochodów ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 172 projektu ustawy o finansach publicznych.

Przykład 4. Obliczenie maksymalnej kwoty obsługi zadłużenia na 2008 r. dla gminy X, osiągającej nadwyżkę operacyjną, oraz gminy Y, wykazującej deficyt operacyjny

	Gmina X	Gmina Y
Planowane dochody ogółem na 2008 r. (wg uchwał budżetowych)	135 274 tys. zł	5 600 tys. zł
Średnia arytmetyczna z lat 2005–2007	60,26%	5,72%
Kwota maksymalnej obsługi zadłużenia na 2008 r. wg projektu ustawy o finansach publicznych. (średnia arytmetyczna x planowane dochody ogółem na 2008 r.)	81 516 tys. zł	320 tys. zł
Kwota maksymalnej obsługi zadłużenia na 2008 r. wg obowiązującej ustawy o finansach publicznych (limit zadłużenia – 15% dochodów ogółem)	20 291 tys. zł	840 tys. zł

Wniosek:

Nowe limity zadłużenia zwiększają możliwości zaciągania zobowiązań na cele inwestycyjne przez jednostki w dobrej sytuacji finansowej, natomiast ograniczają możliwości zaciągania zobowiązań jednostek o złej kondycji finansowej.

Według projektu ustawy o finansach publicznych gmina X mogłaby przeznaczyć ponad 3-krotnie większe środki na obsługę zadłużenia w 2008 r. niż według obowiązującego limitu, natomiast gmina Y ponad 2-krotnie mniejsze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 172 projektu ustawy o finansach publicznych oraz art. 169 ustawy o finansach publicznych.

jednostki samorządu terytorialnego skłania do sformułowania kilku uwag. Po pierwsze, przewidywane procedury sanacyjne i ostrożnościowe są korzystniejsze dla samorządu terytorialnego niż obecne rozwiązania prawne zawarte w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, choć nadal nie likwidują negatywnego wpływu nadmiernego długu Skarbu Państwa na elastyczność prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, z rozwiązań nie usunięto istotnego błędu w zakresie jako-

ściowych ograniczeń zaciągania kredytów i pożyczek przez JST, utrudniającego zaciąganie kredytów i pożyczek na finansowanie inwestycji wieloletnich. Po trzecie, pozytywnie trzeba się odnieść do projektowanej zmiany ograniczeń ilościowych dotyczących zaciągania kredytów i pożyczek przez JST. Zmiany te powinny przyczynić się do zniesienia barier w zakresie korzystania ze środków zwrotnych i dzięki temu powinny spełnić oczekiwania jednostek samorządu terytorialnego i rynków kapitałowych.

Bibliografia

- Gonet W. (2006), *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, „Monografie i Opracowania”, nr 543, SGH, Warszawa.
- King D.S. (1984), *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, Allen&Unwin, London.
- Kosikowski C., Szpringer Z. (2007), *Finanse publiczne: Komentarz do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, LexisNexis, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2006), *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2003–2005*, http://bip.mofnet.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2006/nadwyzka_operacyjna.doc
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (2006), *Zmiany zasad ogólnych ustawy o finansach publicznych a gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 6, <http://finanse-publiczne.pl/arttykul.php?view=236>
- Swianiewicz P. (2004a), *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P. (2004b), *Przyszłoroczny deficyt musi być ograniczony*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 27 września (nr 20).