

Maria Jastrzębska

Sopocka Szkoła Wyższa

UWARUNKOWANIA ZACIĄGANIA I OBSŁUGI DŁUGU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Streszczenie: Na zdolność JST do zaciągania i obsługi długu JST wpływ mają uwarunkowania: prawne, ekonomiczne, polityczne, społeczne i organizacyjne. Uwarunkowania prawne zawarte są w ustawie o finansach publicznych, w której od 2014 r. zniesiono limit poziomu długu JST i wprowadzono nowy limit poziomu wypłat na obsługę długu. Uwarunkowania ekonomiczne zaciągania i obsługi długu można podzielić na niezależne i zależne od JST, a wśród nich główną rolę odgrywa koniunktura gospodarcza i kondycja finansowa JST. Do ograniczeń politycznych należą np. konflikty polityczne pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym. Jednym z podstawowych ograniczeń organizacyjnych jest brak świadomości potrzeby zadłużania się przy niedoskonałej znajomości funkcjonowania mechanizmu rynku finansowego i braku umiejętności zarządzania powstałym długiem.

Słowa kluczowe: dług jednostki samorządu terytorialnego

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST), czyli gminy, powiaty i województwa samorządowe, wyposażone są w zasoby, które umożliwiają im podejmowanie samodzielnych decyzji, w granicach przyznanych im uprawnień, czyli w zakresie różnych sfer samodzielności, w tym samodzielności finansowej, a wśród jej rodzajów szczególnie samodzielności pożyczkowej (uprawnienia JST do zaciągania długu). Na zdolność do JST do zaciągania i obsługi długu JST decydujący wpływ mają uwarunkowania: prawne, ekonomiczne, polityczne i organizacyjne¹.

2. Ograniczenia prawne poziomu deficytu budżetu JST

Uwarunkowania prawne zaciągania i obsługi długu przez JST zawarte są w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

¹ Zob.: M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 95–118.

Dług JST, stanowiący sumę nominalnych zobowiązań JST, związany jest w znacznej mierze z korzystaniem ze zwrotnych źródeł finansowania (kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych dłużnych), stanowiących źródła sfinansowania deficytu budżetu JST. A zatem wśród uwarunkowań prawnych zaciągania i obsługi długu ważną rolę odgrywają następujące regulacje dotyczące poziomu deficytu budżetu JST:

1) w przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest:

a) większa od 55%, a mniejsza od 60 %, to wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków unijnych, tj. środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz środków pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA (art. 86 ust. 2 lit. d),

b) równa lub większa od 60%, to wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu; ponadto poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia tej relacji JST nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji (art. 86 ust. 3 lit. c i d);

2) organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, przy czym również na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki; wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków unijnych w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym (art. 242).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty, pożyczki i emitować papiery wartościowe na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST (zobowiązania z ww. tytułów podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane), finansowanie planowanego deficytu budżetu JST, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Ponadto JST mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w wieloletniej prognozie finansowej. Suma zobowiązań powstałych z ww. tytułów nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej JST. Organ stanowiący JST może w uchwale budżetowej upoważnić organ wykonawczy do zaciągania ww. kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych (art. 89).

W przypadku ubiegania się przez JST o udzielenie kredytu, pożyczki i zamiaru emisji papierów wartościowych, organ wykonawczy JST jest obowiązany uzyskać

opinię RIO o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Opinia ta przekazywana jest przez zarząd JST podmiotowi udzielającemu kredytu, pożyczki oraz podawana jest do wiadomości podmiotom, do których kierowana jest oferta nabycia papierów wartościowych (art. 91).

3. Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST

Od 2014 r. organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat 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. Do powyższej relacji wskaźnika dodaje się kwoty zobowiązań związków współtworzonych przez JST przypadających do spłaty w danym roku budżetowym w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji lub we wpłatach członkowskich wnoszonych na rzecz związku. Natomiast nie wlicza się zobowiązań² zaciąganych na realizację zadań współfinansowanych ze środków unijnych w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu, zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. W przypadku gdy środki unijne nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczone ich zwrot, JST nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia ww. relacji (art. 243).

Do tych wyliczeń stosowany będzie wzór:

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych,
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych, spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

² Są to zobowiązania z tytułu: wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków unijnych (z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań) oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST w ramach programów finansowych z udziałem środków unijnych.

- 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.

Zgodnie z powyższymi regulacjami prawnymi możliwości zaciągania przez JST długu uzależnione będą głównie od kształtowania się dochodów i wydatków bieżących, czyli od tzw. wyniku operacyjnego budżetu JST oraz od efektywności zarządzania majątkiem i możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych. Analitycy ratingowi nie są zadowoleni z uzależnienia wskaźnika zadłużenia od dochodów ogółem budżetu JST rozpatrywanych historycznie, tj. w okresie trzech lat, uważają bowiem, że powinien on opierać się tylko na dochodach bieżących. Dochody te łatwo oszacować i są powtarzalne, natomiast dochody majątkowe są nieprzewidywalne, poza tym zastosowanie takiej konstrukcji wskaźnika daje możliwość JST jego sztucznego zawyżenia poprzez sprzedaż majątku. Takie działanie może być niekorzystne dla budżetu JST w kolejnych latach, bo JST wysprzedająca swój majątek traci tym swym źródło dochodów na przyszłość. Dlatego też aby uniknąć problemów z zadłużaniem się najważniejsze jest zapewnienie płynności finansowej w okresie planowania (sporządzania przez JST wieloletniej prognozy finansowej na minimum 3 lata – obligatoryjnie od 2011 r.). Podobnie jak dochody z majątku na możliwość zadłużania się JST będą też miały wpływ środki unijne, które w największym stopniu zasiłały budżety JST w latach 2009–2014, potem ich będzie coraz mniej, a w 2016 r. – wcale. Jednak do obliczania ww. wskaźnika będą brane dochody z trzech lat poprzedzających rok budżetowy. A zatem limit wypłat na obsługę długu może być nieadekwatny do rzeczywistej zdolności JST do obsługi długu³; ponadto wskaźnik zostanie wprowadzony w okresie, gdy do jego oceny w pierwszej kolejności będą brane wyniki budżetowe uzyskane w latach spowolnienia gospodarczego. Podsumowując, konstrukcja wskaźnika opartego na historycznych, a nie prognozowanych danych budżetowych, będzie ograniczała zdolność JST do zaciągania i obsługi długu⁴.

Nadal jednak każdą JST, bez względu na jej rodzaj, wielkość, potencjał dochodowy i strukturę dochodów, obowiązują takie same regulacje prawne zaciągania długu. Nie wprowadzono więc rozwiązań, które byłyby łagodniejsze dla JST realizujących

³ Por.: W. Kępka, *Prognozy wpływu nowych wskaźników zadłużenia na finanse samorządowe*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2009, nr 23, s. 11.

⁴ Por.: K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych*, w: *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 1181, przed pierwszym czytaniem, „Biuro Analiz Sejmowych” 2009, nr 4, s. 23.

duże projekty inwestycyjne i potrzebujących znacznych środków finansowych na wkład własny, przede wszystkim ze zwrotnych źródeł finansowania, pod warunkiem, że te JST: mają wysokie oceny ratingowe (na poziomie inwestycyjnym), poddawane są corocznemu audytowi przez niezależnego, zewnętrznego biegłego rewidenta i uzyskały pozytywną opinię RIO dotyczącą wieloletniej prognozy finansowej⁵.

W okresie przejściowym, tj. w latach 2010–2013, będą nadal obowiązywały regulacje ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych dotyczące ograniczenia poziomu długu – zawarte w art. 170 i poziomu wypłat na obsługę długu – zawarte w art. 169, a są one następujące:

1) łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym, a w trakcie roku budżetowego – 60% planowanych dochodów na koniec każdego kwartału⁶,

2) łączna kwota zobowiązań przypadających do realizacji w danym roku budżetowym z tytułu spłat kredytów i pożyczek, wykupu wyemitowanych przez JST papierów wartościowych (raty + odsetki) oraz zobowiązań wynikających z udzielonych przez nie poręczeń i gwarancji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekracza 55%⁷.

4. Ograniczenia prawne dotyczące instrumentów zwrotnego finansowania wykorzystywanych przez JST

Ustawodawca wprowadził też określone warunki, które powinny spełniać instrumenty zwrotnego finansowania wykorzystywane przez JST, tzn. koszty ich obsługi muszą być ponoszone co najmniej raz do roku, do tego dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitali-

⁵ Por.: M. Czekaj, Rygorystyczny wskaźnik, „Wspólnota” 2009, nr 33, s. 9.

⁶ Powyższego ograniczenia nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami z budżetu UE. Oznacza to wyłączenie z limitu poziomu długu zobowiązań powstałych w celu zapewnienia wkładu własnego JST i sfinansowania zadania w części podlegającej refundacji. Wyłączenie to ma na celu zwiększenie zdolności JST do absorpcji środków unijnych oraz zapobieganie zbyt wysokiemu obciążeniu dochodów spłatami zobowiązań. Zobowiązania te powinny być jednak wykazywane w prognozie kwoty długu JST. Po zakończeniu realizacji i ostatecznym rozliczeniu programu, projektu czy zadania współfinansowanego z funduszy UE powyższe zobowiązania będą wliczane do limitu poziomu długu 60% dochodów. W przypadku, gdy określone w umowie środki z funduszy UE nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczony zostanie ich zwrot, JST nie może emitować papierów wartościowych, zaciągając kredytów, pożyczek i udzielać poręczeń do czasu spełnienia limitu poziomu długu.

⁷ Ze spłaty zadłużenia uwzględnianego do limitu 15 lub 12% dochodów wyłączono spłatę rat kapitałowych kredytów, pożyczek oraz wykup papierów wartościowych zaciąganych lub wyemitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST. Jednak odsetki od takich krótkoterminowych zobowiązań są już wliczane do tego limitu, a kwoty takiego krótkoterminowego zadłużenia są wliczane do limitu poziomu długu określonego w art. 170.

zacja odsetek jest niedopuszczalna (art. 92). Chodzi tutaj przede wszystkim o ograniczenie kumulowania się kosztów obsługi długu oraz o funkcjonowanie zasady roczności budżetu JST. Wszelkie planowane koszty, w tym wydatki na obsługę długu, powinny zatem znaleźć się w budżecie na dany rok. Z kolei ograniczenia co do dyskonta (dotyczy wyemitowanych papierów wartościowych) i kapitalizacji odsetek (dotyczy zaciąganych kredytów/pożyczek) zostały wprowadzone w celu niedopuszczenia do powstania zbyt dużego zadłużenia JST, a poza tym dyskonto i kapitalizacja wpływają na zmiany wartości nominalnej zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych dłużnych, a tym samym na zmiany w poziomie długu JST.

Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji (art. 93). Praktycznie powyższa regulacja uniemożliwia JST zaciąganie kredytów i pożyczek w walutach obcych, emisję krótkoterminowych obligacji zagranicznych i korzystanie z instrumentów pochodnych, bowiem w dniu zawierania tych umów można określić maksymalną kwotę należną do zapłaty w dniu wymagalności, ale niemożliwe jest jej precyzyjne wyliczenie⁸.

5. Planowanie kwoty długu i wypłat na obsługę długu JST

W odniesieniu do uchwał budżetowych przygotowanych na 2010 r. zarząd JST (w gminie wójt, burmistrz, prezydent miasta, w powiecie – zarząd powiatu i w województwie – zarząd województwa) był zobowiązany przedstawić organowi stanowiącemu JST (w gminie – radzie gminy, w powiecie – radzie powiatu i w województwie – sejmikowi województwa) i regionalnej izbie obrachunkowej (do zaopiniowania) prognozę łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, wynikającej z planowanych i zaciąganych zobowiązań (art. 180 i art. 181 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.). W przypadku negatywnej opinii RIO w zakresie prawidłowości dołączonej do budżetu prognozy kwoty długu (art. 172 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) JST jest zobowiązana do dokonania zmiany uchwały budżetowej, tak aby zostały zachowane relacje dotyczące maksymalnego poziomu łącznej kwoty zobowiązań z tytułu obsługi długu (określonego w art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) oraz maksymalnego poziomu zadłużenia JST (określonego w art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.).

Od 2011 r. wzmocnieniu ulegną instytucjonalne formy planowania i kontroli dopuszczalnego poziomu zadłużenia się JST w ramach wprowadzonej wieloletniej prognozy finansowej JST, uchwalanej przez organ stanowiący JST (art. 226–232).

⁸ Zob.: M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 13–30.

Nastąpi rezygnacja z dotychczasowego rozwiązania polegającego na sporządzaniu prognozy kwoty długu i wieloletnia prognoza finansowa będzie m.in. określać dla każdego roku objętego prognozą kwotę długu, w tym relację łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat długoterminowych kredytów i pożyczek (wraz z należnymi w danym roku odsetkami), wykupów papierów wartościowych (wraz z należnymi odsetkami i dyskontem), potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu. W wieloletniej prognozie finansowej należy także przedstawić sposób sfinansowania spłaty długu. Prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, będzie to prognoza krocząca, czyli uzupełniana (przedłużana) na kolejny rok budżetowy, tak aby każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej trzy kolejne lata. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie JST powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów i długu⁹.

Potencjalnym źródłem powiększenia długu JST są udzielane przez nią poręczenia i gwarancje i z tego też względu JST obowiązują określone procedury w zakresie ich udzielania. Poręczenia i gwarancje winny być udzielane przez JST terminowo i do określonej kwoty. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest przez organ stanowiący JST w uchwale budżetowej. Uchwała budżetowa powinna określać maksymalną łączną kwotę poręczeń i gwarancji udzielanych przez organ wykonawczy JST w danym roku budżetowym oraz wydatki bieżące przypadające do spłaty w danym roku budżetowym zgodnie z zawartą umową z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez tę jednostkę (art. 94). Organ wykonawczy JST ustala warunki gwarancji i poręczenia (komu poręczyć, do jakiej wysokości, na jaki termin). Zarząd JST ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informacje dotyczące wykazu udzielonych poręczeń i gwarancji z wymienieniem podmiotów, których te gwarancje i poręczenia dotyczą (art. 37 ust. 1 pkt 2e). W załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się również wieloletnie poręczenia i gwarancje udzielane przez JST (art. 226 ust. 4 pkt 3).

6. Uwarunkowania ekonomiczne zaciągania i obsługi długu przez JST

Uwarunkowania ekonomiczne zaciągania i obsługi długu przez JST można podzielić na niezależne i zależne od JST.

Do uwarunkowań ekonomicznych niezależnych od JST należą: stan rozwoju gospodarczego kraju, poziom stopy inflacji i bezrobocia, koniunktura gospodarcza, stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych, działalność społeczno-gospodarcza państwa, stan finansów publicznych.

⁹ Por.: Z. Ofiarski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2, s. 30.

Uwarunkowania ekonomiczne niezależne od JST stanowi również oferta instrumentów dłużnych dostępna na rynku finansowym, z której może skorzystać JST, jak również warunki stawiane przez dawców kapitału oraz zmiany rynkowych stóp procentowych, jak również kursów walutowych.

Do uwarunkowań ekonomicznych zależnych od JST należy kondycja finansowa JST (sytuacja finansowa) rozumiana jako zdolność JST do: dostarczania nowych usług, reagowania w sytuacjach wyjątkowych bez uszczerbku dla usług bieżących, wyjścia naprzeciw potrzebom związanym z rozwojem własnym i otoczenia¹⁰.

W analizie kondycji finansowej JST uwzględnia się takie czynniki, jak: otoczenie gospodarcze, zdolność do realizowania inwestycji i do zaciągania oraz obsługi długu, jakość i stabilność zarządzania JST, perspektywy rozwoju lokalnej gospodarki, stosunek mieszkańców i inwestorów do zadań realizowanych przez JST. Ocena kondycji finansowej JST polega na zidentyfikowaniu struktury budżetu i problemów z uzyskaniem dochodów z poszczególnych źródeł oraz określeniu struktury wydatków. Ważne jest poddanie analizie obciążeń budżetu JST z tytułu zaciągniętych zobowiązań oraz dokonanie oceny jak zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wpływają na budżet i politykę inwestycyjną JST. Ocena kondycji finansowej JST polega także na określeniu tendencji występujących w budżecie JST w okresie kilku lat.

Na poziom kondycji finansowej JST wpływ ma: zakres władztwa dochodowego, w tym władztwa podatkowego, władztwa wydatkowego, swoboda dysponowania nadwyżkami finansowymi, regulacje prawne dotyczące zadłużania się przez JST, poziom dochodów transferowych z budżetu państwa i stopień sfinansowania nimi wydatków na zadania JST. Wysoki stopień uzależnienia JST od władz centralnych oraz sytuacji budżetu państwa ogranicza ich samodzielność finansową.

Kondycja finansowa JST w znacznym stopniu warunkowana jest też czynnikami naturalnymi, takimi jak np. wielkość JST, od której zależy: skuteczność jej polityki rozwoju ekonomicznego, zdolność do taniego wykonywania zadań, funkcjonowanie demokracji lokalnej (samorządowej). Ważne jest też położenie JST. Z reguły jednostki położone w regionach biedniejszych i słabiej rozwiniętych zmuszone są do oszczędzania, natomiast położone w regionach bogatych i wysoko rozwiniętych posiadają większy potencjał dochodowy i mogą więcej wydawać na siebie, w tym na inwestycje samorządowe. Do uwarunkowań naturalnych należą też: struktura demograficzna ludności i jej zmiany, dostępne zasoby i walory naturalne, warunki klimatyczne, skutki ujemne nagłych zmian warunków atmosferycznych.

Problemem JST w obsłudze długu jest nie tylko sporządzanie realistycznej prognozy długu i określenie limitu poziomu długu dla danej JST (w celu uniknięcia zagrożenia niewypłacalnością), ale też wyznaczanie odpowiednich środków – i w odpowiednim czasie – na spłatę długu (problem utrzymania płynności finansowej).

¹⁰ Zob.: M. Jastrzębska, *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego – uwarunkowania i związki*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 29–40.

Bardzo ważne jest zatem umiejętne rozłożenie w czasie spłaty zadłużenia w kolejnych okresach, aby obciążenie wydatkami i rozchodami z tego tytułu było mniejsze od środków finansowych, jakie JST może rocznie przeznaczyć na spłatę długu (z dochodów i przychodów). Wprawdzie JST, która utraciła płynność finansową i jest niewypłacalna, nie może być postawiona w stan upadłości, ale jej sytuacja finansowa stanowi problem dla Skarbu Państwa (np. pożyczki dla nadmiernie zadłużonej JST) i dla pożyczkodawców.

Warto też zwrócić uwagę na to, że JST mogą zaciągać zobowiązania wynikające z umów o odroczonym terminie płatności, np. kredyt kupiecki, leasing¹¹, factoring, sekurytyzacja, partnerstwo publiczno-prywatne, emisja obligacji przychodowych, spłaty zadłużenia za podmioty, które utworzyła lub do których przystąpiła JST, udzielone poręczenia i gwarancje. Zobowiązania o odroczonym terminie płatności zgodnie z ustawą o finansach publicznych i aktami wykonawczymi do niej, jak również z europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych ESA 95 i dokumentami Eurostatu są zobowiązaniami pozabilansowymi, jednak gdy staną się zobowiązaniami bilansowymi (zobowiązaniami wymagalnymi) będą wpływały na wzrost zobowiązań JST i tym samym na wzrost poziomu państwowego długu publicznego. Warto przy tym podkreślić, że banki i agencje ratingowe biorą pod uwagę te zobowiązania, oceniając bieżącą i prognozowaną zdolność kredytową JST. Zobowiązania te nie są uwzględniane w załączonej do budżetu prognozie długu (a od 2011 r. wieloletniej prognozie finansowej). W konsekwencji zaciąganie tego rodzaju zobowiązań nie podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych i nie jest uwzględniane przy ocenie sytuacji finansowej JST dokonywanej przez RIO podczas wydawania opinii o możliwości spłaty kredytu lub sfinansowania deficytu budżetowego. Zobowiązania o odroczonym terminie płatności z jednej strony pozwalają uniknąć przekroczenia limitu zadłużenia, ale z drugiej strony istnieje niebezpieczeństwo, że mogą nie zostać spłacone w umówionym terminie i staną się zobowiązaniami wymagalnymi. Zobowiązania te zaciągane są z reguły przez JST mające wysokie wskaźniki zadłużenia z tytułu zobowiązań wymagalnych oraz te JST, których dochody własne kształtują się na dość niskim poziomie¹².

¹¹ Jednym ze sposobów na utrzymanie limitów poziomu zadłużenia i obsługi długu jest tworzenie spółek samorządowych, które coraz częściej korzystają z leasingu pojazdów i urządzeń dla służb miejskich, a nawet sprzedają własny tabor i wynajmują od firm (leasing zwrotny). Część JST od razu w przetargach np. na budowę stadionu lub drogi dokonuje cesji wierzytelności. Wówczas wykonawcy inwestycji płaci bank, a gmina spłaca mu raty. Por.: A. Kurowska, *Bez cięć w inwestycjach. Samorządy szukają sposobów na obniżenie wskaźników zadłużenia*, „Rzeczpospolita”, 19.03.2010, dodatek „Ekonomia, Rynki & Finanse”.

¹² Por.: G. Ostrzałek, *Problemy finansowania inwestycji wierzytelnościami przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 3, s. 21–25 oraz *Sprzedaż samorządowych wierzytelności* – rozmowa z dr. R.P. Krawczykiem, przewodniczącym Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, „Wspólnota” 2009, nr 33, s. 50–51.

7. Uwarunkowania polityczne i społeczne zaciągania i obsługi długu przez JST

Do uwarunkowań politycznych zaciągania i obsługi długu przez JST należą konflikty polityczne pomiędzy: organem stanowiącym a organem wykonawczym JST, jak również profesjonalistami (doradcami) i pracownikami urzędu JST. Istotny wpływ na podejmowanie decyzji o zadłużaniu się ma układ sił politycznych (partii rządzących) w organie stanowiącym. Dla przykładu partie lewicowe są bardziej skłonne podwyższać podatki w celu zdobycia środków na rosnące wydatki, wynikające z nowych potrzeb mieszkańców, natomiast partie prawicowe wolą raczej pozyskiwać środki finansowe na rosnące wydatki w formie pożyczek publicznych. Ponadto istotne są programy polityczne partii rządzących i tzw. gra polityczna, dążenie do realizacji obietnic przedwyborczych czy też działania w celu ponownego zdobycia władzy w kolejnych wyborach samorządowych. Wymienione czynniki oddziałują również na strukturę inwestycji samorządowych oraz na strukturę źródeł ich finansowania.

Na uwarunkowania polityczne zaciągania długu przez JST mają też wpływ uwarunkowania społeczne podejmowania decyzji finansowych przez władze samorządowe. Do uwarunkowań tych można zaliczyć: stopień rozwoju więzi międzyludzkich w obrębie wspólnoty samorządowej, rozwój demokracji lokalnej, stopień upodmiotowienia społeczeństwa (poziom zaangażowania w życie obywatelskie), stosunek mieszkańców i podmiotów gospodarujących na terenie JST do: podatków i opłat lokalnych, usług publicznych (zakres i sposób ich realizacji oraz poziom zadowolenia mieszkańców), procesów politycznych (zarówno w JST jak i w skali regionu, kraju). Ważną rolę w tej kategorii uwarunkowań odgrywa zróżnicowanie potrzeb zbiorowych społeczności samorządowych z zakresu użyteczności publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Realizowane potrzeby znajdują odzwierciedlenie w poziomie i strukturze planowanych i wykonanych wydatków, stąd też władze samorządowe powinny dbać nie tylko o swój dobry wizerunek wśród członków wspólnoty samorządowej, ale także aktywnie oddziaływać na źródła wpływów budżetowych (bezwrotnych i zwrotnych) oraz racjonalne ich rozdysponowanie.

8. Uwarunkowania organizacyjne zaciągania i obsługi długu przez JST

Jednym z podstawowych uwarunkowań organizacyjnych jest brak: świadomości potrzeby zadłużania się, znajomości funkcjonowania mechanizmu rynku finansowego, umiejętności zarządzania powstałym długiem, przy wysokich kosztach pozyskania pomocy doradców finansowych w tym zakresie. Wskazane jest, aby JST korzystająca ze zwrotnych źródeł finansowania miała swoją jednostkę zarządzającą długiem, której organizacja i rozmiary powinny zależeć od zakresu strategii zarządzania dłu-

giem, wolumenu i struktury długu. A zatem, im większa jest JST i bardziej aktywna na rynku kapitałowym, tym struktura organizacyjna jednostki zarządzającej długiem powinna być bardziej złożona. Z tymi uwarunkowaniami istotnie wiążą się uwarunkowania kadrowe, czyli poziom wykształcenia i chęć uczenia się pracowników samorządowych i radnych, ich doświadczenie oraz zdolność do wprowadzania nowatorskich rozwiązań. Ważne są też ich cechy osobowości (usposobienie, skłonności), a więc czy są to osoby kreatywne, zaradne, ekspansywne, doświadczone i chcące się dokształcać, czy też osoby bierne, nastawione jedynie na wykonywanie odgórnych poleceń i przetrwanie, a nie na podejmowanie ryzyka, a więc zwolennicy tradycyjnych rozwiązań bazujący na dotychczas zdobytym doświadczeniu, nawet w sytuacji, gdy nowe, ryzykowne rozwiązania mogą dać poprawę efektywności gospodarowania. Ważna jest przede wszystkim umiejętność zarządzania finansami JST, a w tym stosowania: budżetu zadaniowego, wieloletniego planu finansowego, wieloletniego planu inwestycyjnego, analizy: kondycji finansowej, zdolności kredytowej, płynności finansowej; metod szacowania ryzyka finansowego. Wykorzystanie tych instrumentów wymaga sprawnego przepływu informacji między JST a jednostkami jej podległymi.

9. Podsumowanie

Zaostrzenie warunków pozyskania kapitału na rynku finansowym, biorąc pod uwagę jego koszt i poziom wymaganej zdolności kredytowej, zachęca JST do korzystania z kredytów preferencyjnych międzynarodowych instytucji finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego zaczynają się też interesować dodatkowymi źródłami finansowania takimi jak, np. kredyt kupiecki, partnerstwo publiczno-prywatne, leasing, sekurytyzacja, emisja obligacji przychodowych. Ograniczenia prawne zadłużenia JST nie odnoszą się do tych zobowiązań (z uwagi na odroczone terminy płatności), ale są brane pod uwagę przez instytucje finansowe oceniające zdolność kredytową JST. Jaki więc sens będzie miał limit ustawowy dla JST, która go spełnia, podczas gdy kredytodawca/pożyczkodawca nie obdarzy jej swoim zaufaniem i nie udzieli finansowania zwrotnego? Ograniczenia prawne poziomu długu i wypłat na obsługę długu obowiązują JST od 1999 r., a przecież nie uchroniły one wszystkich JST przed popadnięciem w pułapkę zadłużenia. Z dyskusji nad słusznością stosowania wzoru indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST można wysnuć wniosek, że nie jest on doskonały i nie służy zabezpieczeniu JST przed ryzykiem utraty zdolności do obsługi długu, a wręcz przeciwnie – może sprzyjać nadmiernemu zadłużaniu się JST będących przejściowo w dobrej kondycji finansowej. A zatem, czy nie lepiej, wzorem tych państw, które nie stosują limitów zaciągania długu przez JST, również w Polsce zrezygnować z ich stosowania, a wprowadzić (jak np. w Stanach Zjednoczonych) rozwiązania prawne umożliwiające postawienie w stan upadłości JST i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za złą sytuację finansową JST? Lepszym rozwiązaniem od stosowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST

jest wprowadzenie podziału budżetu JST na część bieżącą (operacyjną) i majątkową (kapitałową) i tym samym – zniesienie kategorii przychodów i rozchodów budżetu JST. Wskazane byłoby też oparcie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej (w tym budżetowej JST) na metodzie memoriałowej, co w znacznej mierze pozwoliłoby na ustalenie realnego wyniku finansowego JST. Do tego regulacje prawne powinny wymuszać na JST nie tylko stosowanie wieloletniej prognozy finansowej, ale również strategii zarządzania długiem (tak jak w przypadku długu Skarbu Państwa na 4 lata). Wskazane jest również wprowadzenie audytu zewnętrznego sprawozdań finansowych dla wszystkich JST¹³.

Literatura

3. Czekaj M., *Rygorystyczny wskaźnik*, „Wspólnota” 2009, nr 33.
4. Jastrzębska M., *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego – uwarunkowania i związki*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.
5. Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
6. Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
7. Kępka W., *Prognozy wpływu nowych wskaźników zadłużenia na finanse samorządowe*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2009, nr 23.
8. Kurowska A., *Bez cięć w inwestycjach. Samorządy szukają sposobów na obniżenie wskaźników zadłużenia*, „Rzeczpospolita”, 19.03.2010.
9. Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych, w: Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 1181, przed pierwszym czytaniem, „Biuro Analiz Sejmowych” 2009, nr 4.
10. Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2.
11. Ostrzałek G., *Problemy finansowania inwestycji wierzycielnościami przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 3.
12. *Sprzedaż samorządowych wierzycielności – rozmowa z dr. R.P. Krawczykiem*, przewodniczącym Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, „Wspólnota” 2009, nr 33.

¹³ Zgodnie z art. 268 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. roczne sprawozdanie finansowe JST, w której liczba mieszkańców, ustalona przez Główny Urząd Statystyczny na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie, przekracza 150 tysięcy, podlega badaniu przez biegłego rewidenta.

CONDITIONS OF BORROWING MONEY AND SERVICING DEBT BY LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary: The ability of local government units to borrow money and service the debt depends on legal, economic, political, social and organizational conditions. The legal conditions are included in public finance act, e.g. limit of debt service ratio. Among economic conditions, divided in two groups – depended and independent on local government unit, the most important are economic situation and financial condition of those units. On the other hand, the most important among political condition is political conflict between executive and legislative organs in those units. And in the end, according to organizational conditions also very important is lack of consciousness of need to borrow money and lack of acknowledgment how financial markets function and also lack of competence for managing local debt.