

KRYSTYNA SAWICKA

Uniwersytet Wrocławski

PRAWNOFINANSOWE ZAGADNIENIA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) do realizacji swoich funkcji i zadań muszą być wyposażone w odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną. Dlatego potrzeby inwestycyjne większości samorządów na ogół przekraczają możliwości ich budżetów. Aby sprostać tym potrzebom, wiele JST sięga po zewnętrzne źródła finansowania, jak kredyty bankowe, pożyczki lub też emisja obligacji komunalnych. Tego rodzaju długoterminowe zobowiązania finansowe, kumulując się w czasie, tworzą dług publiczny JST. Zaciąganie długu wiąże się głównie z polityką rozwojową władz samorządowych mających na celu poprawę jakości i dostępności świadczonych usług publicznych. Dług, jeżeli jest wykorzystywany właściwie, stanowi wydajny instrument polityki fiskalnej, umożliwiając dopasowanie strumieni kosztów i korzyści płynących z aktywów majątkowych w okresie ich wykorzystywania. Rozciąganie w czasie obciążeń związanych z finansowaniem inwestycji umożliwia sprawiedliwe rozłożenie ciężaru budowy infrastruktury między kilka pokoleń podatników, którzy będą z tego majątku korzystali. Jednak zbyt nierozważne opieranie się na długu, zwłaszcza gdy finansowaniu zewnętrznemu podlegają wydatki bieżące, może również zagrozić stabilności fiskalnej JST.

Sięganie do instrumentów finansowania o charakterze zwrotnym, aczkolwiek uzasadnione, w przyszłości może też mieć negatywne konsekwencje dla kondycji finansowej JST. W budżetach kolejnych lat pojawiają się bowiem dodatkowe wydatki w postaci kosztów obsługi długu i konieczność wygospodarowania nadwyżki budżetowej na jego spłatę. Dlatego zaciąganie długu wymaga dokonania uprzedniego rachunku ekonomicznego, który pozwoli określić koszty i korzyści związane z daną formą finansowania zewnętrznego. Niezbędna jest zwłaszcza ocena, w jakim stopniu zaciągnięcie długu może wpłynąć na kondycję finansową

JST w przyszłości i czy będzie mogła ona realizować zadania bez zbędnych ograniczeń przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia¹.

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych powoduje w budżetach JST wzrost wydatków majątkowych, które na ogół nie znajdują pokrycia w planowanych dochodach. Uchwalanie budżetów deficytowych, w których źródłem sfinansowania niedoboru środków są długoterminowe zobowiązania finansowe, jest główną przyczyną zadłużania się JST i co się z tym wiąże — generowania ich długu publicznego. Obowiązujące przepisy prawne nie wprowadzają obowiązku uchwalania budżetu jako zrównoważonego planu finansowego. Reglamentacji prawnej podlegają natomiast wysokość deficytu budżetowego w powiązaniu z limitem zadłużenia JST oraz sposób jego finansowania.

Celem rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o finansach publicznych², a zwłaszcza w zakresie reguł fiskalnych obowiązujących przy konstrukcji budżetu JST, jest ograniczenie zaciągania długoterminowych zobowiązań na finansowanie tylko wydatków majątkowych oraz przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się JST, uzależniając jego rozmiary od zdolności spłaty długu indywidualnie przez każdą z jednostek. Kształtowanie budżetu przy zachowaniu reguł fiskalnych z jednej strony ma zapobiegać pętli zadłużenia, z drugiej — zabezpieczać zachowanie stabilności budżetowej.

1. PODSTAWY PRAWNE ZADŁUŻENIA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

W większości krajów, w tym w państwach o ustabilizowanej gospodarce, dług publiczny jest zjawiskiem powszechnym, utrzymującym się przez wiele lat. Ocena zasadności zadłużania się podmiotów publicznych powiązana jest z przeznaczeniem długu³. Dług zaciągnięty na finansowanie działalności bieżącej jest określany jako dług zły („przejadany”), wydatki na działalność bieżącą jednostki sektora finansów publicznych powinny bowiem znajdować pokrycie w jej dochodach, a zatem budżet operacyjny powinien być zrównoważony, uzasadnione jest natomiast zadłużanie się na realizację inwestycji (dług dobry), które przyspiesza-

¹ Zob. W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 29; S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 70 i n.; S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 1997, s. 190; I. Świderek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań — zarys problemu*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 6, s. 42.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.; dalej: u.f.p.).

³ Zob. M. Poniatowicz, *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011, s. 490 n.

ją rozwój gospodarczy i społeczny. Stosując kryterium źródeł spłaty zadłużenia, wyodrębnia się natomiast dług rentowny i dług nierentowny⁴. Za rentowny uważa się taki dług, który finansuje przedsięwzięcia generujące dochody, pozwalające na jego spłatę. Z kolei dług nierentowny nie spełnia tego kryterium i dlatego trzeba go spłacać z ogólnych zasobów budżetowych. Zaciąganie długu nierentownego może zagrozić stabilności finansowej podmiotu publicznego, podczas gdy zadłużanie się na inwestycje rentowne znacznie ogranicza takie niebezpieczeństwo.

Dług publiczny jest zjawiskiem o charakterze prawnym i ekonomicznym, a stopień zadłużenia sektora publicznego oraz koszty obsługi długu w znaczącym stopniu wpływają na gospodarkę kraju. Zadłużenie publiczne związane jest ze wzrastającymi potrzebami finansowymi państwa, przejawiającymi się w dokonywaniu wydatków publicznych w wysokości przekraczającej możliwości ich sfinansowania dochodami publicznymi. Stanowi zagregowaną i skonsolidowaną wartość zobowiązań sektora publicznego z określonych tytułów⁵, głównie z pożyczek publicznych⁶. O wielkości długu publicznego i jego strukturze decyduje wiele zróżnicowanych przesłanek. Jako podstawowe przyczyny powstawania długu publicznego można wskazać: uporczywie utrzymujący się deficyt budżetowy, wzmożone wydatki publiczne (w okresach kryzysów gospodarczych, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych), świadomą politykę utrzymywania deficytu budżetowego jako narzędzia interwencjonizmu państwowego, niepodnoszenie podatków i jednocześnie powstrzymywanie się od cięć budżetowych, zmiany demograficzne⁷.

Dla prawnej instytucji długu publicznego w Polsce przełomowym momentem było przyjęcie Konstytucji RP z 1997 r.⁸ oraz ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁹. Po raz pierwszy wprowadzono do konstytucji regulacje zabezpieczające państwo przed nadmiernym i zagrażającym jego strukturom oraz gospodarce zadłużeniem¹⁰. Wyznaczają one podstawowe wymogi w zakresie zadłużenia publicznego, które między innymi obejmują zakaz zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji lub poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Kwestie szczegółowe w zakresie zadłużenia Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i pozostałych jednostek sektora finansów publicznych reguluje ustawa z dnia

⁴ Zob. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 217 n.

⁵ M. Bitner, E. Chojna-Duch, [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Warszawa 2010, s. 119.

⁶ S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *op. cit.*, s. 164 n.

⁷ Zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 303; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 257.

⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 13, poz. 148 z późn. zm.

¹⁰ Zob. Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 2. *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 143 n.

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz akty wykonawcze ministra finansów do tej ustawy

Na gruncie ustawy o finansach publicznych prawodawca posługuje się dwiema kategoriami długu, wyodrębniając pojęcia państwowego długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa. Przez państwowy dług publiczny należy rozumieć wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora, to jest po konsolidacji (art. 73 ust. 1 u.f.p.). Obliczanie wartości państwowego długu publicznego na podstawie wartości nominalnej oznacza, że wysokość państwowego długu publicznego określana jest bez uwzględnienia kosztów związanych z jego obsługą¹¹.

Podstawowe znaczenie dla ustalania wielkości państwowego długu publicznego ma zamknięty katalog tytułów dłużnych (zobowiązań składających się na państwowy dług publiczny) wskazany w art. 72 ust. 1 u.f.p.: wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne; zaciągnięte kredyty i pożyczki; przyjęte depozyty; wymagalne zobowiązania wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także wymagalne zobowiązania uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Ze względu na konieczność poprawnego obliczenia relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto oraz należyte wypełnianie przez Polskę zobowiązań w ramach statystyki międzynarodowej ustawa o finansach publicznych nałożyła na ministra finansów obowiązek dokonania szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych i wskazania rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych¹². Wydane w tej sprawie rozporządzenie szczegółowo klasyfikuje tytuły dłużne ze względu na przedmiot i okresy zapadalności, rodzaj wierzyciela, jak również określa sposób ich rozumienia.

Istotne znaczenie dla sposobu liczenia państwowego długu publicznego ma zdefiniowanie przez ministra finansów tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”. Rozporządzenie do kategorii kredyty i pożyczki zalicza — obok kredytu i pożyczki *sensu stricto* — także inne rodzaje zobowiązań finansowych, mających zbliżone do pożyczki skutki ekonomiczne, które należy w ramach statystyki długu publicznego traktować jak pożyczkę. Według § 3 pkt 2 rozporządzenia tytułem dłużnym zaliczanym do tej kategorii państwowego długu publicznego są: umowy

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 57, poz. 366).

¹² Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767). Akt ten został wydany na podstawie znowelizowanej delegacji art. 72 ust. 2 u.f.p., która zobowiązała Ministra Finansów do określenia — oprócz klasyfikacji tytułów dłużnych — także rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; 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; umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu¹³. W rozporządzeniu wymienia się rodzaj zobowiązań zaliczanych do danej kategorii tytułów dłużnych przez wskazanie przede wszystkim istoty zobowiązań, podobnie jak w rozporządzeniu Parlamentu i Rady (UE) nr 549/96 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010)¹⁴. Takie podejście widoczne jest przede wszystkim w zakresie tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”. Kategoria kredyty i pożyczki odnosi się do koncepcji „pożyczki ekonomicznej” różniącej się czasami w sposób wyraźny od koncepcji „pożyczki” w ujęciu prawnym. Zważywszy na zarówno przepisy ustawy o finansach publicznych, jak i treść art. 216 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że pojęcie „pożyczka” jest szersze niż *sensu stricto* umowa nazwana z Kodeksu cywilnego. Właściwe jest tutaj rozumienie pożyczki jako zobowiązań finansowych mających charakter „pożyczkowy”. Dlatego też przepisy rozporządzenia nakazują zaliczać do tej kategorii tylko takiego rodzaju zobowiązania finansowe (umowy), które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki. Jednocześnie wyszczególnienie w przepisach konkretnych umów, które bezsprzecznie mają taki charakter, ułatwia ocenę zobowiązań pod kątem ewentualnego zaliczenia ich do długu.

Zaliczenie do tytułów dłużnych w obrębie kategorii „kredyty i pożyczki” innych wskazanych zobowiązań spotkało się z krytyką i zarzutem niezgodności z Konstytucją RP zarówno delegacji do wydania rozporządzenia określonej w art. 72 ust. 2 u.f.p., jak i w części samego rozporządzenia Ministra Finansów¹⁵. Jako najistotniejszą wadę nowego brzmienia delegacji — a w związku z tym także w części nowego rozporządzenia — wskazuje się naruszenie art. 216 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sposób obliczania państwowego długu publicznego

¹³ Zob. M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1–2; W. Pełka, *Factoring jako źródło finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2012, nr 9.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 176 z 26.06.2013. Akt ten uchylił poprzednio obowiązujące rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (ESA 95).

¹⁵ Zob. M. Bitner, M. Kulesza, *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 7–8; M. Mazurkiewicz, *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego — zagadnienia dyskusyjne*, Finanse Komunalne 2011, nr 4.

stanowi materię ustawową, a określenie sposobu obliczenia państwowego długu publicznego to przede wszystkim ustalenie zakresu pojęcia państwowego długu publicznego, czyli określenie tytułów dłużnych. Dlatego też jakakolwiek ich zmiana bez dokonania zmian na poziomie ustawy powinna być kwalifikowana jako niezgodna z konstytucją. Nie odmawiając temu stanowisku pewnych racji, należy zauważyć, że rozporządzenie Ministra Finansów nie rozszerzyło katalogu tytułów dłużnych w stosunku do określonego w ustawie o finansach publicznych, a jedynie wskazało zobowiązania finansowe o charakterze „pożyczkowym” w nawiązaniu do koncepcji „pożyczki ekonomicznej” w rozumieniu ESA 2010.

Państwowy dług publiczny jest długiem całego sektora finansów publicznych, łącznie z długiem JST. W praktyce dominujący udział w strukturze państwowego długu publicznego stanowi dług Skarbu Państwa, który w 2013 r. wyniósł 92%. Udział długu sektora samorządowego stanowił 7,8%. Jednak dynamika przyrostu zadłużenia JST i ich związków w okresie 2003–2013 była znacznie większa niż dynamika przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa (odpowiednio 402,2% i 221,1%). Na koniec 2013 r. zadłużenie sektora samorządowego stanowiło 68,4 mld zł i wzrosło w stosunku do 2012 r. o 1,7 mld zł¹⁶. Przyrost zadłużenia JST w ostatnich latach związany był z realizacją na szeroką skalę przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków pomocowych UE. Możliwość skorzystania z tego wsparcia wymaga wniesienia wkładu własnego beneficjenta pomocy. Niedostateczna ilość środków własnych zmuszała wiele JST do korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania i zadłużania się. Możliwość zaciągnięcia kredytu (pożyczki) lub wyemitowania obligacji komunalnych znacznie zwiększyła zdolność JST do absorpcji bezzwrotnych środków zagranicznych. W efekcie tych działań rozbudowana została infrastruktura lokalna oraz pogłębił się rozwój społeczno-gospodarczy samorządu terytorialnego.

Zmiana od 2014 r. mechanizmu określającego dopuszczalny pułap zadłużenia, ustalany indywidualnie dla każdej JST z uwzględnieniem określonych wielkości budżetowych z trzech poprzedzających lat, wyzwoliła nowe tendencje w finansach samorządowych. W okresie tym wydatki budżetowe JST rosły wolniej od dochodów. Samorządy podejmowały działania oszczędnościowe, ograniczając przede wszystkim wydatki majątkowe, których udział w całej puli wydatków JST spadł poniżej 20%¹⁷. Zadłużenie samorządu terytorialnego w 2013 r. stanowiło niewielką część zadłużenia sektora finansów publicznych, bo zaledwie 7,4%, i obniżyło się o 0,2 punktu procentowego w porównaniu z 2012 r. Oceniając zadłużenie JST, należy jednocześnie pamiętać, że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 65,7% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich

¹⁶ Zob. *Dług publiczny. Raport roczny 2013*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014, s. 46.

¹⁷ Zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Warszawa 2014, s. 4.

wydatki budżetowe równe są 57,2% wielkości wydatków ponoszonych z budżetu państwa¹⁸.

2. DEFICYT BUDŻETOWY I ŹRÓDŁA JEGO FINANSOWANIA JAKO DETERMINANTY ZADŁUŻENIA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Pojęcie deficytu budżetowego odzwierciedla wzajemną relację dochodów i wydatków ujętych w rocznym planie finansowym. Różnica między dochodami i wydatkami budżetu w skali roku może być wartością dodatnią bądź ujemną. W pierwszym przypadku będziemy mieli do czynienia z nadwyżką budżetową, w drugim — z deficytem budżetowym. Deficyt budżetowy stanowi ujemną różnicą między dochodami a wydatkami budżetu JST. Taka nierównowaga może zaznaczyć się nie tylko na etapie planowania i ustalania wyniku budżetu, lecz także w ciągu roku budżetowego przejściowym niedoborem środków finansowych, spowodowanym nieterminowym pozyskiwaniem dochodów bądź brakiem korelacji w czasie dochodów i wydatków budżetowych. Ustawodawca wyraźnie rozgranicza pojęcie deficytu budżetowego, odzwierciedlającego stan niezrównoważenia budżetu w skali roku (art. 217 ust. 2 u.f.p.) od występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST, przejawiającego się chwilowym brakiem płynności finansowej (art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.f.p.). Te krótkotrwale niedobory mogą jednak spowodować powstanie deficytu, jeśli do końca roku budżetowego płynność finansowa nie zostanie przywrócona.

Deficyt budżetowy należy analizować w kontekście jednej z podstawowych zasad odnoszących się do treści budżetu, a mianowicie zasady równowagi budżetowej. Zasada ta w jej klasycznym ujęciu zawierała postulat pełnego pokrycia wydatków zaplanowanych w budżecie z dochodów osiągniętych w roku budżetowym, co oznaczało konieczność dostosowania ogólnej kwoty wydatków budżetowych do ogólnej kwoty dochodów budżetowych. Treść zasady równowagi budżetowej jednak ewoluowała i obecnie formułując taki postulat, dopuszcza się możliwość uchwalenia budżetu, w którym zaplanowane wydatki będą większe od dochodów, pod warunkiem jednoczesnego wskazania realnych źródeł pokrycia deficytu budżetowego i określenia bezpiecznych granic zadłużania się podmiotów publicznych. Wymagania te mają przeciwdziałać ujemnym skutkom zadłużania się podmiotów publicznych, jak: nasilenie zjawisk inflacyjnych czy zbyt duże obciążenie budżetu w przyszłości kosztami obsługi długu i spłatami rat zadłużenia kosztem ograniczenia nie tylko wydatków majątkowych, lecz także wydatków bieżących, bądź kosztem podatników, którzy dla zrównoważenia finansów publicznych będą musieli ponosić zwiększone ciężary podatkowe. Obecnie zasada

¹⁸ *Ibidem*, s. 177–178.

równowagi budżetowej zawiera się w głębszej formule, obejmującej oprócz zestawienia dochodów i wydatków budżetu także przychody budżetu, jakie mogą być wykorzystane do sfinansowania wydatków w danym roku budżetowym, ewentualnie na pokrycie rozchodów, oraz rozchody budżetu związane głównie ze spłatą wcześniej zaciągniętych kredytów lub pożyczek czy wykupem wyemitowanych papierów wartościowych. Przy tej formule „równowaga budżetowa” jest zachowana, jeżeli wydatki powiększone o rozchody budżetu są równoważone przez dochody powiększone o przychody budżetu JST w skali roku. Uchwalanie budżetów deficytowych, w których źródłem sfinansowania niedoboru środków są długoterminowe zobowiązania finansowe (kredyty, pożyczki, wpływy z emisji papierów wartościowych), jest główną przyczyną zadłużania się JST i generowania ich długu publicznego.

Wśród źródeł deficytu budżetowego można wskazać zbyt niskie, niewystarczające dochody publiczne (co może być związane między innymi ze spadkiem tempa rozwoju gospodarczego, zmniejszeniem dochodów ludności czy stanu zatrudnienia), nadmierne wydatki budżetowe związane z realizacją przez JST przedsięwzięć rozwojowych, błędy popełniane podczas planowania budżetowego, jak niedoszacowanie dochodów, wysokie koszty obsługi długu publicznego, nieefektywny system ściągania podatków, nieprzewidziane wydatki pojawiające się w trakcie roku budżetowego, spowodowane np. klęskami żywiołowymi czy zamieszkami społecznymi¹⁹.

Deficyt JST może być pokryty przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez tę jednostkę, z kredytów i pożyczek, z prywatyzacji majątku JST, z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz tak zwanymi wolnymi środkami będącymi nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych²⁰. Przepis art. 217 ust. 2 u.f.p. zawiera zamknięty katalog możliwych źródeł sfinansowania deficytu budżetowego. Przychody pochodzące z tych źródeł mają zróżnicowany charakter i w większości są to środki zwrotne — kredyty, pożyczki, wpływy z emisji papierów wartościowych, które przejściowo zasilają budżet i które w przyszłości będą musiały być zwrócone, co może mieć wpływ na ogólną sytuację finansową JST w latach następnych. Podobnie prąźródłem wolnych środków są wpływy ze wskazanych tytułów przechodzące na następny rok budżetowy, dlatego że nie zostały w całości wykorzystane w danym roku na sfinansowanie wydatków lub rozchodów budżetu. Do grupy wolnych środków należy też zaliczyć spłaty pożyczek udzielonych przez daną JST, następujących w roku budżetowym, na który planuje się deficyt.

¹⁹ Zob. M. Pietrewicz, *Finanse publiczne*, [w:] *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2010, s. 181 i n.

²⁰ Zob. U. Tkaczuk, W. Janek, *Sposób obliczenia nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wolnych środków*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 12.

Nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wpływy z prywatyzacji majątku JST należą do kategorii źródeł własnych finansowania deficytu budżetowego. Źródłem sfinansowania deficytu budżetowego może być wyłącznie nadwyżka budżetowa skumulowana, czyli pochodząca z lat ubiegłych, a nie nadwyżka osiągnięta w poprzednim roku budżetowym. Stanowi ją dodatnia różnica między sumą wszystkich dochodów a sumą wszystkich wydatków danej JST przez cały okres jej działalności. Nadwyżka budżetowa tylko w niewielkim stopniu finansuje deficyt budżetowy JST²¹.

Do prywatyzacji majątku JST mają zastosowanie na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²² przepisy tej ustawy, które między innymi określiły pojęcie prywatyzacji oraz sposoby jej realizacji²³. Prywatyzacja majątku gminy bądź województwa może nastąpić w drodze zbycia akcji albo udziałów w spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego. Powiaty nie mają możliwości prywatyzacji majątku, ponieważ nie mogą tworzyć takich spółek. Przychody z prywatyzacji stanowią marginalne źródło pokrycia niedoboru budżetu JST.

Podstawowymi źródłami finansowania deficytu budżetu JST są kredyty i pożyczki oraz środki z emisji obligacji komunalnych. Stanowią one długoterminowe zobowiązania finansowe i mają decydujący wpływ na wielkość długu JST²⁴. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, zarówno krótkoterminowych, jak i długoterminowych, określany jest w uchwale budżetowej. Wielkość tego limitu musi mieć uzasadnienie w strukturze uchwalonego budżetu jako podstawy gospodarki finansowej JST. Podstawę prawną do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie planowanego deficytu budżetowego stanowią przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Organ stanowiący JST może zawrzeć w uchwale budżetowej upoważnienie dla zarządu nie tylko do zaciągania zobowiązań finansowych krótkoterminowych (na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego), lecz także zobowiązań finansowych długoterminowych (art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p.). Działanie takie jest uzasadnione tym, że skoro organ stanowiący podejmuje uchwałę budżetową,

²¹ Zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, s. 203.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 216 z późn. zm.

²³ Zob. M. Przychodźki, K. Sącińska, *Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 9; R. Pędrak, *Prywatyzacja spółek komunalnych w trybie przetargu publicznego*, Finanse Komunalne 2008, nr 7–8.

²⁴ Zob. więcej M. Bitner, E. Chojna-Duch, *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Warszawa 2010, s. 115 i n.; Z. Ofiarski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2010, nr 1–2; S. Owsiak, *op. cit.*, Warszawa 2002, s. 257 i n.

w której akceptuje konieczność sięgnięcia do tego rodzaju źródeł finansowania i jednocześnie określa wynikające z nich limity zobowiązań, to tym samym potwierdza swoją wolę zaciągnięcia kredytu, pożyczki czy wyemitowania obligacji komunalnych. Zaciągnięcie konkretnego zobowiązania finansowego ma charakter wtórny wobec odpowiednich w tym zakresie postanowień uchwały budżetowej. Mimo to upoważnienie to jest fakultatywne. Jego brak oznacza, że każdorazowo kiedy zaistnieje konieczność zaciągnięcia tego rodzaju zobowiązania, organ stanowiący JST będzie podejmował odrębną uchwałę w tej sprawie.

Należy przy tym zwrócić uwagę na brak ujednolicenia przepisów kompetencyjnych dotyczących zaciągania zobowiązań długoterminowych przez JST. O ile upoważnienie zawarte w uchwale budżetowej w odniesieniu do zaciągania kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST nie wykracza poza ramy określone ustawami ustrojowymi, o tyle w pozostałych przypadkach, to jest zaciągania kredytów i pożyczek z okresem spłaty wykraczającym poza rok budżetowy oraz emitowania papierów wartościowych — pozostają one w sprzeczności z uregulowaniami ustaw ustrojowych. Samorządowe ustawy ustrojowe zaliczają bowiem do wyłącznej właściwości organów stanowiących JST podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, dotyczących emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, a także zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b i lit. c ustawy o samorządzie gminnym²⁵, art. 12 pkt 8 lit. b i c ustawy o samorządzie powiatowym²⁶, art. 18 pkt 19 lit. b i c o samorządzie województwa²⁷). Z postanowień zaś art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p. wynika, że organ stanowiący JST może w uchwale budżetowej upoważnić organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań przekraczających rok budżetowy w formie kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 tej ustawy. W związku z tym, że w uchwale budżetowej organ stanowiący określa limit zobowiązań z tych tytułów, zasadne byłoby wprowadzenie w samorządowych ustawach ustrojowych stosownych korekt przepisów kompetencyjnych.

Zaciągane przez JST kredyty, pożyczki oraz wpływy z emisji obligacji komunalnych stanowią przychody budżetu tej jednostki, a ich spłata jest rozchodem tego budżetu. Cele, na jakie mogą być zaciągane tego rodzaju zobowiązania, określają przepisy art. 89 ust. 1 pkt 1–4 i art. 90 u.f.p. Powiązane są one z koniecznością zapewnienia płynności finansowej JST w trakcie roku budżetowego oraz pokrycia deficytu budżetowego w razie niemożliwości jego sfinansowania z innych źródeł i spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych w sytuacji braku na ten cel środków własnych, jak również ze stworzeniem warunków do możliwie szerokiego korzystania ze środków budżetu UE na działania finansowane z udziałem

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515).

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.; dalej: u.s.p.).

²⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.; dalej: u.s.w.).

tych środków. Wielkość kredytów i pożyczek, a także wpływów z emisji obligacji konieczna do sfinansowania planowanego deficytu budżetowego oraz spłaty długoterminowych zobowiązań finansowych określa potrzeby pożyczkowe JST.

Kredyty i pożyczki oraz, ewentualnie, emisja obligacji komunalnych przeznaczone na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST antycypują wpływy z tytułu dochodów zaplanowanych w budżecie na dany rok. Podlegają spłacie w tym samym roku budżetowym, w którym zostały zaciągnięte, a więc są zobowiązaniami krótkoterminowymi. Nie mają wpływu na wysokość długu JST (chyba że nie zostałyby spłacone do końca roku budżetowego, w którym zostały zaciągnięte), z wyjątkiem płaconych od nich odsetek, które powiększają wskaźnik spłat zobowiązań JST w stosunku do planowanych dochodów ogółem budżetu. Natomiast długoterminowe zobowiązania finansowe z tych tytułów wpływają na wielkość długu JST, z tym że kredyty i pożyczki oraz wpływy z emisji papierów wartościowych w części, w jakiej przeznaczone zostają na spłatę wcześniej zaciągniętych tego rodzaju zobowiązań, nie powiększają długu, jako że wchodzi w miejsce długu, którego spłaty są źródłem.

Obligacje komunalne to papiery wartościowe emitowane przez gminy, powiaty, województwa samorządowe, związki JST, z których środki przeznaczone są na finansowanie określonego celu²⁸. Podstawę prawną ich emisji stanowi ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach²⁹. Emitent tego papieru wartościowego stwierdza, że jest dłużnikiem wierzyciela obligacji i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia. Obligacje są emitowane w serii i można je między innymi podzielić ze względu na: termin zapadalności — krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe; miejsce emisji — krajowe i zagraniczne; rodzaj świadczenia, jaki wiąże się z posiadaną obligacją — o charakterze pieniężnym, niepieniężnym i mieszanym; sposób emisji — emisja niepubliczna i emisja publiczna; oprocentowanie — o stałym lub zmiennym oprocentowaniu, indeksowane i o kuponie zerowym. Ważny w praktyce korzystania z tej formy finansowania przez JST jest podział na obligacje ogólne i obligacje przychodowe, dokonany ze względu na źródło pokrycia zobowiązań wynikających z tego papieru wartościowego. Obligacje ogólne charakteryzują się tym, że wynikające z nich zobowiązania są spłacane z ogólnych zasobów budżetu, podczas gdy w przypadku obligacji przychodowych emitent może ograniczyć swoją odpowiedzialność do kwoty przychodów, jakie daje przedsięwzięcie finansowane wpływami z emisji obligacji, bądź do kwoty przychodów z innych przedsięwzięć określonych przez

²⁸ Więcej zob. P. Śliwiński, J. Ostrowski, M. Stępniewski, *Obligacje komunalne i ich rola w finansowaniu inwestycji*, Warszawa 2005; P. Wajda, *Prawne i ekonomiczne aspekty obligacji komunalnych emitowanych przez gminę w drodze oferty publicznej na rynek regulowany*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 5; A. Wołowczyk, *Obligacje komunalne*, Kraków 2003.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 730 z późn. zm. Ustawa o obligacjach z 1995 r. utraciła moc z dniem wejścia w życie nowej ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. 2015 r., poz. 238), to jest 1 lipca 2015 r.

emitenta albo do wartości majątku przedsięwzięcia, które zostało sfinansowane ze środków uzyskanych z emisji obligacji³⁰. Zobowiązania wynikające z obligacji przychodowych nie obciążają ogólnych zasobów budżetu i z tego względu na podstawie art. 23b ust. 7 ustawy o obligacjach nie są uwzględniane przy ustalaniu limitów zadłużenia JST.

Z punktu widzenia emitenta obligacja pełni funkcję pożyczkową. Jest instrumentem pozyskiwania środków pieniężnych na rynku w celu finansowania głównie przedsięwzięć rozwojowych JST. Emisja obligacji komunalnych może być dokonana zarówno w trybie niepublicznym, jak i w trybie publicznym.

Na podstawie przepisów ustaw ustrojowych (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. b u.s.p. oraz art. 18 pkt 19 lit. b u.s.w.) organ stanowiący JST zobligowany jest określić w podjętej uchwale zarówno warunki emisji obligacji (wielkość, cel emisji, rodzaj obligacji), jak i zasady ich zbywania, nabywania i wykupu³¹. Emisja obligacji rodzi określone prawa i obowiązki. Po stronie emitenta powstaje obowiązek spełnienia świadczenia na zasadach i w wysokości określonych w warunkach emisji. Uchwała organu stanowiącego zawiera postanowienia dotyczące warunków, na jakich zobowiązania w formie emisji obligacji mają być zaciągane, podczas gdy w uchwale budżetowej ustalany jest limit tych zobowiązań i ogólne przeznaczenie wpływów z emisji.

Na wzrost znaczenia obligacji dla finansowania zadań JST w ostatnich latach wpłynął między innymi kryzys finansowy. Sytuacja na rynku finansowym nie zachęcała do zwiększania zadłużenia kredytowego. Koszt emisji obligacji jest porównywalny z kosztem zaciągnięcia kredytu bankowego przez JST. Ponadto do usług finansowych związanych z emisją tego rodzaju papierów wartościowych nie mają zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych³² i wobec tego samorządy nie muszą organizować przetargu (jak w przypadku kredytu bankowego), dzięki czemu procedura pozyskania finansowania jest mniej skomplikowana i może przebiegać szybciej. Jednak w dalszym ciągu podstawowymi instrumentami finansowania deficytów samorządów są kredyty i pożyczki³³.

Samorządy terytorialne wykorzystują różne formy finansowania swoich potrzeb pożyczkowych, dywersyfikując źródła pochodzenia kapitału dłużnego oraz kształtując profil zadłużenia na podstawie terminów jego spłaty w przyszłości. Kredyty i pożyczki nadal są przeważającym sposobem zadłużania się JST. Udział

³⁰ Zob. *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiło, D. Maślak, Warszawa 2009, s. 231.

³¹ Na treść uchwały w sprawie emisji obligacji i kształt jej postanowień mają wpływ regulacje ustawy o obligacjach oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2014 r., poz. 94 z późn. zm.).

³² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) — art. 4 pkt 3 lit. j.

³³ Zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, s. 203–207.

obligacji komunalnych w łącznym długu JST wskazuje natomiast, że są one źródłem pozyskania finansowania, które jest raczej komplementarne niż alternatywne w stosunku do kredytu bankowego w zdecydowanej większości jednostek.

3. PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY MONITOROWANIA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W ramach systemu prawnofinansowego samorządu terytorialnego istnieje wiele regulacji prawnych, które z jednej strony umożliwiają monitorowanie zadłużenia JST, z drugiej ograniczają jego wysokość. Mają tutaj przede wszystkim zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o finansach publicznych.

Podstawowym instrumentem zarządzania długiem JST i jednocześnie jego monitorowania jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF) jako akt planowania o określonej strukturze, uchwalany przez organ stanowiący JST, który oprócz prognozy parametrów budżetowych i wykazu wieloletnich przedsięwzięć zawiera wieloletnią prognozę długu JST (art. 226 u.f.p.)³⁴. Wieloletnia prognoza długu obrazuje w ciągu kolejnych lat wysokość zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji komunalnych oraz przyjętych depozytów, wskaźnik i sposób spłaty długu w poszczególnych latach oraz indywidualny dla danej JST limit obciążenia budżetu spłatą długu wraz z kosztami jego obsługi oraz spłatami udzielonych poręczeń i gwarancji, ustalony na zasadach określonych w art. 243 u.f.p. Źródłem spłaty długu mogą być nadwyżki budżetu w następnych latach lub zobowiązania finansowe zaciągnięte na ten cel w następnych latach (art. 89 ust. 1 pkt 3 u.f.p.). Wskazane źródła spłaty długu powinny być zgodne z prognozami ustalonymi dla lat następnych w zakresie planowanych nadwyżek oraz przychodów i rozchodów budżetu. Opracowywana prognoza długu obejmuje okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Prognoza długu jest tym elementem, w którym okres planowania może być znacznie dłuższy niż w przypadku pozostałych składników wieloletniej prognozy finansowej, gdyż zobowiązania zaciągnięte na realizację przedsięwzięć z reguły będą wymagały dłuższego okresu na ich spłatę niż wykonanie zadania finansowanego z tych środków. Fakt ten może stać się istotną przeszkodą w realnym oszacowaniu wielkości budżetowych, które muszą być uwzględniane przy

³⁴ Zob. więcej B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 12; J.M. Salachna, *Stan aktualny i perspektywy zmian wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2011; K. Sawicka, *Instytucje systemu prawnofinansowego samorządu terytorialnego wobec wymogów racjonalnej gospodarki środkami publicznymi*, *Prawo i Administracja dla Regionu* nr 1, red. P. Borszowski, R. Kowalczyk, Wałbrzych 2014, s. 29–33.

opracowaniu prognozy długu. Określenie wskaźnika zdolności spłaty długu przez JST wymaga uwzględnienia w prognozie kwoty długu podstawowych parametrów budżetowych, jak prognozowane dochody, w tym dochody bieżące i dochody ze sprzedaży majątku, wydatki, w tym wydatki bieżące, wynik budżetu oraz przychody i rozchody. Wielkości wskazanych parametrów budżetowych są niezbędne do oceny prognozy kwoty długu w kontekście określonych w art. 242 i 243 u.f.p. reguł fiskalnych. Realność przyjmowanych w prognozie wartości przyszłych budżetów ma znaczenie dla potwierdzenia spełnienia w kolejnych latach ustawowego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 u.f.p., co jest jedną z zasadniczych funkcji prognozy. Poza tym konieczność zabezpieczenia środków na realizację przedsięwzięć, w tym pochodzących ze źródeł o charakterze zwrotnym, wymaga oceny w dłuższej perspektywie czasowej sytuacji finansowej JST, a zwłaszcza możliwości finansowania zadań obowiązkowych i zdolności spłaty długu. Dlatego ważnym celem sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej jest również weryfikacja długookresowej stabilności finansowej JST. Stabilność finansowa wyraża się w zdolności do obsługi zaciągniętego długu i utrzymania płynności finansowej w długiej perspektywie³⁵.

Narzędziem monitorowania zadłużenia JST jest ewidencja i sprawozdawczość finansowa obowiązująca w sektorze finansów publicznych. Zasady ewidencji zobowiązań stanowiących składniki długu publicznego oraz zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁶ oraz postanowienia zakładowych planów kont obowiązujących w jednostkach. Natomiast dane dotyczące długu i udzielonych poręczeń oraz gwarancji ujmowane są w sprawozdaniu RbZ — kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁷, które określiło wzór sprawozdania oraz zasady jego sporządzania i przekazywania.

W procedurze monitorowania zadłużenia JST uczestniczą także regionalne izby obrachunkowe, wykonując przypisane im z tego zakresu zadania. Odnoszą się one do opiniowania możliwości spłaty kredytów lub pożyczek albo wykupu wyemitowanych papierów wartościowych oraz wydawania opinii dotyczących bezpośrednio długu i deficytu JST oraz opinii, w których dług jest tylko jednym

³⁵ Zob. S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej — wybrane problemy metodologiczne*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 7–8, s. 52.

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 289.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

z wielu innych elementów podlegających kontroli. Pierwsza grupa obejmuje opinie w następujących sprawach: prawidłowości planowanej w WPF i uchwale budżetowej kwoty długu JST wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań (opinia ta jest wiążąca dla JST — art. 230 ust. 4 i 5 u.f.p.); możliwości sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego przez JST (art. 246 u.f.p.), oraz: możliwości spłaty kredytu lub pożyczki albo wykupu papierów wartościowych (art. 91 ust. 2 u.f.p.). Natomiast do drugiej grupy należą opinie o projekcie uchwały w sprawie WPF oraz o projekcie uchwały budżetowej (art. 230 ust. 3 i 238 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Opinie wydawane są na różnych etapach procedury budżetowej albo do projektu opiniowanego aktu, albo do aktu już uchwalonego. Wydając przedmiotowe opinie, regionalna izba obrachunkowa nie tylko monitoruje zadłużenie JST, lecz także zapobiega ewentualnemu naruszeniu obowiązujących przepisów.

Prawidłowe monitorowanie długu jest konieczne do zachowania bezpiecznych granic zadłużenia, zważywszy na jego wpływ na kondycję finansową JST, tak aby w przyszłości mogła ona realizować zadania bez zbędnych ograniczeń przy jednoczesnej obsłudze zaciągniętego długu.

4. INSTRUMENTY PRAWNOFINANSOWE OGRANICZANIA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Pamiętając o znaczeniu długu JST jako komponentu długu państwowego, ustawodawca uwzględnił w systemie prawnym finansów lokalnych mechanizmy służące — oprócz monitorowania — ograniczaniu zadłużenia samorządu terytorialnego³⁸. Ograniczenia te wynikają z przepisów ustawy o finansach publicznych, które regulując zasady zaciągania długoterminowych zobowiązań finansowych, przeciwdziałają nadmiernemu zadłużaniu się JST. Odnoszą się do warunków zaciągania zobowiązań dłużnych przez JST oraz dopuszczalnego pułapu zadłużenia. Przybierają postać ograniczeń jakościowych i ilościowych³⁹.

Ograniczenia w zakresie warunków zaciągania długu dotyczą:

1) ograniczenia sumy zaciąganych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych do kwoty określonej w uchwale budżetowej (art. 91 ust. 1 u.f.p.). Jako że podstawą gospodarki finansowej w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, to z jej treści muszą wynikać limity wszelkich zobowiązań zaciąganych przez JST, w tym także długotermino-

³⁸ Zob. więcej P. Walczak, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oraz przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań w świetle wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, *Finanse Komunalne* 2014, nr 9.

³⁹ Zob. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 159 i n.

wych zobowiązań finansowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 u.f.p.⁴⁰;

2) możliwości zaciągania jedynie takich zobowiązań finansowych, które są przeznaczone na cele wskazane w ustawie o finansach publicznych (art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p.) i których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz w roku (art. 92 ust. 1 u.f.p.);

3) ograniczenia kosztów zaciągania zobowiązań finansowych, które odnoszą się do zakazu ustalenia dyskonta od emitowanych przez JST papierów wartościowych przekraczającego 5% wartości nominalnej obligacji komunalnej oraz zakazu kapitalizacji odsetek, czyli doliczania należnych odsetek do wartości nominalnej zobowiązania, a następnie naliczania od tej kwoty dalszego oprocentowania (art. 92 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p.);

4) ograniczenia możliwości zaciągania zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji; ograniczenie to obejmuje między innymi zobowiązania nominowane w walutach obcych, co eliminuje ryzyko związane z zaciąganiem tego rodzaju zobowiązań głównie z uwagi na zmiany kursu walut (art. 92 ust. 1 u.f.p.); ograniczenia te nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego⁴¹;

5) zakazu zwiększania wydatków lub ograniczania dochodów zaplanowanych w projekcie uchwały budżetowej, których następstwem jest zwiększenie przez organ stanowiący deficytu budżetu JST. Ewentualne zmiany tego rodzaju wymagają uprzedniej zgody zarządu (art. 240 ust. 2 u.f.p.);

6) zakazu zaciągania długu na finansowanie wydatków bieżących budżetu wynikającego z obowiązku zrównoważenia części operacyjnej budżetu zarówno na etapie planowania, jak i wykonania (art. 242 u.f.p.); uzasadnieniem do zadłużenia JST może być zatem tylko brak środków na finansowanie wydatków majątkowych lub na spłatę zobowiązań wcześniej zaciągniętych na ten cel. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego, ponieważ do zbilansowania dochodów i wydatków bieżących ustawodawca pozwolił włączyć po stronie dochodów nadwyżkę budżetu oraz wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.).

⁴⁰ Jeżeli uchwała budżetowa na dany rok nie zawiera — mimo ustawowego wymogu — tego limitu, gmina nie może zaciągać kredytów i pożyczek lub emitować papierów wartościowych (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., I SA/Rz 400/07, *Finanse Komunalne* 2007, nr 10, s. 74).

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 250, poz. 1678).

Prawnofinansowe instrumenty służące ograniczaniu deficytu i długu publicznego są związane ze stosowaniem tak zwanych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych określonych w art. 86–88 u.f.p.⁴² W przypadku samorządu terytorialnego ograniczenia dotyczące dopuszczalnego pułapu zadłużenia przybierają postać wskaźników ilościowych. Od 2014 r. obowiązuje wskaźnik indywidualny wyznaczony przez zdolność danej JST do spłaty długu wraz z kosztami jego obsługi, ustalony według reguł określonych w art. 243 u.f.p. Wskaźnik ten stanowi średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat poprzedzających rok budżetowy relacji wyników budżetów w części bieżącej (wyników operacyjnych jako różnicy między dochodami bieżącymi budżetu i wydatkami bieżącymi budżetu) powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku, do dochodów ogółem tych budżetów. Możliwość zaciągnięcia długu przez JST zależy przede wszystkim od wygospodarowania nadwyżki operacyjnej budżetu, dochody ze sprzedaży majątku zwiększające wskaźnik zdolności spłaty długu nie mają bowiem charakteru stałego i podlegają dużym wahaniom. Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek długoterminowych wraz z należnymi odsetkami (w tym także od kredytów i pożyczek krótkoterminowych), wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem (wskaźnik spłaty zobowiązań) przekroczy wskaźnik zdolności spłaty długu JST. Wynikające z udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji zobowiązania jako potencjalne (niewymagalne) nie angażują bezpośrednio środków publicznych i nie są zaliczane do długu, ponieważ ich realizacja ze środków budżetu następuje, dopiero gdy dany podmiot (dłużnik) nie dokona samodzielnej spłaty swoich zobowiązań. Uwzględniane są natomiast w wskaźniku spłaty zobowiązań ustalany dla danego roku budżetowego. Zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń mogą przekształcić się w zobowiązania realne, powiększając dług JST⁴³.

Spłata innych zobowiązań dłużnych niż wymienione w art. 243 u.f.p. nie podlega bezpośrednio limitowaniu określonemu w tym przepisie. Ujmowana jest ona bowiem w budżecie jako wydatki, a nie rozchody. Nie oznacza to jednak całkowicie niekontrolowanego zaciągania tego typu zobowiązań przez JST, gdyż ich spłata będąca wydatkiem bieżącym budżetu, zmniejszając kwotę nadwyżki operacyjnej,

⁴² Zob. A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014, s. 212 n.

⁴³ Zob. więcej A. Bieniaszewska, G. Czarnocki, *Poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 4; M. Serwach *et al.*, *Wybrane, praktyczne zagadnienia dotyczące poręczeń udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2006, nr 4; W. Witalec, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2002, nr 6.

obniża indywidualny limit zdolności spłaty zobowiązań. Tym samym zaciąganie zobowiązań spłacanych wydatkami zawęża przestrzeń do zaciągania nowych zobowiązań spłacanych rozchodami, to jest kredytów, pożyczek i obligacji.

Przy ustalaniu wskaźnika spłaty długoterminowych zobowiązań finansowych stosuje się wyłączenia obejmujące spłatę zobowiązań zaciągniętych na realizację przedsięwzięć z udziałem środków z budżetu UE lub z bezzwrotnej pomocy państw członkowskich EFTA oraz potencjalnych spłat poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków⁴⁴. Uzasadnienie tego rodzaju wyłączeń wynika z faktu, że zobowiązania zaciągnięte w związku z realizacją wskazanych projektów antycypują środki na ich współfinansowanie z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, a więc mają zagwarantowane źródło spłaty. We wskaźniku spłaty zobowiązań uwzględnia się natomiast kwoty spłat zobowiązań związku współtworzonego przez daną JST w wysokości proporcjonalnej do udziału tej JST we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym, a w pozostałych przypadkach niezwiązanych z konkretną inwestycją — w wysokości proporcjonalnej do udziału JST we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem. Przyjęte rozwiązanie ma na celu utrzymanie zobowiązań finansowych związków JST na bezpiecznym dla zachowania stabilności finansowej poziomie.

Źródłem spłaty długu JST mogą być własne zasoby budżetowe, środki pochodzące z refundacji z zasobów budżetu UE i bezzwrotnej pomocy państw EFTA, a w razie braku takich środków z przychodów pochodzących z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wpływów z emisji obligacji komunalnych. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z tak zwanym rolowaniem długu.

PODSUMOWANIE

Podstawową przyczyną zadłużania się JST jest niemożność sfinansowania wszystkich wydatków, głównie jednak o charakterze majątkowym z uzyskanych dochodów. Ponoszenie tego rodzaju wydatków jest warunkiem rozwoju i podnoszenia standardu usług świadczonych na rzecz społeczności lokalnych. Dodatkowym czynnikiem potęgującym zadłużenie JST jest dążenie do jak największego skorzystania ze środków budżetu UE na działania finansowane z udziałem tych środków, uzależnionego od wniesienia wkładu własnego. Wielkość kredytów i pożyczek oraz wpływów z emisji obligacji konieczna do sfinansowania planowanego deficytu budżetowego oraz spłaty długoterminowych zobowiązań finansowych określa potrzeby pożyczkowe JST i ma decydujący wpływ na zadłużenie JST.

⁴⁴ Zob. więcej K. Sawicka, *op. cit.*, s. 37.

Ze względu na znaczenie długu JST jako komponentu długu państwowego ustawodawca umieścił w systemie prawnym finansów lokalnych mechanizmy służące monitorowaniu i ograniczaniu zadłużenia samorządu terytorialnego. Ograniczenia te wynikają z przepisów ustawy o finansach publicznych i odnoszą się do warunków zaciągania zobowiązań dłużnych przez JST oraz dopuszczalnego pułapu zadłużenia. Przybierają postać ograniczeń jakościowych i ilościowych.

Rozwiązania przyjęte w ustawie o finansach publicznych w zakresie reguł fiskalnych obowiązujących przy konstrukcji budżetu mają na celu ograniczyć zaciąganie długoterminowych zobowiązań tylko na finansowanie wydatków majątkowych oraz przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się JST, uzależniając jego rozmiary od zdolności spłaty długu indywidualnie przez każdą z jednostek, powiązanej z wypracowaniem tak zwanej nadwyżki operacyjnej (dodatnia różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) i dochodami ze sprzedaży majątku. Kształtowanie budżetu przy zachowaniu reguł fiskalnych z jednej strony ma zapobiegać pętli zadłużenia, z drugiej — zabezpieczać zachowanie stabilności budżetowej.

Zastosowane w ramach systemu finansowego samorządu terytorialnego konstrukcje prawne odnoszące się do zadłużenia JST uruchamiają określone mechanizmy działania powiązane z celami przyjętych rozwiązań prawnych, wśród których zabezpieczenie stabilności finansowej JST korzystających ze zwrotnych źródeł finansowania jest celem podstawowym. W założeniu ustawodawcy mają one stanowić systemowe gwarancje bezpiecznego zadłużania się samorządu terytorialnego.

ISSUES IN LOCAL SELF-GOVERNMENT'S UNITS' DEBT IN VIEW OF FINANCIAL LAW

Summary

Due to the significance of local self-government's units' debt as a component of the state debt, the legislator included into the legal system of local finances the mechanisms of monitoring and restricting local self-government's debt. The restrictions result from the regulations of the law of public finances and are concerned with the conditions of taking debt liabilities by units of local self-government and the acceptable limit of indebtedness. They assume the form of qualitative and quantitative restrictions. Legal constructions concerned with the indebtedness of units of local self-government applied within the local self-government's financial system trigger off certain mechanisms connected with the purposes of the adopted legal solutions, whose main aim is ensuring financial stability of units of local self-government, which use returnable sources of financing. In the legislator's intention they are to constitute systemic guarantees of safe indebtedness of local self-government.