

# Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego

## Część I\*

Sebastian Skuza

### Najważniejsze problemy stojące przed polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w okresie transformacji

Odrodzony przed dwunastoma laty polski samorząd terytorialny w postaci gmin stanął przed trudnym wyzwaniem. Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce było niewątpliwie krokiem słusznym i potrzebnym w dalszym procesie transformacji systemowej. Blisko pięćdziesięcioletni okres życia gospodarczego w Polsce za „żelazną kurtyną” przyczynił się do powstania luki cywilizacyjnej, m.in. w infrastrukturze komunalnej, której polskie jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie zapełnić, przynajmniej w krótkim okresie.

Mimo licznych sukcesów, zwłaszcza w gospodarce komunalnej oraz ochronie środowiska w ciągu pierwszego dziesięciolecia funkcjonowania samorządu terytorialnego nie udało się zamknąć wspomnianej wyżej luki cywilizacyjnej. Z wyliczeń Agencji Rozwoju Komunalnego wynika, że chcąc osiągnąć europejskie standardy komunalne, polskie gminy musiałyby wydać co najmniej 64 mld zł, z tego rocznie nie mniej niż:

- 883 mln zł na budowę sieci kanalizacyjnych,
- 443 mln zł na budowę sieci wodociągowych,
- 865 mln zł na budowę oczyszczalni ścieków oraz sieci gazowych - 989 mln zł,

\* Na podstawie pracy doktorskiej Sebastiana Skuzy „Lokalny dług publiczny w warunkach polskiej transformacji”, przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. H. Sochackiej-Krysiak w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Recenzentami powyższej pracy byli: prof. dr hab. E. Ruśkowski z Uniwersytetu w Białymstoku oraz prof. dr hab. W. Bień ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Druga część artykułu ukaze się w nr. 3/2003 „Banku i Kredytu”.

- 450-500 mln zł na komunikację miejską,
- 122 mln zł na utylizację odpadów.

Kwoty te wynikają z długoletniego niedoinwestowania. Są one dla jednostek samorządu terytorialnego nie do zdobycia, przynajmniej w najbliższej przyszłości. Dla porównania: dochody jednostek samorządu terytorialnego ogółem: gmin, województw i powiatów (64,9 mld zł), wyniosły w 1999 r. niewiele ponad kwotę potrzebną na zagospodarowanie luki cywilizacyjnej w infrastrukturze komunalnej<sup>1</sup>. Sytuacja finansowa państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego nie wskazuje na możliwości znacznego wzrostu dochodów w najbliższym okresie.

Od początku procesu decentralizacji finansów publicznych w Polsce wątpliwa była kwestia, czy środki postawione do dyspozycji samorządu terytorialnego są adekwatne do powierzonych mu zadań. Wydaje się niemal pewne, że niezależnie od przyjętego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego będzie on w najbliższych latach niedofinansowany.

Dalsza reforma dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinna zmierzać do zastąpienia dotacji i subwencji zwiększonymi dochodami własnymi, m.in. poprzez zmiany w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (kataster) lub zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych, ewentualnie wprowadzenie systemu dodatków do państwowych podatków dochodowych<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> E. Zychowicz: *Gminy szukają wsparcia*. „Rzeczpospolita” z dnia 29 sierpnia 2000 r.

<sup>2</sup> Szerzej na temat perspektyw docelowego systemu finansów lokalnych w Polsce H. Sochacka-Krysiak: *Finanse lokalne*. Warszawa 1995 Poltext.

Zgodnie z art. 167 Konstytucji RP, dochody jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na trzy grupy:

- dochody własne,
- subwencję ogólną,
- dotacje celowe.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie przedstawiała się dobrze w momencie ich reaktywowania na szczeblu gmin, tj. w 1990 r., również obecny stan oraz prognozy na przyszłość nie są zadowalające. W pierwszej dekadzie reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce znacznie powiększyła się rozpiętość między przekazanymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami wzmocnienia dochodów, w szczególności - dochodów własnych. Od 1991 r. do 2000 r. zauważa się stały spadek udziału dochodów własnych w ogólnej sumie dochodów samorządowych, wynoszący około 18 punktów procentowych, przy jednoczesnym wzroście udziału dotacji o prawie 20 punktów. Projekt znacznego zwiększenia dochodów własnych poprzez wprowadzenie systemu dodatków do podatków dochodowych, zgłaszany przez rząd jeszcze w maju 1998 r., został wycofany z dalszych prac legislacyjnych. Proponowany system dodatków byłby dla jednostek samorządu terytorialnego wygodnym instrumentem finansowym, zapewniającym zarówno wyższe dochody, jak i możliwość oddziaływania na gospodarkę lokalną<sup>3</sup>.

System dodatków w odróżnieniu od procentowych udziałów w podatkach dochodowych ma dwie zasadnicze zalety. Po pierwsze, udziały w podatkach dochodowych można stosunkowo łatwo zmieniać w zależności od sytuacji finansowej budżetu państwa. Po drugie, system dodatków gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego określone władztwo podatkowe<sup>4</sup>.

Tymczasem dzisiejsze władztwo podatkowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest dość mocno ograniczone. Na przykład gminy mają ograniczoną górną stawkę podatku od nieruchomości, czyli mogą same ustalać stawkę niższą od maksymalnej. Jednak skutkiem „liberalnej” polityki fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczenie tzw. części wyrównawczej subwencji ogólnej. Zdaniem autora, powyższa sytuacja tworzy nieformalny przymus ustalania maksymalnych stawek w podatkach lokalnych. Działania takie, tj. ograniczanie wspomnianej subwencji, byłoby rozwiązaniem pożądanym jedynie w przypadku uznaniowych zaniechań lub umorzeń podatków lokalnych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zarówno stan finansów publicznych, jak i stosunkowo krótki okres kształtowania się polskich kadr samorządowych nie są prawdopodobnie mocnymi atutami we wprowadzeniu systemu dodatków do podat-

ków państwowych opartego na rozwiązaniach stosowanych w państwach skandynawskich, tj. bez określenia górnych stawek podatkowych. Przyjęcie modelu wzorowanego na doświadczeniach skandynawskich mogłoby doprowadzić do znacznej rozpiętości stawek podatkowych, co jeszcze bardziej zwiększyłoby dysproporcje między jednostkami samorządu terytorialnego. W skrajnej sytuacji podatki państwowe mogłyby się stać dodatkami do podatków samorządowych. Mimo tych trudności należy dążyć do stworzenia systemu dodatków do podatków państwowych, natomiast określoną maksymalną stawkę dodatków należałoby elastycznie zwiększać – wraz z rozwojem samorządności lokalnej oraz wyrównywaniem standardu życia mieszkańców poszczególnych regionów.

Przykładowo, projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z kwietnia 2000 r. przygotowano kierując się następującymi zasadami<sup>5</sup>:

1. Gwarancja wzajemnej niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Wzrost stawek udziału w podatkach dochodowych (od osób fizycznych oraz od osób prawnych).

3. Zwiększenie dochodów własnych poprzez:

- zastąpienie dochodami własnymi dotychczasowych dotacji celowych na finansowanie bądź dofinansowanie zadań własnych, jak również niektórych dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej,

- zastąpienie dochodami własnymi dotychczasowej subwencji drogowej w powiatach i województwach,

- zmniejszenie subwencji oświatowej oraz – w przypadku gmin - subwencji rekompensującej ubytek dochodów z tytułu likwidacji podatku od środków transportu,

- utrzymanie mechanizmu redystrybucji poziomej służącego do wyrównania nierównomiernego rozłożenia źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego; zmniejszenie rozpiętości dochodów jednostek samorządu terytorialnego na mieszkańca polega na obowiązku wpłacania przez jednostki o wyższych dochodach subwencji wyrównawczej dla jednostek o niższych dochodach.

Jednostki samorządu terytorialnego w okresie przejściowym otrzymywałyby dodatkową subwencję (tzw. subwencję dostosowawczą) na wyrównanie ewentualnego ubytku dochodów będącego konsekwencją wprowadzenia zmian systemowych.

Omówiony projekt nie wszedł w życie z dwóch powodów. Po pierwsze, na zwiększenie udziałów w podatkach dochodowych nie pozwalała sytuacja budżetu państwa ze względu na niedoszacowanie kosztów czterech reform systemowych. Po drugie, sama koncepcja zmian wywołała niezadowolone środowisko samorządowego. Wprawdzie większe dochody własne umożliwiają

<sup>3</sup> H. Sochacka-Krysiak: *W warunkach kryzysu finansów państwa*. „Wspólnota” z dnia 29 września 2001 r.

<sup>4</sup> Szerzej na temat dodatków do podatków samorządowych H. Sochacka-Krysiak: *Finanse lokalne*. Warszawa 1995 Poltext.

<sup>5</sup> Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (wycofany z dalszych prac legislacyjnych).

większą swobodę w wydatkowaniu pozyskiwanych środków, jednak samorządowcy wyrażali obawy, że zastąpienie w miarę sprawiedliwych (współczynnikowych) subwencji i dotacji nierównomiernie pozyskiwanymi dochodami własnymi zróżnicuje pod względem zamożności jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto może spowodować kłopoty z płynnością. Ewentualne wejście w życie takiej ustawy w przyszłości spowoduje zmianę struktury dochodów, natomiast nie zapewni środków na osiągnięcie europejskich standardów komunalnych.

Na wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego wpływa również polityka podatkowa państwa. Jako przykład może tu posłużyć kwestia zmian w podatku od towarów i usług. Propozycja rozciągnięcia powyższego podatku na drobnych wytwórców i rzemieślników poprzez zmniejszenie limitu zwolnień z obrotów o 80 tys. zł, do 40 tys. zł, oraz ograniczenie listy zwolnień przedmiotowych dla podatników rozliczających się w formie karty podatkowej może spowodować przejście podatników na warunki opodatkowania ogólnego. Może to doprowadzić do zmniejszenia dochodów własnych gminy (wpływy z karty podatkowej są w całości dochodem gmin).

Obowiązująca obecnie ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na lata 1999-2002<sup>6</sup> wprowadza do poprzedniej (na lata 1999-2000, a następnie 2001 r.) jedynie kosmetyczne zmiany, wiążące się głównie z wejściem w życie innych ustaw (m.in. ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego).

Zapowiedzią doniosłych zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego od 2002 r. była deklaracja Premiera Jerzego Buzka o likwidacji części agencji rządowych i celowych funduszy na szczeblu centralnym ogłoszona podczas Poznańskiej XIV Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Burmistrzów<sup>7</sup>. Samorządowcy od lat sugerowali przeniesienie na szczebel samorządowy środków i zadań funduszy i agencji, domagając się decentralizacji finansów publicznych. Jednak przy obecnym stanie finansów publicznych część samorządowców sceptycznie i nieufnie przyjęło tzw. dekalog Premiera Buzka<sup>8</sup>. Najważniejszymi zadaniami wg zaproponowanych rozwiązań miały być:

- 1) przejęcie przez samorząd niektórych przedsiębiorstw państwowych (np. PKS),
- 2) likwidacja osobowości prawnej Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i przekazanie funduszy do województw samorządowych,

3) decentralizacja Funduszu Alimentacyjnego i przekazanie środków do powiatów,

4) decentralizacja Państwowego Funduszu Kombatanów i przekazanie środków do powiatów,

5) przekazanie samorządowi wpływów z opłat, kar i mandatów,

6) zapewnienie środków na prowadzenie polityki rozwoju regionalnego,

7) likwidacja Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (lub ograniczenie kompetencji i zadań na rzecz powiatów),

8) likwidacja Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,

9) stopniowa likwidacja Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,

10) dofinansowanie zadań oświatowych w 2001 r.

Celem proponowanych zmian była racjonalizacja zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym. Projekt reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego zawierał natomiast propozycje zwiększenia dochodów własnych oraz udziałów w podatkach bezpośrednich i pośrednich kosztem redukcji części dotacji i subwencji. Nowy system dochodów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiący element finansów publicznych państwa, miał być powiązany z organizacją, zasadami i sposobem funkcjonowania budżetu państwa w zakresie źródeł, sposobu poboru i przepływu środków finansowych. Oznacza to, że w przypadku trudności budżetowych ucierpi również samorząd. Stwierdzenie to nabiera obecnie coraz większego znaczenia ze względu na kryzys finansów publicznych. W związku z programem naprawczym finansów publicznych można spodziewać się ze strony rządu działań polegających na ograniczaniu subwencjonowania i dotowania jednostek samorządu terytorialnego. Działania tego typu należy oczekiwać z dwóch powodów.

Po pierwsze, ograniczenie wspomnianych wydatków budżetu państwa, a tym samym dochodów jednostek samorządu terytorialnego, będzie odczuwalne dla przeciętnego obywatela pośrednio i dopiero po pewnym czasie. Subiektywnie będzie zaś mniej odczuwalne niż np. redukcja etatów w administracji rządowej lub zamrożenie płac, rent bądź emerytur.

Po drugie, brak środków finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego w wyniku ograniczenia budżetowych źródeł finansowania może wymusić wzrost zadłużenia samorządu. Podobne działania poprzez „ucieczkę w zobowiązania” można zaobserwować w przypadku ZUS oraz otwartych funduszy emerytalnych. Kasowe wykonanie budżetu państwa w wyniku redukcji części wydatków może się poprawić, natomiast w miarę bezpieczny dług (bez pułapki zadłużenia) może być skutecznym czynnikiem poprawy obecnego stanu finansów publicznych.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 145, poz. 1623 ze zm.).

<sup>7</sup> Konferencja odbyła się w dniach 17-18 maja 2001 r. w Poznaniu.

<sup>8</sup> Z art. 199 ustawy o finansach publicznych wynika, że Rada Ministrów powinna dokonać analizy celowości działania funduszy celowych, powołanych na mocy ustaw, oraz jednostek organizacyjnych (agencji) i przedstawić wnioski Sejmowi w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r. Pomimo wywiązania się przez Radę Ministrów z tego zadania w praktyce nie doszło wówczas do rozstrzygających zmian.

Działania zmierzające do stopniowej likwidacji funduszy celowych i agencji napotkają z pewnością silny opór przeciwników<sup>9</sup>. Ponadto należy zwrócić uwagę na znaczne zwiększenie obciążeń biurokratyczno-sprawozdawczych poprzez powstanie znacznej liczby funduszy powiatowych.

Przyjęta przez Sejm i Senat (a zawetowana przez prezydenta) ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2001 r. wzbudziła wiele kontrowersji i emocji. Mimo że kierunek zmian ustawowych jest zgodny z wcześniejszymi deklaracjami samorządowców, wielu z nich jest niezadowolonych z przyjętej ustawy. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wystosował nawet oficjalne pismo do Prezydenta z prośbą o zawetowanie ustawy. Na to stanowisko wpłynęło kilka czynników.

Po pierwsze, Zarząd uznał za niedopuszczalne ustawowe zmniejszenie dochodów przy jednoczesnym zwiększeniu zadań własnych dla 980 gmin wiejskich. Według symulacji Ministerstwa Finansów w 1.181 gminach dochody zwiększą się zaledwie o poziom inflacji planowanej na 2002 r., tj. o 5,5%.

Po drugie, Zarząd zarzuca projektodawcy brak ustawowego wzmocnienia samorządu wiejskiego, którego sytuacja finansowa w ostatnich latach uległa znacznemu pogorszeniu.

Po trzecie, szczególny sprzeciw wzbudziło przekazanie gminom jako zadań własnych obowiązków polegających na utrzymywaniu gminnych ośrodków pomocy społecznej oraz finansowania innych świadczeń będących dotychczas zadaniami zleconymi – w sytuacji prawdopodobnego braku środków na realizację (zarzut braku analizy kosztów proponowanych zmian). Na terenach wiejskich od kilku lat zauważalny jest proces wzrostu zarówno bezrobocia, jak i liczby osób uprawnionych do świadczeń socjalnych.

Po czwarte, nowa ustawa uwzględni jedynie środki na realizację podstawowych zadań, nie przewidując nawet minimalnego wzrostu dochodów na wyrównanie szans i stymulowanie rozwoju społeczności wiejskiej<sup>10</sup>.

Zasadniczych rozstrzygnięć w zakresie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania nie należy wiązać ze środkami pomocowymi pochodzącymi z Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Na przykład inwestycje służące realizacji priorytetów ekologicznych i komunalnych w latach 2000-2002 będą miały pierwszeństwo w dostępie do dotacji z funduszy przedakcesyjnych (m.in. ISPA), sięgających maksymalnie 75% udziału środków publicznych. Przewiduje się uzupełniające finansowanie ze

źródeł publicznych w formie dotacji i pożyczek preferencyjnych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i fundusze wojewódzkie. Inwestorzy będą musieli udokumentować (listy odmowne, np. odmowa udzielenia kredytu z banku) brak możliwości uzyskania dofinansowania ze źródeł komercyjnych oraz z międzynarodowych instytucji finansowych. Wymagany będzie udział środków własnych (budżet gminy, zysk lub fundusz amortyzacyjny spółki gminnej) w wysokości przynajmniej 20% nakładów inwestycyjnych.

Inwestycje służące realizacji priorytetów w latach 2002-2006 będą nadal miały pierwszeństwo w dostępie do funduszy przedakcesyjnych (ISPA) w wysokości sięgającej maksymalnego poziomu udziału środków publicznych. Przewiduje się uzupełniające finansowanie ze źródeł publicznych, dostarczane w formie pożyczek preferencyjnych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i fundusze wojewódzkie. Wymagany będzie udział środków własnych (budżet gminy, zysk lub fundusz amortyzacyjny spółki gminnej) w wysokości przynajmniej 20% nakładów inwestycyjnych.

Inwestycje służące celom priorytetowym w latach 2006-2010 będą miały pierwszeństwo w dostępie do dotacji z funduszy spójności i strukturalnych przeznaczonych na ochronę środowiska, uruchomionych z chwilą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Maksymalny udział środków Unii Europejskiej w finansowaniu tej grupy inwestycji będą określały odpowiednie przepisy Unii Europejskiej. Przewiduje się dalsze uzupełniające finansowanie ze źródeł publicznych w formie pożyczek preferencyjnych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i fundusze wojewódzkie. Inwestorzy będą musieli udokumentować brak możliwości uzyskania dofinansowania ze źródeł komercyjnych. Środki międzynarodowych instytucji finansowych, przyznawane na warunkach preferencyjnych, nie będą już wtedy dostępne dla Polski. Wymagany będzie nadal udział środków własnych (budżet gminy, zysk lub fundusz amortyzacyjny spółki gminnej) w wysokości przynajmniej 20% nakładów inwestycyjnych.

Inwestycje służące realizacji priorytetów po 2010 r. będą mogły być finansowane w szczególności dotacjami z funduszy strukturalnych przeznaczonych na ochronę środowiska, uruchomionych z chwilą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Podobnie jak w poprzednich latach przewiduje się finansowanie uzupełniające ze źródeł publicznych w formie pożyczek preferencyjnych, a tam, gdzie to będzie uzasadnione, dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i funduszy wojewódzkich. Tak jak w latach poprzednich inwestorzy będą musieli udokumentować brak możliwości uzyskania dofinansowania ze źródeł komercyjnych.

Z przedstawionych założeń wynika, że Polska może otrzymać znaczną pomoc finansową ze środków unijnych, głównie na tzw. zadania priorytetowe i to dopie-

<sup>9</sup> Na temat agencji rządowych i funduszy celowych: W. Misiąg, E. Malinowska: *Fundusze i agencje, czyli budżetowa galeria osobliwości*. „Rzeczpospolita” z dnia 10 lipca 1999 r.; W. Misiąg: *Bez specjalnego nadzoru*. „Rzeczpospolita” z dnia 12 marca 1997 r. oraz J. Beniowski: *Rzecznik czuwał*. „Gazeta Bankowa”, 7-13 sierpnia 2001 r.

<sup>10</sup> Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. „Współnota” z dnia 1 września 2001 r., s. 13.

<sup>11</sup> Na podstawie Stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze „środowisko”, <http://www.mos.gov.pl>.

ro po wypełnieniu określonych warunków. Warunek wkładu własnego (20-30%) można porównać z wymaganiami banków komercyjnych przy udzielaniu kredytów. Niestety, przepisy dotyczące udokumentowanej odmowy pozyskania środków ze źródeł komercyjnych mogą w praktyce uniemożliwić dostęp do środków unijnych. Pomoc z funduszy unijnych może być traktowana jako uzupełniające źródło finansowania programów proekologicznych, a możliwości wykorzystania środków pomocowych w znacznej mierze będą zależały od zdolności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Znaczne potrzeby inwestycyjne oraz zły stan istniejącej infrastruktury technicznej w połączeniu z ograniczonymi możliwościami budżetów samorządowych stanowią jedną z głównych barier rozwoju dla większości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, źródłem przychodów jednostek samorządu terytorialnego są m.in. środki pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Kredyty bankowe stanowiły w 1998 r. 40,5% zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji komunalnych, czyli około 6,9% wszystkich środków wydatkowanych na te inwestycje (w 1995 r. odpowiednio około 28,1% i 3,6%). Zewnętrzne źródła finansowania oraz środki wydatkowane na inwestycje odnoszące się do obligacji komunalnych w 1998 r. wyniosły 3,4% i 0,6%. Pomimo wzrostu aktywności gmin w zakresie długów zaciąganych na warunkach komercyjnych można zauważyć, że po komercyjne środki finansowania inwestycji komunalnych sięgają przede wszystkim duże ośrodki miejskie. Według danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Koszalinie, zadłużenie gmin z tytułu kredytów na głowę mieszkańca na koniec 1997 r. wyniosło 13,8 zł, przy czym w gminach o liczbie ludności nieprzekraczającej 50 tys. mieszkańców było znacznie mniejsze od przeciętnej i wynosiło 6,8 zł, a w gminach powyżej 50 tys. mieszkańców – 25 zł. Jedynie 15% gmin o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 50 tys. wykazywało w 1997 r. zadłużenie z tytułu kredytów komercyjnych, podczas gdy w przypadku gmin o liczbie mieszkańców od 50 do 100 tys. – 27%, a w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców – 43%. Pomimo braku analogicznych danych empirycznych za lata następne z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że tendencje kształtowania się zadłużenia w zależności od wielkości gminy nadal się utrzymują<sup>12</sup>.

W porównaniu z wysokością (poziomem) zadłużenia występująca zwłaszcza w dużych gminach znacznie większe braki w infrastrukturze komunalnej wykazują gminy małe. W 1997 r. z wodociągu korzystało 71,1% ludności miast poniżej 5 tys. mieszkańców,

79,1% ludności miast o liczbie mieszkańców w przedziale 5-10 tys., 83,2% ludności w przedziale 10-20 tys. mieszkańców, natomiast w miastach powyżej 200 tys. – 96,8%. Analogiczną sytuację można zaobserwować również w przypadku kanalizacji. Z kanalizacji korzystało tylko 38,8% ludności miast poniżej 5 tys. mieszkańców, 58,5% ludności miast o liczbie mieszkańców w przedziale 5-10 tys., 70,0% z miast o liczbie mieszkańców w przedziale 10-20 tys. i aż 91,8% w aglomeracjach powyżej 200 tys. Jeszcze większy dystans między ośrodkami małymi a dużymi wytworzył się w przypadku gazu, z którego korzystało 23,1% ludności miast poniżej 5 tys., 45,4% ludności miast o liczbie mieszkańców w przedziale 5-10 tys., 57,0% ludności miast o liczbie mieszkańców w przedziale 10-20 tys. i 91,8% w miastach powyżej 200 tys.<sup>13</sup>.

Teza dotycząca możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego ma zarówno zdecydowanych zwolenników, jak i zagorzałych przeciwników. Od czasów Rewolucji Francuskiej dominuje koncepcja „uzupełniania” państwa przez jednostki samorządu terytorialnego. Mimo zagwarantowanej samodzielności oraz odrębnej osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego działają w ramach organizmu państwowego i podlegają określonym prawnie ograniczeniom oraz nadzorowi ze strony organów państwowych.

Jednocześnie samorząd terytorialny zmuszony jest do pozyskiwania środków na inwestycje w publicznych i prywatnych instytucjach finansowych oraz na rynku kapitałowym. Oczywiście, pozyskanie tą drogą środków finansowych wiąże się z koniecznością późniejszego zwrotu wraz z odsetkami (kosztami obsługi długu).

Obecna sytuacja jednostek samorządu terytorialnego w Polsce przypomina kwadraturę koła. Z jednej strony brak odpowiednich dochodów uniemożliwia rozwój jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej strony ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań utrudniają jednostkom samorządu terytorialnego pozyskanie niezbędnych środków na rynku kapitałowym. Niniejsza publikacja stanowi próbę ujawnienia nieprawidłowości w systemie zabezpieczeń służących ograniczaniu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Autor zakłada, że dalsze reformy dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie przyczynią się do ich zasadniczego realnego wzrostu, a jedynie do zmiany struktury. Samorząd terytorialny powinien mieć zatem większe możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, w tym kredytów i pożyczek. Publikacja nie sprowadza się tylko do krytyki obecnego systemu prawnofinansowego, lecz również – na podstawie doświadczeń zagranicznych oraz przemyśleń autora – zawiera propozycje rozwiązań, przeciwdziałających obec-

<sup>12</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Projekt Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, wycofany z prac po konsultacjach z Ministerstwem Finansów.

<sup>13</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Projekt Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (wycofany z dalszych prac legislacyjnych).

nym negatywnym zjawiskom w sferze lokalnego długu publicznego. Zdaniem autora, warunkiem pomyślnego rozwoju gospodarki samorządowej, a zwłaszcza zlikwidowania luki infrastrukturalnej, dotyczącej podstawowych zadań samorządu w ramach decentralizacji terytorialnej zadań publicznych, jest zmiana dotychczasowego systemu ograniczeń w pozyskiwaniu środków na rozwój, tj. zaciąganiu kredytów i pożyczek przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

### Procedury sanacyjne i ostrożnościowe w zaciąganiu długu publicznego

Zgodnie z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych, Minister Finansów systematycznie publikuje dane o kwocie państwowego długu publicznego, kwocie udzielonych poręczeń i gwarancji oraz przewidywanych wypłat z tego tytułu, na poziomie sektora finansów publicznych i Skarbu Państwa, a także dane o tym, jak kształtują się wielkości długu oraz długu wraz z przewidywanymi wypłatami z tytułu gwarancji i poręczeń w relacji do PKB na poziomie sektora finansów publicznych i Skarbu Państwa. Prowadzony w ten sposób monitoring stanu zadłużenia umożliwia kontrolę wykonania norm zawartych w Konstytucji.

Z uwagi na rzeczywistą możliwość monitorowania przyjętej w ustawie relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) przyjęto, że realizacja normy konstytucyjnej w tym zakresie odbywać się będzie przede wszystkim na płaszczyźnie procedur ostrzegawczych i sanacyjnych, skonstruowanych tak, by uprawdopodobnić zachowanie pożądanego kształtowania się powyższych relacji.

Przedstawione poniżej zasady sanowania uwzględniają zalecenie objęcia monitoringiem także narażenia na ryzyko z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Kwoty wypłat z tytułu zapadających w danym roku poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa są bowiem ujmowane w wydatkach budżetowych.

Powodem wprowadzenia mechanizmów limitujących poziom zadłużenia mierzonego relacją do PKB, poprzez konstrukcję procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa makroekonomicznego i zdrowych finansów publicznych jako podstawy stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Procedury określone w art. 45 ustawy o finansach publicznych są uruchamiane w zależności od kształtowania się relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego, powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, do PKB. Kryterium to uwzględnia więc zadłużenie podmiotów sektora oraz przewidywany poziom obciążeń sektora, wynikający z udzielonych poręczeń i gwarancji. W chwili

przygotowywania projektu budżetu na następny rok podstawą jest relacja obliczona za rok poprzedni.

Procedury sanacyjne, ich zakres oraz forma uzależnione są od wspomnianej relacji, a progi wyznaczają cztery „pasma”. W zależności od pasma obowiązują coraz ostrzejsze ograniczenia, mające doprowadzić do spadku relacji poniżej kryterium konstytucyjnego lub chronić przed jego przekroczeniem<sup>14</sup>.

Przewidziane pasma dotyczące kształtowania się relacji państwowego długu publicznego (PDP) powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, do PKB przedstawiają się następująco:

**1. Jeżeli relacja jest mniejsza od 50% PKB - ustawa nie wprowadza ograniczeń i sankcji.**

**2. Jeżeli relacja jest równa lub większa od 50% PKB:**

- Centralne oraz lokalne organy administracji państwowej są zobowiązane do zachowania szczególnej dyscypliny budżetowej, polegającej na przeciwdziałaniu wszelkim zjawiskom mogącym prowadzić do zwiększenia państwowego długu publicznego, a zwłaszcza: deficytu budżetowego oraz udzielania poręczeń i gwarancji wiążących się z ryzykiem poniesienia skutków tych działań.

- Wprowadza się ograniczenie dotyczące relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów. Relacja ta w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa na rok następny nie może być wyższa niż w bieżącym roku budżetowym.

- Tak wyznaczona wartość relacji staje się górnym ograniczeniem dla uchwalanych budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

**3. Jeżeli relacja jest równa lub większa od 55% PKB:**

- Projekt budżetu państwa przedstawiony przez Radę Ministrów ma zapewniać spadek relacji długu Skarbu Państwa powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa do PKB w następnym roku budżetowym. Oznacza to, że zakładany poziom deficytu budżetu państwa oraz przyrostu długu z innych tytułów niż deficyt mają zapewniać spadek relacji w następnym roku budżetowym.

- Możliwe do uchwalenia deficyty poszczególnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego także są ograniczone. Mechanizm ograniczania opiera się na relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów i jest liniowy w zakresie pasma 55-60%. Liniowy mechanizm zapewnia, że dla górnej granicy (60%) budżety jednostek samorządu terytorialnego nie zawierają deficytu. Dla dolnej granicy (55%) relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów jest górną granicą relacji deficytu budżetu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów.

<sup>14</sup> K. Mańk, A. Suszyńska, [http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE\\_PRAWO\\_SAM/komentarz/mank.htm](http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE_PRAWO_SAM/komentarz/mank.htm), 15.03.2001 r.

- Rada Ministrów przedstawia program sanacyjny, mający zapewnić w przyszłych latach spadek relacji państwowego długu publicznego, powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora publicznego, do PKB. Przedział krytyczny jest tak skonstruowany, aby zapobiec przekroczeniu relacji 60% państwowego długu publicznego, powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora publicznego do PKB.

#### 4. Jeżeli relacja jest równa lub większa od 60% PKB:

- Budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego muszą być zrównoważone lub zamknąć się nadwyżką.

- Wprowadza się zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji.

- Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny, którego podstawowym elementem są przedsięwzięcia mające na celu obniżenie relacji poniżej 60% PKB.

Ustawa wprowadza jednak dwa wyjątki, do których wszystkie wyżej wymienione ograniczenia nie są stosowane. Zgodnie z art. 45 ust. 2, tymi wyjątkami są:

- kwoty deficytów finansowane nadwyżkami z lat ubiegłych, zarówno w odniesieniu do budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego; ten istotny wyjątek ma na celu ułatwienie prowadzenia długofalowej polityki inwestycyjnej, finansowanej środkami zaoszczędzonymi w latach ubiegłych, a wydatkowanymi w danym roku;

- w odniesieniu do budżetu państwa kwota deficytu sfinansowana przychodami z prywatyzacji wydzielonych aktywów Skarbu Państwa, a wydatkowana na wprowadzenie reformy ubezpieczeń społecznych.

Ponadto, ustawa przewiduje wyłączenia od opisywanych powyżej procedur w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, np. w sytuacji klęsk żywiołowych, konieczności prowadzenia działań wojennych, uniemożliwiających lub w znacznym stopniu utrudniających wykonanie programu sanacyjnego.

W trakcie realizacji budżetu na dany rok może dojść, w sytuacji krańcowej, do faktycznego przekroczenia pożądanej relacji PDP/PKB z przyczyn niezależnych, np. jeśli w wyniku gwałtownego załamania koniunktury nastąpi nieoczekiwana dewaluacja złotego (pomimo niezaciągania nowych zobowiązań wrośnie kwota długu w walutach obcych, w wyrażeniu złotowym) albo nastąpi spadek wartości PKB (zmienia się proporcje, nawet bez zmiany poziomu zadłużenia). Przypadki takie nie mogą być kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez jednostki odpowiedzialne za zaciąganie i zarządzanie długiem.

## Zagrożenia związane z procedurami sanacyjnymi w odniesieniu do lokalnego długu publicznego

Z analizy powyższych procedur sanacyjnych wynika, że dług jednostek samorządu terytorialnego w Polsce może zostać „wypchnięty” przez dług Skarbu Państwa oraz innych jednostek sektora rządowego, np. funduszy celowych i kas chorych, co jest bardzo prawdopodobne w związku z wejściem w życie pakietu czterech reform. Napięta sytuacja w ZUS spowodowała zmianę ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i umożliwiła zaciągnięcie kredytów bankowych na bieżącą realizację świadczeń emerytalno-rentowych. Trudności budżetowe zmuszają zarówno Skarb Państwa, jak i fundusze celowe do zaciągania nowych zobowiązań. Teoretycznie może więc dojść do sytuacji, w której stosunkowo dobrze prosperujące jednostki samorządu terytorialnego, wykazujące minimalne zadłużenie, będą musiały poddać się procedurom sanacyjnym.

Projektodawca rządowy przewidział więc bardzo restrykcyjne ograniczenia w zakresie deficytów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny kwoty 50% PKB każdorazowo musiałaby odnosić się do dopuszczalnego poziomu deficytu. Czynienie w takiej sytuacji z projektowanego deficytu budżetu państwa swego rodzaju pułapu dopuszczalnego deficytu budżetu dowolnej jednostki samorządu terytorialnego oznacza w rzeczywistości niebezpieczeństwo naruszenia konstytucyjnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W skrajnym przypadku, gdy zadłużenie państwowe będzie bliskie konstytucyjnemu limitowi (np. 59% PKB), każdej, nawet dotychczas wcale niezadłużonej jednostce samorządu terytorialnego będzie wolno uchwalić budżet z relacją deficytu do dochodów wynoszącą maksimum 0,2 analogicznej relacji planowanej w budżecie państwa. Przy założeniu, że deficyt budżetu państwa wyniesie około 3% planowanych dochodów budżetu państwa, oznacza to zmuszenie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego do rezygnacji z budżetów deficytowych (formalnie dopuszczalny będzie deficyt stanowiący zaledwie 0,006 projektowanych dochodów). Wysoki poziom państwowego długu publicznego będzie więc ciężał jednostkom samorządu terytorialnego i w istotny sposób ograniczał ich możliwości rozwoju<sup>15</sup>.

## Szczególne ograniczenia możliwości zaciągania lokalnego długu publicznego

Oprócz procedur sanacyjnych ustawa o finansach publicznych zawiera wiele ograniczeń dotyczących zaciągania

<sup>15</sup> Z. Gilowska: *Rozczarowanie ustawami*. „Rzeczpospolita” z dnia 10 sierpnia 1998 r.

nia zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe ograniczenia można podzielić na dwie grupy:

- ograniczenia dotyczące zadłużenia krótkoterminowego,
- ograniczenia dotyczące zadłużenia długoterminowego.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zobowiązania te muszą jednak zostać uregulowane do końca roku, w którym zostały zaciągnięte. Tak więc ustawowa regulacja praktycznie eliminuje zagrożenie wynikające z finansowania wydatków bieżących ze źródeł pożyczkowych. Ustawa o finansach publicznych nie definiuje wprawdzie „niedoboru budżetu”, można jednak sądzić, że art. 48 ust. 1 pkt 1 nie odnosi się do deficytu budżetowego, a jedynie do zaciągania krótkoterminowych zobowiązań w celu utrzymania płynności w związku z wykonywaniem uchwały budżetowej.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania długoterminowe wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania finansowe na finansowanie wydatków niezajmujących pokrycia w ich planowanych dochodach. W myśl cytowanego artykułu, zaciągnięcie długoterminowego zobowiązania na finansowanie inwestycji przez jednostkę samorządu terytorialnego przy zrównoważonym budżecie stanowi naruszenie ustawy o finansach publicznych. Zaciągając kredyt lub pożyczkę, jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek zwiększenia budżetu po stronie wydatkowej oraz przychodowej.

Zakaz zaciągania zobowiązań przy zrównoważonym budżecie pośrednio wiąże się również z art. 112 ustawy o finansach publicznych. Wynika z niego, że deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego (ujemna różnica między dochodami a wydatkami) może być pokryty wyłącznie przychodami pochodzącymi z:

- sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- kredytów zaciągniętych w bankach krajowych,
- pożyczek,
- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych,
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W polskim prawodawstwie budżety jednostek samorządu terytorialnego nie są podzielone na bieżące i

inwestycyjne (kapitałowe). Nie ma również ograniczenia celu w finansowaniu deficytu, np. zaciąganie kredytów i pożyczek długoterminowych wyłącznie na finansowanie wydatków inwestycyjnych.

W przypadku zobowiązań długoterminowych ustawodawca wprowadził wiele ograniczeń. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w ich planowanych dochodach, których koszty obsługi ponoszone są co najmniej raz w roku. Przy tym:

- dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej,
- kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.

Pierwsza uwaga dotycząca art. 50 odnosi się do pojęcia „zobowiązanie finansowe”. Zgodnie z art. 48 pkt 2, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie wydatków niezajmujących pokrycia w ich planowanych dochodach. Kredyty, pożyczki oraz emisja papierów finansowych oczywiście zaliczają się do zobowiązań finansowych, jednak galimatias wprowadza samo pojęcie „zobowiązania finansowe”<sup>16</sup>.

Wątpliwości wzbudza ponadto użyty w art. 50 zapis „koszty obsługi”. Zgodnie z klasyfikacją budżetową, kosztem obsługi są wyłącznie zapłacone odsetki. Tymczasem art. 41 ustawy o finansach publicznych stanowi, że Minister Finansów realizuje zadania wynikające z zarządzania długiem Skarbu Państwa, w szczególności poprzez dokonywanie wszelkich czynności prawnych i faktycznych związanych z obsługą zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek, czyli spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek. Powyższe zapisy stawiają również pod znakiem zapytania również emitowanie przez jednostki samorządu terytorialnego obligacji zerokuponowych<sup>17</sup>.

Ustawodawca, wprowadzając powyższe ograniczenia, z pewnością miał na celu uniknięcie kumulacji lokalnego długu publicznego prowadzącej do obowiązku spłaty poprzez obciążenie przyszłych pokoleń<sup>18</sup>. W przypadku emisji obligacji kilkuletnich powyższe tezy wydają się mocno przesadzone. Można np. wyobrazić sobie sytuację, że gmina emituje obligacje, z których odsetki będą dopisywane do kapitału po zapadnięciu okresów odsetkowych. Celem emisji wyżej wymienionych obligacji byłoby wyposażenie w infrastrukturę niezbędną do przekształcenia działek rolniczych w budowlane. Uzbrojenie gruntów z pewnością wielokrotnie podniesie ich cenę rynkową, umożliwiając gminie

<sup>16</sup> M. Bitner: *Gmina na rynku kapitałowym*. Warszawa 1999 Agencja Rynku Komunalnego, s. 14.

<sup>17</sup> Tamże, s. 15.

<sup>18</sup> K. Mańk, A. Suszyńska, op.cit.



zdobycie środków na wykup obligacji. Możliwe jest również umieszczenie w prospekcie emisyjnym dodatkowych klauzul, dotyczących np. sprzedaży obligacji ich posiadaczom po ustalonej wcześniej cenie. Nie można się więc zgodzić do końca z tezą, że wyemitowanie powyższego typu obligacji z okresem wykupu np. dwuletnim obciąża następne pokolenia. Przykładowy okres dwuletniej inwestycji związanej z zakupem obligacji komunalnych oraz zakupem działki budowlanej może być normalnym planowaniem przyszłości gospodarstwa domowego. Ponadto należy zauważyć, że skala ponoszenia przez przyszłe pokolenia skutków zobowiązań Skarbu Państwa jest nieporównywalnie większa. Skarbu Państwa nie dotyczą tak drastyczne ograniczenia w emisji papierów wartościowych, jakie odnoszą się do jednostek samorządu terytorialnego. Do chwili obecnej Skarb Państwa prowadzi obsługę wyemitowanych w latach 1993-1996 obligacji restrukturyzacyjnych oraz obligacji na zwiększenie funduszy własnych Banku Gospodarki Żywnościowej SA, przy których dokonywana jest kapitalizacja odsetek. Bezpieczeństwo inwestorów przy zakupie papierów wartościowych regulują przepisy dotyczące ich zakupu oraz obrotu nimi. Emisje papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne wyłącznie z postanowieniami ustawy o obligacjach, ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz (ewentualnie) ustawy Prawo wekslowe.

Jeszcze większe wątpliwości budzi art. 51 ustawy o finansach publicznych. Z powyższego artykułu wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać tylko takie zobowiązania finansowe, których wartość nominalna wyrażona w złotych została ustalona w dniu zawierania transakcji. Zapis taki praktycznie pozbawia jednostki samorządu terytorialnego możliwości zadłużania się w walutach obcych. Nie jest do końca zrozumiałe, co dokładnie było intencją ustawodawcy. Z jednej strony można domniemywać chęć dążenia do uniknięcia zadłużenia zagranicznego jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że większość banków działających i zarejestrowanych w Polsce znajduje się pod kontrolą kapitału zagranicznego. Banki przejęte kapitałowo przez inwestorów zagranicznych mogą udzielać kredytów i pożyczek zarówno w złotych, jak również w walutach obcych. Tak więc nie można dokładnie rozgraniczyć uzależnienia od inwestorów za granicą oraz inwestorów zagranicznych działających w Polsce. Gdyby chodziło o ryzyko kursowe, można zauważyć, że Polska wraz z perspektywą przystąpienia do Unii Europejskiej, planuje również przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej. W tym miejscu należy nadmienić, że ograniczenia dotyczące zaciągania zobowiązań w walutach obcych nie dotyczą Skarbu Państwa ani podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Ponadto zapis art. 51 ust. 2 pozostawia możliwość zaciągnięcia zobowiązań w walutach obcych.

Ograniczeń dotyczących zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna, wyrażona w złotych, nie jest ustalona w dniu zawierania transakcji, nie stosuje się w przypadku zobowiązań finansowych, nominowanych w walutach obcych, zaciąganych<sup>19</sup>:

1) w formie kredytów i pożyczek:

a) w bankach, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez wyżej wymienione instytucje,

b) od osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez wyżej wymienione instytucje;

2) w formie obligacji o terminie wykupu powyżej roku, emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych,

3) w celu ustanowienia zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, w związku z udzielanymi przez Skarb Państwa poręczeniami lub gwarancjami.

Ograniczeń nie stosuje się również w przypadku:

1) zobowiązań finansowych objętych poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa lub międzynarodowych instytucji finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową;

2) zobowiązań finansowych zaciągniętych w celu współfinansowania przedsięwzięcia, którego jednym ze źródeł finansowania są środki uzyskane w wyniku zaciągnięcia zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją:

a) Skarbu Państwa,

b) międzynarodowych instytucji finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy,

c) rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową;

3) zobowiązań finansowych, które mogą powstać w wyniku otrzymania środków bezzwrotnych podlegających zwrotowi w przypadku niewypełnienia warunków zawartych w umowie, na podstawie której są otrzymane od podmiotów, o których mowa w pkt. 2 lit. b) i c), oraz instytucji, których organem założycielskim jest Unia Europejska.

Powyższe zobowiązania finansowe mogą być zaciągane jedynie na finansowanie wydatków inwesty-

<sup>19</sup> W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz.U. z 1999 r., nr 80, poz. 905).

cyjnych niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego lub innych podmiotów sektora finansów publicznych.

Jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, mogą emitować obligacje na międzynarodowych rynkach kapitałowych jedynie w przypadku, gdy uzyskały ocenę wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym, wydaną przez jedną spośród agencji oceniających wiarygodność kredytową (agencje ratingowe). Agencje te, wraz z odpowiadającymi im przedziałami ocen wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym, wskazuje minister właściwy do spraw finansów publicznych<sup>20</sup>. Wysoka ocena agencji ratingowej podnosi prestiż jednostki samorządu terytorialnego, jednak nie zabezpiecza przed ryzykiem kursowym lub stóp procentowych.

Z art. 51 wynika, że jednostki samorządu terytorialnego nie są ustawowo odsunięte od instrumentów pochodnych, tj. transakcji terminowych oraz opcji.

Transakcja terminowa jest umową, w której kupujący zobowiązuje się do zakupu w przyszłości określonego towaru, zwanego instrumentem bazowym, sprzedający natomiast zobowiązuje się do sprzedania określonego w kontrakcie instrumentu bazowego. Zawarcie transakcji terminowej oznacza zatem przyjęcie obowiązku wykonania w określonym terminie zobowiązań z niej wynikających. W transakcji określa się instrument bazowy, liczbę jednostek instrumentu bazowego, cenę, po której wykonana zostanie w przyszłości transakcja, a także termin wykonania. Zamiast dostawy instrumentu bazowego może nastąpić rozliczenie pieniężne, tzn. sprzedający nie dostarcza instrumentu bazowego, ale w zależności od jego aktualnej ceny inwestorzy, którzy zawarli transakcję, tracą lub zyskują. Kwota taka jest różnicą między aktualną ceną instrumentu bazowego a ceną wykonania. Instrumentem bazowym w kontraktach terminowych mogą być akcje, obligacje, waluty obce, poziomy stóp procentowych, indeksy giełdowe. Transakcje opcyjne polegają na kupnie za ustaloną z góry kwotę prawa do zakupu lub sprzedaży określonej ilości danego rodzaju waloru (np. akcji lub waluty). Nabywca tego uprawnienia może z niego skorzystać w określonym momencie ważności umowy (opcja amerykańska) bądź tylko w ustalonym terminie (opcja europejska). Jeżeli z tego nie skorzysta, jego stratę stanowi kwota wydatkowana na zakup opcji. Transakcje instrumentami pochodnymi kojarzą się głównie ze spekulacjami na rynku kapitałowym lub walutowym, mogą jednak służyć również

do zabezpieczania przed ryzykiem kursowym lub walutowym<sup>21</sup>.

Art. 51 powoduje również ograniczenia w zaciągnięciu zobowiązań w walucie polskiej. Wynika z niego bowiem, że niemożliwa dla jednostek samorządu terytorialnego jest emisja obligacji, których wartość nominalna byłaby indeksowana wskaźnikiem inflacji. Analogiczne rozwiązania można zaobserwować w niektórych kredytach bankowych (np. wcześniej udzielanych na ochronę środowiska przez PBR SA) oraz pożyczkach.

Zgodnie z art. 112 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być pokryty przychodami pochodzącymi z kredytów zaciąganych w bankach krajowych. Oznacza to, że - teoretycznie - jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zaciągnąć kredytu w banku zagranicznym. Jednak już art. 112 pkt 3 wymienia jako źródło finansowania deficytu pożyczki, bez jakichkolwiek dodatkowych zastrzeżeń. W świetle obowiązujących przepisów możliwe było również wcześniejsze udzielenie pożyczki w złotych przez podmiot zagraniczny. Zgodnie z Prawem bankowym, banki mogą bowiem udzielać również pożyczek pieniężnych.

Na mocy postanowień artykułów 56 – 60 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, w tym przede wszystkim art. 56, wprowadzono zakaz stosowania jakichkolwiek ograniczeń w przepływach kapitału i płatności między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a także pomiędzy krajami członkowskimi a krajami trzecimi. W kontekście wprowadzenia w Polsce swobody przepływu kapitału (zgodnie z deklaracjami zapisanymi w stanowisku negocjacyjnym) zaplanowane – w terminie do końca 2002 r. - zmiany obowiązującego ustawodawstwa będą prowadzić do pełnej liberalizacji w zakresie prowadzenia działalności w sektorze bankowym. Zapis art. 112 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wymagał więc, zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym, rozszerzenia o banki zagraniczne. Jednak nawet w przypadku powyższej nowelizacji nie przestanie obowiązywać restrykcyjny zapis art. 51 wyżej wymienionej ustawy<sup>22</sup>.

Wątpliwości wzbudza również art. 58 ustawy o samorządzie gminnym<sup>23</sup>. Zgodnie z nim, uchwały organów gminy wskazują źródła dochodów, z których zaciągane zobowiązania zostaną pokryte. Z pewnością in-

<sup>20</sup> O obligacjach międzynarodowych oraz euroobligacjach: W. Gregorczyk: *Polski rynek papierów wartościowych*. Warszawa 1993 Biblioteka Menedżera i Bankowca, Zarządzanie i Finanse, s. 12 oraz *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*. Praca pod red. E. Denek. Warszawa 2000 Biblioteka Menedżera i Bankowca, s. 125.

<sup>21</sup> W. Bień: *Rynek papierów wartościowych*. Warszawa 1999 Difin sp. z o.o., s. 220.

<sup>22</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. nr 122, poz. 1315) z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jednostki samorządu terytorialnego będą mogły zaciągać kredyty w bankach zagranicznych.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142 poz. 1591 ze zm.

tencją ustawodawcy było ograniczenie zaciągania nadmiernych zobowiązań. Spłata zobowiązań pożyczkowych jest rozchodem, a nie wydatkiem. Zapis art. 58 miałby sens np. w przypadku chęci zwiększenia przez radę gminy wydatków budżetowych. Kategoria źródeł dochodów nie daje żadnych gwarancji, co do wysokości kwot niezbędnych do pokrycia zobowiązań. Wskazanie źródeł dochodów nie rodzi bowiem żadnych skutków materialnych<sup>24</sup>. Rezerwowanie i wskazywanie pewnych kwot w budżecie, ale po stronie wydatków, ma sens przy tworzeniu rezerw na pokrycie zobowiązań dotyczących udzielonych gwarancji i poręczeń.

Oprócz ograniczeń jakościowych w możliwości zaciągania długów przez jednostki samorządu terytorialnego w polskich przepisach dotyczących wyżej przedstawionego problemu występują również limity ilościowe. Jednym z pierwszych ograniczeń ilościowych była treść art. 24 uchylonej już ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin. Zgodnie z tym artykułem, łączna kwota z tytułu przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytowych i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot, wynikających z poręczeń udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów, oraz należnych odsetek od dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Pierwsze ilościowe ograniczenie zadłużenia gmin można odebrać jako krok w dobrym kierunku, jednak sam art. 24 pozostawiał wiele do życzenia. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na okres, w jakim został wprowadzony w życie. Jednostki samorządu terytorialnego dopiero od połowy 1995 r. mogły pozyskiwać środki na inwestycje w drodze emisji obligacji. W owym czasie najważniejszym źródłem pozyskiwania środków na inwestycje pozostawały więc kredyty bankowe. Polskie banki po srożej lekcji tzw. złych długów zaczęły baczniej analizować wnioski kredytowe. Korzystając z kredytów bankowych, gminy proponowały jako zabezpieczenie głównie ustanowienie hipoteki na nieruchomościach gminnych bądź zastaw. Ustanowienie zabezpieczenia na majątku gmin czyniło z art. 24 martwą literę prawa. Ponadto, z przekroczeniem współczynnika nie wiązały się żadne sankcje, np. dotyczące przyszłego planowania budżetu. Pierwsze ograniczenie wskazywało na łączną kwotę spłaty rat i odsetek, a więc łączyło rozchody (spłata rat) z wydatkami (odsetki).

Zapis w ustawie o finansach publicznych, dotyczący relacji wysokości łącznego obciążenia z tytułu obsługiwanego zadłużenia w danym roku budżetowym

do planowanych dochodów w danym roku budżetowym jednostek samorządu terytorialnego, zbliżony jest do zapisu ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin. Łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z poręczeń udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy łączna kwota państwowego długu publicznego, powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, do PKB przekroczy 55%, kwota z tytułu spłaty łącznego obciążenia z tytułu obsługiwanego zadłużenia w danym roku nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia finansowe wynikają w całości ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

Tworząc pierwsze ograniczenie ilościowe, zarówno w ustawie o finansowaniu gmin, jak również w ustawie o finansach publicznych, ustawodawca wymienia poręczenia, zapominając o gwarancjach. O ile w czasie, w którym tworzono pierwsze przepisy dotyczące limitu spłaty łącznego obciążenia z tytułu obsługiwanego zadłużenia gminy na dany rok budżetowy, gwarancje były nową i bardzo kontrowersyjną konstrukcją prawną, to w momencie tworzenia obecnych przepisów dotyczących powyższego limitu gwarancja została uregulowana w ustawie Prawo bankowe. W ten sposób powstała luka prawna, którą jednostki samorządu mogą szybko wykorzystać<sup>25</sup>.

Z ogólnymi zasadami zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego koresponduje również zasada, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym. Nałożone ograniczenie może wydawać się bardzo restrykcyjne, skoro podobna reguła limitu zadłużenia w relacji do PKB dotyczy całego sektora publicznego, czyli również jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej ustawodawca nie przewidział żadnej sankcji za przekroczenie powyższego limitu, gdy jednocześnie łączna kwota państwowego długu publicznego, powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do PKB, nie przekroczy 60%. Jeżeli tego typu sytuacja nie wystąpi, przepis dotyczący relacji długu jednostki samorządu te-

<sup>24</sup> Z. Gilowska: *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa 1998. *Municipium*, s. 180.

<sup>25</sup> K. Mańk, A. Muszyńska, *op.cit.*

rytorialnego na koniec roku budżetowego do dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym ma w istocie charakter postulatu.

Rozwiązania dotyczące konstrukcji budżetów jednostek samorządu, zawarte w ustawie o finansach publicznych, wskazują, że ustawodawca odszedł od stosowania tych samych zasad do budżetu jednostek samorządu terytorialnego co do budżetu państwa, wskazując w ten sposób ich odrębność<sup>26</sup>.

Jednoczesne wypełnienie dwóch ograniczeń zadłużenia utrudnia opracowanie strategii zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Załóżmy bowiem, że jednostka samorządu terytorialnego osiąga roczne dochody w wysokości 100 mln zł. Teoretycznie, jednostka będzie mogła zaciągnąć 60 mln zł długu. Przy współczynniku 15% spłaty rat i kosztów obsługi długu jednostka mogłaby na spłatę rat i odsetek poświęcić nie więcej niż 15 mln rocznie. Z powyższego wynika więc, że zadłużenie mogłoby być zaciągnięte na okres nie krótszy niż cztery lata, czyli wskaźnik ten wymusza niejako rozłożenie spłaty zadłużenia w czasie.

W 2001 r. łączne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego liczone w relacji do dochodów wyniosło około 15,4%. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że znaczna liczba, zwłaszcza mniejszych jednostek samorządu terytorialnego, nie zadłuża się wcale. Przestrzeganie dwóch barier jednocześnie jest zadaniem skomplikowanym dla jednostek samorządu terytorialnego, które wynegocjowały dłuższe terminy spłaty. Załóżmy, że gmina zaciągnęła kredyt lub pożyczkę, której roczna spłata stanowi 12% dochodów, z tego jedna dwunasta to odsetki, reszta - raty kapitałowe. Spłacanie tego zobowiązania przez więcej niż 6 lat spowoduje przekroczenie bariery 60% dochodów ( $6 * 11\% = 66\%$ ). Powyższy przykład prowadzi więc do przyjęcia jednej z dwóch koncepcji spłaty zadłużenia:

- długookresowe ze spłatami na stosunkowo niewielkim poziomie,

- krótkookresowe ze spłatami na stosunkowo wysokim poziomie.

Zakładając stałe dochody nominalne oraz stałą obsługę zadłużenia, maksymalny poziom zadłużenia, na który samorząd może sobie pozwolić – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – określa się poniższym wzorem<sup>27</sup>:

$$P = A \frac{1 - (1 + r)^{-t}}{r}$$

gdzie:

P – maksymalny poziom zadłużenia (<60% planowanych rocznych dochodów),

A - możliwa obsługa zadłużenia (rata kapitałowa + odsetki <15% rocznych dochodów),

r – średnia stopa procentowa z zaciągniętych zobowiązań,

t – średni okres kredytowania.

Cztery czynniki ograniczają zatem możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Dwa z nich, tj. stopa procentowa i czas spłaty kredytu, są niezależne od samorządu, natomiast dwa pozostałe, tj. maksymalny poziom zadłużenia oraz maksymalny poziom obsługi kredytowej są określone ustawowo.

Z symulacji obsługi zobowiązań według różnych wariantów wynika, że w przypadku krótko- i średnio-terminowych zobowiązań kryterium poziomu obsługi zobowiązań może być bardziej restrykcyjne niż maksymalny poziom zadłużenia. Jeżeli np. jednostka samorządu terytorialnego nie wynegocjuje kredytu na okres dłuższy niż cztery lata, będzie zmuszona - przy 20 procentowej stopie – zmniejszyć pożyczone środki do 40% planowanych dochodów. Minimalny okres kredytowania dla danego poziomu zadłużenia i jego obsługi określa się wzorem<sup>28</sup>:

$$t = - \frac{\ln(1 - P * \frac{r}{A})}{\ln(1 + r)}$$

Przy maksymalnym poziomie zadłużenia i maksymalnym poziomie jego obsługi, tj. 60% i 15% dochodów, oraz rocznej stopie procentowej równej 10% (co obecnie jest znacznym zaniżeniem na korzyść samorządów) minimalny okres kredytowania musi wynosić 5 lat i 4 miesiące (przy stopie 20% minimalny okres kredytowania wynosi ponad 8 lat!).

Wysoka stopa procentowa wpływa również – w obliczu trudności wynikających z wydłużania okresu spłaty zobowiązań – na ograniczenie poziomu zadłużania się i w konsekwencji na zdolność samorządu do inwestowania.

Wprowadzone ograniczenia mają na celu utrzymanie w ryzach zadłużenia poszczególnych gmin oraz czuwanie nad bezpieczeństwem całego długu sektora finansów publicznych. Niestety, zabezpieczenia te wydają się obciążone pewnymi wadami.

Horizont czasowy zobowiązań długoterminowych pociąga za sobą znaczne ryzyko błędnej prognozy dotyczącej limitu 15% dochodów. Do niedawna, tj. do momentu uchylecia ustawy o finansowaniu gmin oraz wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, ograniczenie to mogło być łatwo obchodzone poprzez ustanowienie zabezpieczenia na majątku gminy.

Rozłożenie spłaty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w czasie nie powinno być przedmiotem uregulowań prawnych rangi ustawowej; powinno jedynie odpowiadać jej możliwościom finansowym. Można np. wyobrazić sobie sytuację, że gmina osiąga poważną nadwyżkę budżetową. Szybsze spłaty rat kredytów mogły w przyszłości prowadzić do znacznych oszczędności na kosztach obsługi długu. Oprócz kredytów również prospekty emisji obligacji komunalnych mogą

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> M. Moszoro: *Sposób na dług*, „Gazeta Bankowa” z dnia 20-26 marca 2001 r.

<sup>28</sup> Tamże.

przewidywać możliwość przedterminowego wykupu. Jednostki samorządu terytorialnego są ustawowo zobowiązane do zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności, tak więc w przypadku braku zastrzeżeń dotyczących wykonywania powyższych zadań nie powinno być żadnych ograniczeń rocznych spłat zadłużenia. W tym miejscu warto nadmienić, że Skarb Państwa nie ma żadnych ustawowych ograniczeń dotyczących rocznych spłat zadłużenia oraz kosztów ich obsługi.

Obecnie mimo stałego wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego utrzymuje się ono na stosunkowo niskim poziomie w relacji do PKB. Na koniec

1999 r. zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wyniosło 6.187,2 mln zł, tj. 1% PKB, w 2000 r. odpowiednio 9.377,1 mln zł i 1,4% PKB, a w 2001 r. 12.266,4 mln zł i 1,7% PKB. U Czechów i Węgrów zadłużenie samorządu terytorialnego jest znacznie wyższe i waha się w granicach 5-10% PKB. W USA zadłużenie władz samorządowych utrzymuje się w granicach 16% PKB<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Zadłużenie samorządu terytorialnego i monitoring finansowy w Polsce. John Petersen i Victor Chomentowski, lipiec 1999 r. Government Finance Group w ramach umowy z Development Alternatives Inc. (DAI).