

# Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego

## Część II\*

*Sebastian Skuza*

### Przegląd doświadczeń zagranicznych w zakresie lokalnego długu publicznego

Możliwość zaciągania pożyczek i kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego jest zagwarantowana prawnie we wszystkich państwach zachodniej Europy. Jednak poza Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, gwarantującą jednostkom samorządu terytorialnego dostęp do rynku kapitałowego, nawet Unia Europejska nie wypracowała jednolitych zasad dotyczących sposobu i ograniczeń w zaciąganiu lokalnego długu publicznego<sup>1</sup>.

Samorząd zadłuża się głównie na cele kapitałowe (inwestycyjne). Cel kapitałowy jest określony najczęściej jako jedyny, na który mogą być zaciągane kredyty i pożyczki długoterminowe; takie ograniczenie wpisane jest np. w prawie francuskim, belgijskim, niemieckim i luksemburskim. Nie we wszystkich krajach ist-

nieje taki zapis, jednak w praktyce zasada długoterminowego zadłużenia, głównie na cele inwestycyjne, jest stosowana wszędzie. Dodatkowo możliwość finansowania długiem bywa zastrzeżona do konkretnych projektów. W Hiszpanii są to wydatki ustalone w planach inwestycyjnych prowincji. Okres spłaty zadłużenia samorządu także może być przedmiotem ograniczeń. W Norwegii i Portugalii czas spłaty powinien być dostosowany do czasu życia projektu, zrealizowanego za pomocą kredytu; w Danii nie może przekroczyć 30 lat<sup>2</sup>.

Ze względu na stopień wykorzystania pożyczek i kredytów w realizacji zadań kapitałowych, europejskie jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na takie, w których:

1) dług stanowi główną część wydatków inwestycyjnych, jak w Danii i Norwegii, gdzie na początku lat 90. udział długoterminowych pożyczek i kredytów netto (po odjęciu spłat należności) w projektach inwestycyjnych wynosił ponad 50%,

\* Pierwsza część artykułu ukazała się w nr. 2/2003 „Banku i Kredytu”.

<sup>1</sup> A. Kopańska: *Jak zadłużają się samorządy*. „Rzeczpospolita” z dnia 11 lipca 1998 r.

<sup>2</sup> Tamże.

2) zadłużenie jest znacznym uzupełnieniem pozostałych źródeł, np. w Wielkiej Brytanii – około 30%, Hiszpanii – 25%, Holandii – 20%, Francji i Szwecji – 15%,

3) udział długu jest niewielki – Włochy, Grecja, Niemcy, Hiszpania, Finlandia – poniżej 10%.

W przypadku problemów z płynnością wykorzystywane są kredyty i pożyczki, zazwyczaj krótkoterminowe. W Wielkiej Brytanii gminy mogą np. zaciągać pożyczki do wysokości różnicy między bieżącymi wydatkami już dokonanyymi a dochodami dopiero zbieranymi, jak również na kwotę oczekiwanych dotacji kapitałowych. Maksymalny czas trwania wyżej wymienionych pożyczek to 18 miesięcy.

W poszczególnych państwach można zaobserwować zróżnicowanie pod względem limitów zadłużenia. W stosunku do dwóch celów zaciągania długu, tj. finansowania inwestycji i wydatków bieżących, istnieją osobne ograniczenia ilościowe. W Hiszpanii roczne obciążenie spłatą zadłużenia długoterminowego nie może przekraczać 1/4 bieżących dochodów gminy, a pojedyncza pożyczka nie może być większa niż 5% tych dochodów; natomiast ogólna suma pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych na wyrównanie czasowych niedoborów, nie może przekroczyć 35% bieżących dochodów gminy. We Francji i Holandii nie ma pułapu wielkości zadłużenia długoterminowego (inwestycyjnego), natomiast istnieje dla pożyczek krótkoterminowych. W Norwegii jest on ustalany w zależności od kategorii kredytowej przyznanej jednostce samorządu terytorialnego. Co roku limit zadłużenia otrzymują jednostki samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii. Jego wielkość zależy od różnych czynników socjoekonomicznych i jest również ustalana oddzielnie dla długoci i krótkoterminowych pożyczek. W Niemczech pułap określa się jako procent kwoty pożyczek w dochodach gminy. Ponadto, dług może być zaciągnięty tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, że nie istnieją żadne inne sposoby finansowania projektu. Krajami, gdzie nie ma żadnych limitów zadłużenia samorządowego są: Szwecja i Finlandia<sup>3</sup>.

Kwestia ograniczeń dotyczących zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej nie jest traktowana jednoznacznie. O pozwolenie na zaciągnięcie pożyczki nie muszą ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego w Belgii, Finlandii, Francji, Holandii i Szwecji. Prawodawstwo niemieckie zobowiązuje kraje związkowe do uzyskania odpowiedniego zezwolenia, które jest udzielane w momencie zatwierdzania budżetu rocznego. W Danii i Włoszech wymaga się uzyskania zezwolenia na kredytowanie niektórych przedsięwzięć lub zakupów. Za-

ciąganie zobowiązań przez duńskie jednostki samorządu lokalnego obwarowane jest licznymi przepisami i ścisłą kontrolą ze strony państwa. Jeszcze w latach siedemdziesiątych mogły one zaciągać kredyty jedynie na cele inwestycyjne. Obecnie zakres kredytowania nieco rozszerzono. W praktyce każdej jednostce samorządu lokalnego przyznawane są tzw. przedziały kredytowe. Zależą one od sumy inwestycji gminnych w takich dziedzinach, jak zaopatrzenie w wodę, ciepło, energię elektryczną, gaz, kanalizacja, oczyszczanie ścieków, inwestycje energooszczędne i budowa domów pomocy społecznej. Jeśli duński samorząd decyduje się na dzierżawę (leasing), to takie przedsięwzięcie uważane jest również za zaciąganie pożyczki, pod warunkiem, że dzierżawa dotyczy obiektów, które w innej sytuacji samorząd byłby zobowiązany sam wybudować. Podobnie udzielenie gwarancji innej instytucji uważa się za zaciągnięcie zobowiązań. Do 1996 r. duńskie powiaty nie miały możliwości zaciągania kredytów, chociaż bywały wyjątki. Obecnie mogą je zaciągać, z tym że roczny poziom zadłużenia kredytowego określony jest na 25% wartości netto inwestycji realizowanych w powiecie<sup>4</sup>.

Również emisja obligacji przez jednostki samorządu terytorialnego jest uregulowana odmiennie w poszczególnych krajach. Samorząd włoski musi ubiegać się o zezwolenie banku centralnego, natomiast samorząd hiszpański - Ministerstwa Finansów oraz odpowiednika polskiej Komisji Papierów Wartościowych i Giełd<sup>5</sup>.

Podobnie jak w Polsce (z nielicznymi wyjątkami) zabrania się zaciągania pożyczek w walutach obcych samorządowi w Niemczech, Austrii, Irlandii, Holandii i Luksemburgu.

### **Finansowanie inwestycji komunalnych poprzez uczestnictwo zagranicznych jednostek samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym (obligacje komunalne)**

Finansowanie inwestycji samorządowych w niektórych krajach Europy Zachodniej odbywa się głównie za pomocą kredytów i pożyczek udzielanych przez banki lub agendy rządowe, które mają dostęp do tanich funduszy, np. w Wielkiej Brytanii - Public Works Loan Board, w Niemczech - Landesbank, we Francji - Credit Local de France.

Głównymi emitentami są duże miasta i bogate regiony. Wykup obligacji komunalnych w krajach Europy

<sup>3</sup> A. Kopańska, op.cit. oraz *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).

<sup>4</sup> Opracowanie M. Kowarskiego: *Samorząd terytorialny w Danii, na podstawie opracowania Municipalities and Counties in Denmark*, wydanego przez Duńskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 1996 r. oraz Regional and Local Government in the European Union, wydanego przez Komitet Regionów UE w 1996 r., a także informacji zebranych przez autora podczas wizyty studialnej przedstawicieli województwa zamojskiego w powiecie Frederiksborg w 1997 r.  
<sup>5</sup> *Zadłużenie samorządu terytorialnego i monitoring finansowy w Polsce*, op.cit.

Zachodniej nie jest w szczególności sposób zabezpieczenia, a gwarancję stanowią dochody komunalne ogółem. Coraz większe zainteresowanie władz lokalnych bezpośrednim wchodzeniem na rynki kapitałowe jest wynikiem pozytywnego nastawienia władz centralnych, które są zainteresowane zwiększeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu funduszy na finansowanie swojej działalności. Dzięki temu zmniejsza się obciążenie budżetów państwowych dotacjami na rzecz tych jednostek.

Mniejsze jednostki samorządu terytorialnego z reguły nie wchodzi na rynki finansowe jako samodzielni emitenci i korzystają z pośrednictwa banków, agencji rządowych lub innych podmiotów.

W Szwajcarii mniejsze gminy mają możliwość emisji obligacji dzięki pośrednictwu centralnej organizacji emisyjnej szwajcarskich jednostek samorządu lokalnego. Jej działalność pozwala na obniżenie kosztów uzyskania korzystnych i akceptowalnych przez inwestorów warunków emisji. Wartość nominalna emisji obligacji dokonanych przez kantony i jednostki samorządu lokalnego wynosi 10% całości emisji dokonywanych w tym kraju. Najbardziej popularne były i nadal są emisje obligacji z terminem wykupu sześć- lub siedmioletnim, które przynosiły 5% odsetek. Emisje kantonów, miast i większych gmin lokowane są bezpośrednio na rynku kapitałowym.

Praktycznie do połowy lat 90. niemieckie Ministerstwo Finansów nie aprobowało emisji papierów dłużnych przez gminy i kraje związkowe Niemiec. Wprawdzie w 1986 r. usunięto ograniczenia prawne, jednak rząd nie zachęcał władz lokalnych do takich emisji. Powodem nadmiernej ostrożności niemieckiego Ministerstwa Finansów były obawy związane z sytuacją po zjednoczeniu Niemiec. Banki krajowe (Landesbank) stworzyły nową formę zaciągania pożyczek w celu sprostania potrzebom finansowym nowych krajów związkowych. Katalog tradycyjnych instrumentów finansowania, czyli kredytów i pożyczek postanowiono uzupełnić papierami wartościowymi (Kommunalschatzanweisung) o długim okresie zapadalności, notowanymi na giełdzie. Z powyższej oferty Landesbanku jako pierwsze skorzystały w 1994 r. miasta Lipsk (100 mln DEM) i Chemnitz (25 mln DEM). Okres zapadalności obydwóch emisji wynosił 5 lat<sup>6</sup>.

W Wielkiej Brytanii kredytowanie władz lokalnych było przez lata zmonopolizowane przez Public Works Loan Board, korzystający z tanich funduszy rządowych i oferujący kredyty preferencyjne dla władz lokalnych. Skutkiem tego w latach osiemdziesiątych oraz na początku lat dziewięćdziesiątych żadna z brytyjskich władz lokalnych nie weszła samodzielnie na rynek kapitałowy. Dopiero na początku 1992 r. trzy wła-

dze lokalne dokonały emisji obligacji (Sulfor, Duchey, Leicester). W tym samym okresie doszło do wspólnej emisji władz London Borough of Enfield, Manchester Council i City of York, które dokonały wspólnej emisji dwudziestopięcioletnich obligacji o wartości 185 mln funtów<sup>7</sup>. Zmiana nastawienia brytyjskich samorządowców wynika z dwóch powodów. Po pierwsze na rynku międzybankowym nastąpiła znaczna obniżka stóp procentowych oraz zauważono możliwości zwiększenia elastyczności w kształtowaniu struktury zadłużenia. Po drugie zmieniła się polityka udzielania kredytów przez Public Works Loan Board, która znacznie ograniczyła możliwość uzyskiwania kredytów tylko do obsługi już istniejących długów, i dokonała zwiększenia ich oprocentowania.

W Szwecji emisje obligacji dokonywane przez związki samorządu lokalnego mają znaczenie marginesowe, gdyż tylko największe jednostki decydują się na emisje dłużnych papierów wartościowych i występują na rynku kapitałowym jako samodzielni pożyczkobiorcy. Mniejsze jednostki samorządu terytorialnego zwracają się natomiast z reguły do dwóch instytucji (z których jedna jest jednostką filialną kas oszczędnościowych, a druga jednostką filialną banków komercyjnych i spółdzielczych), które specjalizują się w udzielaniu pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego.

W USA obligacje emitowane są przez władze lokalne wszystkich szczebli. W ostatnim dwudziestoleciu ich popularność zdecydowanie wzrosła. W okresie do 1993 r. inwestorzy nabyli obligacje jednostek samorządu terytorialnego za ponad 1,2 trylionu dolarów<sup>8</sup>.

Upoważnienie do zaciągania pożyczek i emisji obligacji przez amerykańskie jednostki samorządu terytorialnego wynikają z praw stanowych.

Podstawowym ograniczeniem możliwości emisji jest konieczność powiązania celu emisji z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej, czyli *de facto* przeznaczeniem środków z emisji obligacji na cele publiczne.

Władze stanowe zazwyczaj narzucają jednostkom samorządu terytorialnego limity zadłużenia. Powyższy limit może być wyrażony jako<sup>9</sup>:

- 1) łączna wartość nieruchomości (co jest dokładnie szacowane w związku z pobieranym podatkiem od nieruchomości) na terenie podlegającym jurysdykcji stanu/gminy<sup>10</sup>,
- 2) procent przychodów osiąganych w określonym czasie,
- 3) konkretnie określona kwota zadłużenia.

Powyższe ograniczenia odnoszą się przeważnie do obligacji tradycyjnych (spłacanych z ogólnego budżetu jednostki samorządu terytorialnego), nie mają nato-

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Przedostatnią opcję przyjęto w stanie Missisipi; maksymalne zadłużenie stanu może wynieść 150% przychodów w dowolnym czasie z czterech poprzednich lat.

<sup>6</sup> T. Baran, K. Smardzewski, J. Zawila-Niedzwiecki: *Obligacje komunalne w USA i krajach europejskich*. „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/1998.

miast zastosowania do znacznie rozpowszechnionych w Stanach Zjednoczonych obligacji przychodowych, których spłata jest związana z dochodami z konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego (a przeważnie i zabezpieczana przez nie)<sup>11</sup>. Do popularności obligacji komunalnych na rynku amerykańskim przyczyniają się również przywileje podatkowe. Amerykańskie przepisy podatkowe zwalniają z opodatkowania federalnym podatkiem dochodowym dochody z odsetek od obligacji komunalnych pod następującymi warunkami:

1) zobowiązania finansowe związane z emisją obligacji muszą powstać w wyniku korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z ich uprawnień do zaciągania długów; ponadto emitent musi być głównym wierzycielem, a nie gwarantem,

2) obligacje muszą być imienne, a nie na okaziciela,

3) obligacje nie mogą być gwarantowane lub splecane z funduszy federalnych,

4) emitent musi formalnie poinformować Federalny Urząd Podatkowy.

Interesujące jest również zwolnienie z podatku federalnego odsetek od emisji prywatnych, pod warunkiem przeznaczenia środków z emisji obligacji wyłącznie na cele publiczne, np.<sup>12</sup>:

- budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne,
- transport publiczny,
- lokalną dystrybucję energii elektrycznej i ciepłej oraz gazu,
- gospodarkę niebezpiecznymi odpadami,
- pożyczki dla studentów,
- porty lotnicze, porty morskie i nabrzeża portowe,
- szybkie koleje,
- restrukturyzację regionalną.

Obligacje komunalne w Stanach Zjednoczonych zwalniane są przeważnie z podatków stanowych i lokalnych, co umożliwia emitentowi zaoferowanie niższego oprocentowania.

### Francuski system monitoringu jednostek samorządu terytorialnego jako wzór dla polskich rozwiązań docelowych w kwestii lokalnego długu publicznego

Sprawozdawczość polskich jednostek samorządu terytorialnego dostarcza danych do sporządzenia konkretnych analiz finansowych. Samo gromadzenie i segregowanie danych bez sporządzania analiz i wyciągania wniosków jest czynnością beзуżyteczną<sup>13</sup>. Kilkanaście

lat temu zrozumieli to samorządowcy francuscy, od których zaczerpnęliśmy wzorce do tworzenia regionalnych izb obrachunkowych. We Francji jest około 36.500 gmin, 126 powiatów i regionów oraz około 15.000 związków międzygminnych<sup>14</sup>.

Wbrew wielu polskim opiniom i wyobrażeniom, rola rynków kapitałowych w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego krajów Europy Zachodniej, a zwłaszcza Unii Europejskiej jest nieznaczna. Mimo wyraźnego wzrostu emisji obligacji komunalnych na Eurorynku, ich udział w ogólnej skali emisji jest marginesowy (w 1998 r. stanowił zaledwie 2%). Głównymi uczestnikami na Eurorynku są regiony i gminy z Francji, Niemiec, Hiszpanii i Włoch. We Francji obligacje wyemitowane przez jednostki terytorialne stanowiły jednak mniej niż 4% łącznych potrzeb finansowanych na rynku kredytowym. Ponadto tylko nieliczni pozostali emitenci na stałe (regularne emisje) uczestniczą w Eurorynku, np. Ile-de-France (S&P rating: AAA). Tylko większe i silniejsze finansowo jednostki terytorialne samodzielnie wchodziły ze swoimi papierami na rynek krajowy i międzynarodowe rynki kapitałowe. Głównymi emitentami obligacji są zatem duże miasta i bogate regiony. Zazwyczaj w tych przypadkach wykup obligacji nie jest w żaden szczególny sposób zabezpieczony, ponieważ gwarancją jest całość dochodów budżetowych i prawo danego emitenta do nakładania podatków. W praktyce zdarza się często, że obligacje władz lokalnych muszą konkurować na rynku kapitałowym z papierami wartościowymi emitowanymi przez podmioty prywatne. Władze lokalne są jednak postrzegane jako bardziej wiarygodni kredytobiorcy. W opinii niektórych, ich wiarygodność jest równa nawet wiarygodności państw<sup>15</sup>.

Przyczyny ograniczonego dostępu regionów i gmin do Eurorynku są różne i zależą głównie od uwarunkowań prawnych i finansowych danego kraju. Do najważniejszych przyczyn należy we Francji zaliczyć:

- wysoki poziom decentralizacji finansowo-budżetowej, która może prowadzić do znacznego rozproszenia priorytetów i w efekcie uniemożliwić wejście na Eurorynek,

- ograniczenia regulacyjne w dostępie do niektórych instrumentów finansowych, np. zakaz emisji krótkoterminowych papierów dłużnych,

- silną konkurencję ze strony sektora bankowego (we Francji banki są w stanie finansować przedsięwzięcia regionalne na warunkach korzystniejszych niż Eurorynek)<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> W niektórych stanach decyzja o emisji obligacji jest zawsze uzależniona od zaakceptowania jej przez wyborców w drodze referendum. W innych stanach wyborcy mają prawo domagać się przeprowadzenia referendum w sprawie emisji obligacji, jednak nie jest to obligatoryjne.

<sup>12</sup> T. Baran, K. Smardzewski, J. Zawila-Niedźwiecki: *Obligacje komunalne w USA i krajach europejskich*, op.cit.

<sup>13</sup> Szerzej na temat finansów lokalnych we Francji: E. Ruśkowski, E. Tegler: *Kontrola działalności finansowej gmin we Francji i w Niemczech. Wnioski dla*

*Polski*. Białystok 1991 oraz E. Ruśkowski: *Finanse lokalne we Francji*. Białystok 1979 Era. Monografie i Skrypty. Uniwersytet Warszawski, Filia w Białymstoku.

<sup>14</sup> Na podstawie opracowania *Zadłużenie samorządu terytorialnego i monitoring finansowy w Polsce*, op.cit.

<sup>15</sup> T. Baran, T. Smardzewski, J. Zawila-Niedźwiecki: *Obligacje komunalne w USA i krajach europejskich*, op.cit.

<sup>16</sup> K. Puchalski, S. Solarz: *Ocena ratingów komunalnych*. [http://www.wspolnota.org.pl/fin\\_kom/9906/01\\_ocena.htm](http://www.wspolnota.org.pl/fin_kom/9906/01_ocena.htm), 2001-05-06.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że francuski system zabezpieczeń dotyczących zadłużenia jest znacznie mniej rygorystyczny niż w Polsce. Praktycznie od 1982 r. francuski samorząd terytorialny nie ma określonego górnego limitu zadłużenia.

Jedynymi ograniczeniami zadłużenia, które istnieją we Francji, są limity udzielania poręczeń. Lista wszystkich poręczeń udzielonych przez władze lokalne jest dołączona, w postaci aneksu, do budżetu. Aneks zawiera informacje niezbędne do zrozumienia natury poręczeń, takie jak:

- kwota udzielonego poręczenia,
- rodzaj poręczonego kredytu,
- oprocentowanie poręczonego kredytu i inne koszty roczne,
- obsługa zadłużenia z tytułu poręczenia (w przypadku, gdy zostanie ono zrealizowane).

Na szczeblu lokalnym poręczenia są uznawane za zobowiązania tylko wówczas, kiedy strona zaciągająca kredyt nie wywiąże się ze zobowiązań i władze lokalne będą musiały spłacać zobowiązanie w ramach poręczenia. W rzeczywistości konsekwencje finansowe są ujmowane w budżecie jako wydatki w momencie, gdy poręczenie zostaje zrealizowane.

We Francji uwaga ustawodawcy tworzącego przepisy regulujące poręczenia koncentruje się na zakresie ryzyka. Od 1988 r. francuskie uregulowania prawne sprowadzają się wyłącznie do trzech poniższych ograniczeń dotyczących poręczeń:

- 1) kwota ogółem obsługi zadłużenia z tytułu poręczenia nie może przekraczać 50% rocznych dochodów jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) żaden z beneficjentów udzielonych poręczeń nie może mieć udziału większego niż 10% kwoty udzielonych poręczeń ogółem;
- 3) władzom lokalnym nie wolno poręczyć więcej niż 50% jednego kredytu.

Powyższe limity nie mają jednak zastosowania w przypadku finansowania budownictwa społecznego, na które *de facto* w systemie francuskim przypada około 95% udzielanych poręczeń ogółem. W związku z powyższym zwolnieniem praktycznie nie wydaje się możliwe przekroczenie górnego limitu, tj. powyżej 50% dochodów.

W dużym mieście powyższe trzy ograniczenia nie mają praktycznie żadnego znaczenia. Duże miasta francuskie udzielają poręczeń dla ponad 500 pożyczek różnego rodzaju. Jedynie w niewielkich aglomeracjach miejskich lub wiejskich, gdzie np. gmina chce udzielić poręczenia przedsiębiorstwu działającemu na jej terenie, może być odczuwalne drugie ograniczenie.

We Francji (podobnie jak w Danii, Finlandii, Szwecji) nie ma ograniczeń dotyczących konieczności uzyskania od władz rządowych pozwolenia na zaciąganie zobowiązań (pozwolenie jest tylko wymagane tylko w przypadku „międzynarodowej emisji obligacji”).

W kwestii zadłużenia krótkoterminowego jednostki samorządu terytorialnego we Francji mogą zaciągać kredyt gotówkowy (często nazywany „linią Skarbu Państwa”), który jest opisany w aneksie do sprawozdania finansowego (a nie w budżecie). Z powyższych informacji można więc wywnioskować, czy krótkoterminowy kredyt gotówkowy został wykorzystany do sfinansowania inwestycji, czy też do pokrycia deficytu na koniec roku.

We Francji, gdzie 16 jednostek samorządowych jest objętych ratingiem kredytowym Standard&Poor's, poza podmiotami o bardzo wysokim ratingu, jak Paryż (AAA) czy departament Essonne (AAA), są podmioty o ratingu znacznie niższym (np. miasto Tours oceny A-). Ponadto trzeba podkreślić, że we Francji istnieje również dość znaczna grupa gmin o ryzyku kredytowym lokowanym w obszarze ryzyka spekulacyjnego poniżej BBB.

Dobrym uzasadnieniem dla różnicowania ryzyka kredytowego jednostek samorządu lokalnego są przykłady tych gmin lub regionów, które nie wywiązują się ze zobowiązań płatniczych. Miasto Angoulême przestało w 1990 r. spłacać swoich wierzycieli i zadeklarowało jednostronne roczne moratorium na spłatę zadłużenia z powodu trudności finansowych. Niekorzystne zmiany strukturalne, połączone ze złym zarządzaniem doprowadziły do opóźnień w ściąganiu podatków i w rezultacie do niedoborów w przychodach podatkowych. Tym samym miasto nie było w stanie płacić zwiększonych obciążeń z tytułu zaciągniętego długu. Nie podjęto żadnych działań mających na celu uzyskanie wsparcia miasta ze strony organów administracji. Dług miasta musiał zatem zostać zrestrukturyzowany, a wierzyciele ponieśli straty. Podobnie miasto Avignon nie otrzymało bezpośredniego wsparcia finansowego ze strony państwa, kiedy utraciło płynność finansową w 1998 r. Z drugiej strony, w następstwie przeprowadzonych negocjacji na wyższych szczeblach administracji rządowej Avignon uzyskał odroczenie transferu części podatków, co umożliwiło przywrócenie płynności finansowej i zażegnało grożącą miastu niewypłacalność. Ponadto kredytodawcy, pod warunkiem utrzymania poziomu zadłużenia i redukcji wydatków, zgodzili się na wydłużenie okresu spłaty zaciągniętych kredytów. W efekcie ani banki, ani pożyczkodawcy nie odnotowali strat.

Lista jednostek samorządu terytorialnego mających trudności z wywiązywaniem się ze zobowiązań kredytowych w ostatnich latach jest długa i obejmuje takich kredytobiorców, jak: Leukerbad w Szwajcarii, Saarland i Bremen w Niemczech, region Puglia we Włoszech, miasto Malaga w Hiszpanii, Council of Western Isles i Council of Allerdale w Wielkiej Brytanii, gmina Haninge w Szwecji, gmina Lebesby w Norwegii, miasto Karkilla w Finlandii<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Tamże.

Francuski system monitoringu finansowego działa od kilku lat. Na początku lat 90. niektóre francuskie gminy znajdowały się praktycznie na skraju bankructwa. Administracja centralna podjęła decyzję o zaprojektowaniu „systemu alarmowego”, który miał za zadanie informowanie o sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wspólne działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Finansów doprowadziły do corocznego sprawdzania sytuacji finansowej władz lokalnych za pomocą zestawu siedmiu wskaźników finansowych (które składają się na podstawowy system alarmowy). Cztery ze wskaźników dotyczą wielkości zadłużenia, kolejne dwa obrazują koszty operacyjne, natomiast jeden jest miarą dochodów. System alarmowy przeznaczony jest wyłącznie do użytku wewnętrznego, tj. do wczesnego ostrzegania administracji rządowej o trudnościach finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Banki oraz inne instytucje finansowe dysponują przecież własnymi ocenami sytuacji finansowej swoich wierzycieli, np. oceną kredytową dla banków lub oceną przyznawaną przez agencje ratingowe. Intencją twórców systemu alarmowego nie było jego szerokie wykorzystywanie.

W 1992 r. Ministerstwa: Spraw Wewnętrznych i Finansów wspólnie zatwierdziły system ostrzegawczy dla władz lokalnych. System opiera się w głównej mierze na 7 podstawowych wskaźnikach, lecz obydwie ministerstwa używają jeszcze 10 innych wskaźników (ogółem zbiera się około 30 rodzajów danych na potrzeby systemu ostrzegawczego).

#### **Najważniejsze wskaźniki systemu alarmowego**

##### I. Wskaźniki zadłużenia:

F1 : Zadłużenie zaległe ogółem / dochody z działalności ogółem

F2 : Obsługa zadłużenia / dochody z działalności ogółem

F3 : [Koszty działalności (łącznie z odsetkami od zadłużenia) + spłata kapitału] / dochody z działalności ogółem

W4 : Średnia ważona wskaźnika F1 z 3 lat.

##### II. Wskaźniki kosztów działalności:

F5: Wynagrodzenia i odsetki od zadłużenia / Koszty działalności ogółem

F6: Koszty działalności ogółem na 1 mieszkańca

##### III. Wskaźniki dochodowe:

F7: Iloczyn 4 głównych podatków lokalnych / łączna podstawa opodatkowania.

W materiale z lipca 1999 r. pt. „Zadłużenie samorządu terytorialnego i monitoring finansowy w Polsce”, przekazany polskiemu Ministerstwu Finansów, autorzy (John Petersen i Victor Chomenowski) zaproponowali, by polskie władze publiczne zaadaptowały francuski system alarmowy i korzystały z danych, które już

są w dużej mierze zbierane. Polski system jest zaprojektowany bardziej z myślą o Ministerstwie Finansów niż o bankach i innych instytucjach finansowych, które dokonują analizy z własnego punktu widzenia (np. poprzez rating). Przykładowy system monitoringu mógłby być oparty, zdaniem tych autorów, na poniższych wskaźnikach.

#### **Wskaźnik 1: nadwyżka na działalności / Dochody**

Sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego określałyby następujące kryteria:

$P1 < 0\%$  - sytuacja bardzo zła, musi zostać uruchomiony system alarmowy (stałe przychody nie pokrywają kosztów działalności i nie ma żadnych środków na inwestycje),

$0\% < P1 < 10\%$  - sytuacja budzi zaniepokojenie, ponieważ za mało jest środków na obsługę zadłużenia lub na inwestycje kapitałowe,

$10\% < P1 < 20\%$  - sytuacja prawie dobra lub dobra,

$P1 > 20\%$  - sytuacja bardzo dobra.

#### **Wskaźnik 2: Zadłużenie /Wydatki inwestycyjne**

Znacznie ważniejszym od samej czynności zadłużania się (pożyczania) jest powód zaciągania pożyczki. Potrzeba finansowania nie jest najważniejsza. Z makroekonomicznego punktu widzenia wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie jest postrzegany jako zjawisko pozytywne – lokalny dług publiczny przyczynia się to do wzrostu długu publicznego ogółem. Natomiast z punktu widzenia mikroekonomicznego zapożyczanie się może świadczyć o dynamizmie jednostki. Najważniejsza jest nie tyle potrzeba finansowania w relacji do wydatków ogółem, lecz w relacji do inwestycji.

Parametry testowe powyższego wskaźnika byłyby następujące:

$0\% < P2 < 25\%$  - bardzo niski poziom, chyba że inwestycje są rutynowe i niewielkie

$25\% < P2 < 50\%$  - ogólnie dobra sytuacja,

$50\% < P2 < 75\%$  - powód do niepokoju, gdy od pewnego czasu zbyt wiele inwestycji jest finansowane z kredytów, chyba że jest wśród nich bardzo duży, wieloletni projekt,

$P2 > 75\%$  - **bardzo zła sytuacja, grożąca, że działalność bieżąca jest również finansowana za pomocą kredytu.**

Powyższy wskaźnik należy brać pod uwagę jako wartość netto po odjęciu grantów i dotacji; należy też uwzględnić charakter zapotrzebowania na inwestycje kapitałowe. Wielkość inwestycji może się zmieniać z roku na rok, w związku z czym wskaźnik nie będzie stały. Dlatego najlepszym rozwiązaniem będzie średnia wartość wskaźnika P2 z trzech lat.

#### **Wskaźnik 3: Zadłużenie ogółem / Nadwyżka**

Wskaźnik ten informuje, przez ile lat z rządu musi być wypracowywana nadwyżka budżetowa, aby można

było spłacić zadłużenie. Na zapadalność długu mają wpływ różne czynniki, tak więc zarówno realia rynkowe, jak i preferencje mogą tłumaczyć niską wartość tego wskaźnika.

#### **Wskaźnik 4: Zadłużenie zaległe ogółem / Dochody ogółem**

W ustawie o finansach publicznych znajduje się limit górny, wynoszący 60% dla relacji długu zaległego do regularnych przychodów. Wskaźnik ten może jednak być osiągnięty przez pewną liczbę gmin, np. dla gminy Szydłowiec w województwie mazowieckim za 2000 r. wyniósł on około 58%. W krajach Unii Europejskiej wysokość powyższego wskaźnika jest bardzo zróżnicowana (w połowie lat 90.) - od 23% w Szwecji do 212% w Holandii<sup>18</sup>.

#### **Wskaźnik 5 : Obsługa zadłużenia / Dochody ogółem**

Ustawa o finansach publicznych ogranicza wysokość powyższego wskaźnika do 15% dochodów, natomiast średnia wartość tego wskaźnika dla Unii Europejskiej mieści się w przedziale od 10 do 15%.

#### **Wskaźnik 6: Wydatki inwestycyjne / Wydatki ogółem**

Wskaźnik P6 nie ma dużego znaczenia z punktu widzenia sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Jest jednak interesujący jako miernik dynamiki jej działalności. Im większa część wydatków jednostki samorządu terytorialnego jest przeznaczana na inwestycje kapitałowe, tym bardziej jest ona dynamiczna, pod warunkiem, że inwestycje są dobrze oceniane i produktywne. W Unii Europejskiej udział kosztów inwestycyjnych w kosztach ogółem jest bardzo zróżnicowany i waha się od 8% w Szwecji do 43% wydatków władz samorządowych w Portugalii.

Możliwe kryteria dla tego wskaźnika są następujące:

$P6 < 15\%$  - dynamika słaba, wielkość inwestycji jest prawdopodobnie niewystarczająca, aby utrzymać majątek na stałym poziomie po jego zamortyzowaniu,

$15\% < P6 < 25\%$  - dynamika średnia,

$25\% < P6 < 50\%$  - dynamika dobra.

#### **Wskaźnik 7: Dywersyfikacja dochodów**

P7 jest używany we Francji i dotyczy relatywnej średniej ważonej czterech lokalnych źródeł dochodów w stosunku do wpływów podatków ogółem. Podobny miernik dywersyfikacji dochodów mógłby być stosowany również w Polsce.

#### **Dodatkowe wskaźniki**

Powyższe wskaźniki mogą być wyliczone przy użyciu małej liczby zmiennych. Wskaźniki służące do

porównań sytuacji poszczególnych władz samorządowych będą uzależnione od rodzaju władz oraz świadczonych przez nie usług, wielkości jednostki samorządu terytorialnego oraz warunków gospodarczych i demograficznych. W analizie zachowań oraz „zamożności/obciążenia na jednostkę" należałoby uwzględnić wielkość jednostek samorządowych, dokonując przeliczenia na mieszkańca, lub wyrazić dochód na jednostkę w złotych oraz uwzględniając rodzaj jednostki. Inne zmienne mogą być „wyłowione" z następujących danych:

- przychody ogółem na 1 mieszkańca,
- udział podatku dochodowego w przychodach ogółem (jeśli zajdzie potrzeba, to na podstawie przychodów na 1 mieszkańca i udziału procentowego będzie można obliczyć przychód z tytułu podatku dochodowego na 1 mieszkańca),
- udział podatku od osób prawnych w dochodach ogółem,
- udział transferów ogólnych w dochodach ogółem,
- udział transferów celowych w dochodach ogółem,
- udział transferów celowych na inwestycje w dochodach ogółem,
- udział pozostałych transferów lub dotacji do inwestycji,
- koszty operacyjne na 1 mieszkańca,
- koszty inwestycyjne na 1 mieszkańca,
- zadłużenie na 1 mieszkańca,
- udział dotacji do jednostek w kosztach ogółem,
- udział wynagrodzeń w kosztach operacyjnych ogółem,
- udział odsetek od zadłużenia w kosztach operacyjnych ogółem,
- średni koszt zadłużenia, równy relacji kosztów odsetkowych do długu zaległego.

Wszystkie powyższe wskaźniki wydają się możliwe do wyliczenia za pomocą danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych.

Całkowitą sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego zobrazowałyby dopiero skonsolidowane dane jednostki samorządu terytorialnego oraz podmiotów do niej zależnych. Na podstawie dodatkowych danych dotyczących spółek komunalnych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych można by obliczyć również takie wskaźniki, jak:

- skonsolidowane koszty operacyjne (koszty operacyjne z ogólnego budżetu plus koszty operacyjne ogółem ww. jednostek minus transfery budżetowe),
- skonsolidowane przychody,
- skonsolidowana nadwyżka,
- skonsolidowane koszty inwestycji kapitałowych.

Rzeczywista zawartość tego systemu będzie musiała być dokładnie przemyślana, lecz należy pamiętać, że częściowo jest ona zależna od dostępnych informacji. W miarę jak władze samorządowe i przedsiębiorstwa komunalne będą w coraz większym stopniu polegać na swoich własnych źródłach, będzie rosła potrzeba posia-

<sup>18</sup> Na podstawie opracowania *Zadłużenie samorządu terytorialnego i monitoring w Polsce.*, op.cit.

dania systemu monitoringu. Wskaźniki sytuacji finansowej mogą być udoskonalane, poprzez uwzględnienie w nich koncepcji analitycznych dotyczących kwestii podatkowych lub przychodowych oraz zapotrzebowania na finansowanie. Powyższe koncepcje są próbą stworzenia norm przydatnych w porównywaniu potencjalnych dochodów z potrzebami.

### **Autorski projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych i wnioski**

Reaktywowany samorząd terytorialny w Polsce jest stosunkowo młody i nie wykształcił jeszcze wybitnych kadr menadżerów samorządowych. Ponadto samorząd terytorialny w Polsce staje się coraz bardziej upolityczniony, a głosowania w radach jednostek samorządu terytorialnego są zgodne z decyzjami politycznymi i wymagają dyscypliny klubowej.

Polski system finansów lokalnych w obecnych realiach gospodarczych i społecznych nie może funkcjonować bez jakichkolwiek ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań. Ograniczenia te nie były stosowane w okresie dwudziestolecia międzywojennego, co omal nie skończyło się katastrofą dla ówczesnych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza dużych miast. Polski system finansów publicznych nie mógłby sobie obecnie pozwolić nawet na przyjęcie wyłączone ograniczeń stosowanych wobec samorządu francuskiego. Należy jednak dążyć do zmiany niektórych zabezpieczeń oraz likwidacji części najbardziej blokujących rozwój. Mimo dynamicznego wzrostu lokalnego długu publicznego w ostatnich latach nadal pozostaje on na marginesie państwowego długu publicznego i jest nieporównywalnie mniejszy od długu Skarbu Państwa.

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego będzie z pewnością uzależniony od ich kondycji finansowej. Pomimo zaawansowanych prac dotyczących zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie mogą one liczyć na dodatkowy zastrzyk dochodów, radykalnie zmieniających ich sytuację i umożliwiających znaczne rozszerzenie zakresu inwestycji. Ponadto w polskich realiach szersze powiązanie sytuacji makroekonomicznej kraju z dochodami jednostek samorządu terytorialnego, bez silnych mechanizmów redystrybucji poziomej między jednostkami samorządu terytorialnego, może spowodować znaczny ubytek dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza najuboższych. Samo przeniesienie na szczebel lokalny wpływów z podatków dochodowych kosztem redukcji subwencji i dotacji prawdopodobnie w większości przypadków potwierdzi, że lepiej mieć jeden procent od miliardów (wydatków budżetowych) niż nawet sto procent od zera (wpływy podatkowe). Wszelkie propozycje zmian praktycznie mogą doprowadzić wyłącznie do zmiany struktury dochodów, a nie do ich wzrostu.

Domknięcie luki cywilizacyjnej w kwestii nasycenia infrastrukturą komunalną wymagać będzie zwiększenia poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Rozwój jednostek samorządu terytorialnego w najbliższej dekadzie jest więc uzależniony od zmian regulacji prawnych dotyczących możliwości i poziomu zadłużania. Powyższe zmiany powinny dotyczyć głównie nowelizacji ustawy o finansach publicznych.

Działania zmierzające do rozwiązania problemów polskich jednostek samorządu terytorialnego należałoby, zdaniem autora, podzielić na dwa etapy:

- działania bieżące,
- działania docelowe.

W kwestii działań bieżących na pierwszy plan wysuwają się działania dotyczące zmian ustawy o finansach publicznych w celu minimalizacji różnic pomiędzy długiem Skarbu Państwa a lokalnym długiem publicznym. Chodzi tu przede wszystkim o znaczne ograniczenie obecnie obowiązującego brzmienia Działu II Rozdziału IV ustawy o finansach publicznych. Zdaniem autora, wymagałoby to przygotowania analizy skutków wprowadzenia ewentualnych zmian. Jednak z punktu widzenia budżetu państwa nie spowodowałyby to ani zwiększenia wydatków, ani zmniejszenia dochodów budżetu państwa.

Proponuję zatem własną wersję wyżej wymienionego Działu i Rozdziału ustawy o finansach publicznych (tabela).

W celu likwidacji barier zadłużenia należy praktycznie całkowicie zrównać ze Skarbem Państwa możliwości zaciągania zobowiązań. Pierwszym i najważniejszym krokiem powinna być całkowita likwidacja zapisów ustawy o finansach publicznych uniemożliwiających zaciąganie zobowiązań w walutach obcych. 12 kwietnia 2000 r. kurs złotego został upłynniony, a gromadzenie walut na rachunkach obcych oraz zaciąganie zobowiązań są ograniczane nawet w odniesieniu do osób fizycznych. W obecnym systemie gospodarczym nie znajduje uzasadnienia trzymanie jednostek samorządu terytorialnego „pod kloszem” zobowiązań złotówkowych. Koniec lat 90. oraz lata 2000-2001 były okresem silnego złotego, co w znacznej mierze przyczyniło się do zmniejszenia kosztów obsługi długu nominowanego w walutach obcych, zwłaszcza w euro. Ryzyko walutowe jest integralną częścią procesów gospodarczych, które wprawdzie można ograniczyć, nie da się jednak go całkowicie uniknąć. Intencją autora jest głównie zmiana ograniczeń w możliwościach zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez znaczną ich redukcję; w kwestii ryzyka walutowego autor sugeruje wprowadzenie pewnego ograniczenia. Mimo braku możliwości zaciągania zobowiązań w walutach obcych oraz innych zobowiązań indeksowanych jednostki samorządu terytorialnego nie mają żadnych ustawowych ograniczeń w angażowaniu się w transakcje dotyczące zakupu opcji i kontraktów termi-



Tabela I

| Obecne brzmienie rozdziału 4 ufp  | Proponowane przez autora brzmienie rozdziału 4 ufp   |
|---|--|
| <b>Rozdział 4</b><br><b>Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa podmioty sektora finansów publicznych</b>  | <b>Rozdział 4</b><br><b>Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa podmioty sektora finansów publicznych</b>   |
| <b>Art. 48. 1.</b> Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:  | <b>Art. 48. 1.</b> Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:   |
| 1) pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego;  | 1) pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego,   |
| 2) finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego.   | 2) finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego,   |
| 2. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.   | 3) spłatę zaciągniętych wcześniej zobowiązań.  |
| <b>Art. 49. 1.</b> Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 48 ust. 1, nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.   | 2. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.        |
| 2. W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych, regionalna izba obrachunkowa, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, wydaje opinię o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. | <b>Art. 49.</b> Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 48 ust. 1, nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. |
| 3. Opinia, o której mowa w ust. 2, jest przekazywana przez jednostkę samorządu terytorialnego podmiotowi udzielającemu pożyczki lub kredytu oraz podawana jest do wiadomości podmiotom, do których kierowana jest oferta nabycia papierów wartościowych.  |  |
| <b>Art. 50. 1.</b> Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 2, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym:  | <b>Art. 50 (skreślony)</b>   |
| 1) dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej;   |  |
| 2) kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.  |  |
| 2. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio do podmiotów sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.   |  |
| <b>Art. 51. 1.</b> Jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji.   | <b>Art. 51. (skreślony)</b>  |
| 2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których nie stosuje się ograniczeń, o których mowa w ust. 1, uwzględniając w szczególności kredyty i pożyczki z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych.   |  |
| <b>Art. 52. 1.</b> Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej.  | <b>Art. 52. 1.</b> Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej.                       |
| 2. Poręczenia i gwarancje, o których mowa w ust. 1, są terminowe i udzielane do określonej kwoty.   | 2. Poręczenia i gwarancje, o których mowa w ust. 1, są terminowe i udzielane do określonej kwoty.  |

nowych, o czym była mowa w pierwszej części artykułu. W tym przypadku słusznym posunięciem wydaje się wprowadzenie pewnego ograniczenia, nie odsuwającego wprawdzie jednostek samorządu terytorialnego od derywatów, lecz zwięźającego cel zaangażowania w instrumenty pochodne. Głównym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest bowiem zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców, zwłaszcza w zakresie usług komunalnych. Zakres inwestowania jednostek samorządu terytorialnego w instrumenty pochodne powinien być ograniczony wyłącznie do zawierania transakcji mających na celu zabezpieczenie przed ryzykiem (np. walutowym lub stóp procentowych). Analogiczne ograniczenia występują również wobec prowadzących działalność komercyjną otwartych funduszy inwestycyjnych.

W proponowanej przez autora nowelizacji ustawy o finansach publicznych rozdział IV zostałby znacznie zredukowany. Jednostki samorządu terytorialnego mogłyby się zadłużać w walutach obcych oraz emitować papiery wartościowe w formie najkorzystniejszej w danym momencie na rynku kapitałowym (np. weksle inwestycyjno-terminowe z dyskontem 8%). Nowością powyższej propozycji jest możliwość „rolowania” zadłużenia komunalnego, czyli spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań np. poprzez zaciągnięcie kredytów. Dalszym przedmiotem dyskusji na temat nowelizacji ustawy o finansach publicznych powinno być umożliwienie rolowania zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczenie w tym zakresie wprowadzono zapewne w celu wykluczenia finansowania długu długiem, jednak uniemożliwia ono skuteczną restrukturyzację zadłużenia, np. zamianę na dług niżej oprocentowany.

Oczywiście propozycja rolowania długu komunalnego spotkałaby się ze zdecydowanym sprzeciwem przeciwników wzrostu zadłużenia w ogóle, widzących niebezpieczeństwo w utrzymywaniu stałego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego bez jakichkolwiek działań prorozwojowych i dyscyplinujących finanse gmin. Zagrożenie tego typu rzeczywiście istnieje, jednak obecnie należy wziąć pod uwagę brak realnych możliwości jakiegokolwiek restrukturyzacji zaciągniętych zobowiązań. Podajmy przykład. Jednostka samorządu terytorialnego zaciągnęła kredyt z dość wysoką stałą stopą oprocentowania. Bardzo niska inflacja wymusiła jednak znaczny spadek stop procentowych. W obecnej sytuacji bank komercyjny nie jest zainteresowany zmianą warunków umowy kredytowej. W przypadku możliwości spłaty zadłużenia z nowego kredytu, którego udzieleniem (znając cel) byłby zainteresowany inny bank komercyjny, można by zaoszczędzić na wydatkach na obsługę zadłużenia. Ostatecznie mógłby zostać wydany akt wykonawczy (rozporządzenie) zawierający przypadki i warunki określające możliwości konwersji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Jednym z warunków mogłoby być sporządzenie

analizy, dokumentującej uzyskanie korzyści finansowej po przeprowadzeniu transakcji tego typu. Słuszne wydaje się wprowadzenie niemieckiego systemu podziału budżetów lokalnych na bieżące i inwestycyjne oraz ewentualnie bardziej restrykcyjne podejście do zadłużenia budżetu bieżącego.

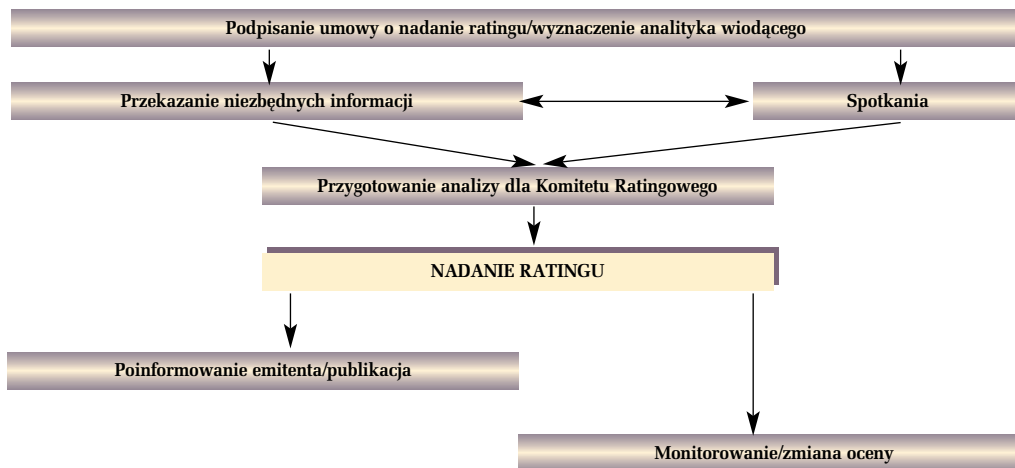
Autor zaproponował również wykreślenie z ustawy o finansach publicznych zapisów dotyczących fakultatywnego (na wniosek jednostki samorządu terytorialnego) opiniowania wniosków kredytowych lub prospektów emisyjnych przez regionalne izby obrachunkowe. Zdaniem autora, najważniejszą rolę w decyzjach kredytowych ma własna analiza przeprowadzona przez bank na wewnątrz ustalonych zasadach. W przypadku decyzji inwestycyjnych znacznie ważniejszym i czytelniejszym miernikiem wiarygodności emisji obligacji komunalnych jest ocena ratingowa. Z czasem w kwestiach zaciągania zobowiązań oceny ratingowe prawdopodobnie całkowicie wyprą opinie regionalnych izb obrachunkowych. Obecnie na świecie działa kilkadziesiąt agencji ratingowych, z których zdecydowana większość obsługuje rynki lokalne. Poszczególne państwa oraz większe podmioty, operujące na międzynarodowych lub lokalnych zagranicznych rynkach finansowych, korzystają z usług trzech agencji ratingowych: Moody's, Standard & Poor's, Fitch IBCA.

W pierwszym okresie transformacji Polska była uznawana za kraj niewypłacalny. Sytuację międzynarodową Polski w wyżej przedstawionym zakresie unormowały dopiero umowy z Klubem Paryskim w 1991 r. oraz z Klubem Londyńskim w 1994 r. Pierwsze oceny wiarygodności kredytowej zostały przyznane Skarbowi Państwa w maju 1995 r. przez trzy agencje: Moody's (Baa3), Standard & Poor's (BB positive), Fitch IBCA (BB+). Uzyskanie ratingu przez państwo dało możliwość otrzymania ocen przez krajowe podmioty gospodarcze oraz jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązuje jednak zasada, że ocena danego podmiotu nie może być wyższa niż ocena kraju, w którym podmiot funkcjonuje.

Pierwszymi podmiotami w Polsce zainteresowanymi przyznaniem ocen wiarygodności kredytowej były banki i duże podmioty gospodarcze (np. pierwsze akcyjne spółki Skarbu Państwa) oraz duże miasta, które planują lub prowadzą aktywną politykę finansową.

Ocena ratingowa jednostki samorządu terytorialnego spełnia następujące zadania:

- informacyjne - dostarczanie informacji potencjalnym inwestorom, zarówno krajowym, jak i zagranicznym, o wiarygodności i wypłacalności;
- finansowe - uzyskanie przez miasto pozytywnej oceny ratingowej jest argumentem w negocjowaniu korzystniejszych warunków kredytowych z instytucjami finansowymi;
- ograniczające bariery wejścia na rynek kapitałowy - posiadanie ratingu umożliwia łatwiejszy i szerszy dostęp do rynków finansowych, a w konsekwencji uła-

Schemat *Proces nadania ratingu*

Źródło: CERA SA.

twia wybór najbardziej efektywnej formy i optymalizacji kosztów pozyskania kapitału;

- prestiżowe - pozytywna ocena uwiarygodnia pozycję jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym, zwiększając jej prestiż.

Oceniając ratingi komunalne, należy stwierdzić, że zarówno w Europie, jak i w Polsce będą one zyskiwały na znaczeniu wraz z rozwojem rynku kapitałowego oraz rozwojem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe tendencje doprowadzą do dużego zróżnicowania stopnia zadłużenia i sytuacji finansowej poszczególnych miast oraz regionów, przez co wzrośnie popyt na krótką, łatwą do odczytania i obiektywną informację o wiarygodności poszczególnych jednostek.

Ratingi komunalne zyskują więc na znaczeniu. Wynikają z tego następujące wnioski:

- jednostek samorządowych z nadaną oceną ratingową będzie coraz więcej, ponieważ domaga się tego sektor finansowy oraz inwestorzy nabywający obligacje komunalne,
- oceny ratingowe będą decydować o koszcie kredytowania,
- istotna będzie porównywalność ratingów pochodzących od różnych agencji.

Konieczne są badania i specjalistyczne analizy, uwzględniające nowoczesne tendencje w zakresie sposobów budowania ocen ratingowych oraz rozwijające metodologię dostosowaną do specyfiki samorządu terytorialnego. Powinna powstać baza porównawcza dla analiz ratingowych przygotowywanych w odpowiedzi na popyt ze strony instytucji finansowych.

Wszystkie polskie miasta, które dotąd poddały się międzynarodowej ocenie wiarygodności kredytowej, uzyskały ocenę średniej jakości swoich zobowiązań, co

stanowi dobrą rekomendację na zagranicznych i krajowych rynkach finansowych.

Posiadanie wiarygodnej oceny międzynarodowej agencji ratingowej może znacznie zracjonalizować koszty oraz warunki przyznania kredytów i pożyczek jednostce samorządu terytorialnego oraz być niezwykle przydatne dla inwestorów krajowych i zagranicznych.

Wybór agencji ratingowej dla jednostki samorządu terytorialnego w Polsce nie może być dowolny i podlega określonym regulacjom prawnym, a zwłaszcza - jako wydatek jednostki samorządu terytorialnego - ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz.U. z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.). Z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie stosowania preferencji krajowych przy udzielaniu zamówień publicznych (Dz.U. nr 140, poz. 776) wynika, że jeżeli stosowanie danego rodzaju preferencji krajowych jest obowiązkowe, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wyrazić zgodę na odstąpienie od ich stosowania na wniosek zamawiającego. Odstąpienie od stosowania preferencji krajowych może nastąpić wówczas, gdy zachodzi przynajmniej jedna z poniższych okoliczności<sup>19</sup>:

- produkty lub surowce potrzebne do wykonania zamówienia nie są w ogóle wytwarzane na obszarze Polski lub nie są wytwarzane w ilości potrzebnej do wykonania zamówienia,
- dostawcy i wykonawcy krajowi nie gwarantują odpowiedniej jakości, terminowości lub innych ważnych warunków zamówienia,
- liczba krajowych podmiotów mogących wykonać określone specjalistyczne zamówienie jest niewystarczająca do zapewnienia konkurencji.

<sup>19</sup> Preferencje krajowe wygasną z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Zgodnie z rozporządzeniem 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. nr 80, poz. 905 ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego mogą emitować obligacje w walutach obcych jedynie w przypadku, gdy uzyskają 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, wskaże minister właściwy do spraw finansów publicznych. W komunikacie Ministra Finansów z dnia 29 października 1999 r. zostały wskazane poniższe podmioty i ich oceny, uprawniające do emisji obligacji przez jednostki samorządu terytorialnego w walutach obcych:

- Moody's Investors Service INC – do kategorii inwestycyjnej mieszczącej się w granicach Aaa – Baa3,
- Standard & Poor's Co. – do kategorii inwestycyjnej mieszczącej się w granicach AAA – BBB-,
- Fitch IBCA – do kategorii inwestycyjnej mieszczącej się w granicach AAA – BBB-.

Ograniczenie listy podmiotów przyznających ocenę wiarygodności kredytowej przez Ministra Finansów do podmiotów zagranicznych w przypadku emisji obligacji w walutach obcych powinno skłaniać do umożliwienia odstąpienia od stosowania preferencji krajowych.

Jednak o ile większych wątpliwości nie budzi w kwestii ratingu odstąpienie od stosowania preferencji krajowych, o tyle można zastanawiać się nad zgodą na udzielenie zamówienia z wolnej ręki. Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy zamówieniach publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, m.in. gdy zawiera umowę o przeprowadzenie badań, eksperymentu lub sporządzenie opinii naukowej lub ze względu na szczególny rodzaj usług – gdy można je uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy. Ponieważ koszty ratingu nie są niskie (powyżej 20.000 euro), przy próbie zastosowania zamówienia z wolnej ręki będzie wymagane, na podstawie art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych, zatwierdzenie tego trybu przez Prezesa Urzędu.

Kolejnym krokiem - zdaniem autora - powinno być wykreślenie art. 113 ustawy o finansach publicznych, który ogranicza do 15% (lub nawet 12%) kwotę łącznego zaangażowania jednostki samorządu terytorialnego w spłatę zadłużenia (raty i odsetki ogółem). Powyższe działanie nie spowodowałoby wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, gdyż nadal granicę zadłużenia stanowiłby obecny art. 114, tj. 60% dochodów na koniec roku. Obecnie granica utrzymania długu

na poziomie 60% dochodów jest bardziej zaleceniem niż zakazem, bowiem ustawa o finansach publicznych za przekroczenie powyższego wskaźnika nie przewiduje żadnych sankcji ani stosowania procedur sanacyjnych. Deklaratywność powyższej granicy powinna zostać utrzymana, a sanowanie danej jednostki samorządu terytorialnego należałoby rozpocząć po gruntownej i kompleksowej analizie stanu finansów. Może się bowiem zdarzyć, że jednostka samorządu terytorialnego utrzymująca poziom zadłużenia na stosunkowo bezpiecznym poziomie znajduje się w dużo gorszej sytuacji finansowej niż jednostka, której dług przekracza poziom ustawowy. Wykreślenie art. 113 ustawy o finansach publicznych umożliwiłoby natomiast jednostkom samorządu terytorialnego pozbycie się niewygodnego „gorsetu” specyficznej strategii zarządzania lokalnym długiem publicznym. Pozostawienie limitu zadłużenia ograniczałoby powstawanie nadmiernego długu, natomiast strategia zarządzania „ograniczonym” długiem pozostawałaby w całości w gestii jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem autora, należy zmienić odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za dług innych segmentów sektora finansów publicznych. Dotychczasowy system zabezpieczeń utożsamiany jest z zasadą zbiorowej odpowiedzialności. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych powinno być rozpatrywane oddzielnie, a jedynie ogólne zapisy konstytucyjne mogłyby zawierać odgórne wskaźniki (ogólny poziom zadłużenia czy deficytu). Można zaproponować następujące alternatywne rozwiązania powyższego problemu.

Korzystając z doświadczeń wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej, należy przyznać samorządowi terytorialnemu określony maksymalny wskaźnik łącznego zadłużenia (np. do 5% PKB; w 2000 r. wskaźnik ten wyniósł 1,4% PKB) i dopiero po ewentualnym faktycznym przekroczeniu danego wskaźnika ściśle określić procedurę sanacyjną jednostek samorządu terytorialnego. W obecnej sytuacji można np. wyobrazić sobie poprawę wizerunku finansów publicznych ogółem przez niektóre segmenty sektora finansów publicznych generujące nadwyżki. Zapowiadane przez rząd w najnowszej średniookresowej strategii finansów publicznych zrównoważenie sektora (nadwyżka w wyniku ekonomicznym) w 2003 r. oparte jest wyłącznie na znacznych nadwyżkach w II filarze funduszy emerytalnych, a nie na zdecydowanej poprawie sytuacji budżetowej. Również dane za 2000 r. dowodzą, że znacznie lepszy od przewidywanego wynik ekonomiczny finansów publicznych zawdzięczany jest lepszemu wynikowi kasowemu FUS. Koncepcja ogólnego określenia limitów zadłużenia oraz sanacji poszczególnych zagrożonych segmentów finansów publicznych umożliwiłaby podjęcie działań wpływających również na sytuację

finansów publicznych ogółem oraz utrzymanie wysokości długu w określonych normach („leczenie chorego, a nie zdrowego”). Jest bowiem rzeczą niezrozumiałą, że w ogóle niezadłużona gmina (przy minimalnym zadłużeniu sektora jednostek samorządu terytorialnego) nie może udzielić firmie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (działającej na danym terenie, mającej perspektywy rozwoju i tworzącej nowe miejsca pracy) poręczenia wyłącznego ze względu na nadmierne zadłużenia Skarbu Państwa i deficyt budżetowy.

Określenie limitów zadłużenia mogłoby wynikać wprost z ustawy o finansach publicznych lub następować w trybie delegacji ustawowej w corocznie wydawanym rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych, np. na podstawie planowanego zadłużenia Skarbu Państwa lub w odniesieniu do planowanych dochodów segmentów sektora finansów publicznych. Dotychczasowe procedury sanacyjne należałoby dopasować do poszczególnych segmentów finansów publicznych.

Powyższe rozwiązania zaproponowane przez autora obarczone są pewnym ryzykiem. W pierwszym przypadku sztywne określenie limitów zadłużenia w ustawie uniemożliwiałoby rozwiązania awaryjne, np. nowelizację budżetu państwa zmierzającą do znacznego zwiększenia deficytu poprzez zwiększoną emisję obligacji (wzrost zadłużenia). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że dotychczasowa procedura sanacyjna rozpoczyna się dopiero po przekroczeniu limitów ustawowych. W wyjątkowych sytuacjach Sejm, na wniosek Rady Ministrów mógłby ewentualnie krótkookresowo zwiększyć limit zadłużenia Skarbu Państwa – ze wskazaniem na środki zaradcze oraz procedurę sanacyjną w następnym roku budżetowym. Rozwiązanie drugie, tj. coroczne określanie limitów zadłużenia, pozwalałoby na elastyczność w zależności od sytuacji ekonomicznej poszczególnych segmentów sektora. Powyższe rozwiązanie groziłoby presją na zwiększanie limitów zadłużenia Skarbu Państwa kosztem innych jednostek sektora, zwłaszcza samorządu terytorialnego. W związku z powyższymi wątpliwościami znaczną część corocznie zgłaszanych limitów należałoby oprzeć na kryteriach wskaźnikowych, np. dochodowych.

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych w przedstawionym powyżej kierunku sprzyjałaby, zdaniem autora, rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Powyższe rozważania powinny więc ukierunkować polskie rozwiązania legislacyjne na tory: „mniej ograniczeń, więcej monitoringu”.

Istotnym problemem wydaje się również kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za jednostki samorządu terytorialnego. Gminy, powiaty i województwa samorządowe mają osobowość prawną i, podobnie jak podmioty działające na zasadach Kodeksu spółek handlowych, mogą znaleźć się w kłopotach finansowych.

Ustawa o finansach publicznych nie reguluje jednak spraw związanych z ewentualną niewypłacalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Pominięcie wyżej wymienionych kwestii w ustawie o finansach publicznych wydaje się skutkiem przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że samorząd terytorialny, podobnie jak państwo, nie może zbankrutować, gdyż oba te związki publicznoprawne są podmiotami władzy publicznej. W tej sytuacji należałoby uzupełnić omawianą ustawę o przepisy dotyczące odpowiedzialności państwa za ewentualną niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego. Bank Światowy sugeruje natomiast wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych dwóch nowych artykułów. Pierwszy z nich stwierdzałby wyraźnie, że dług zaciągnięty przez jednostkę samorządu terytorialnego nie ma gwarancji Skarbu Państwa, drugi zaś określałby, że w przypadku niewywiązywania się jednostek samorządu terytorialnego ze zobowiązań będą stosowane specjalne procedury (takie rozwiązania powinna regulować odrębna ustawa).

Ze stanowiska Banku Światowego wynika bowiem, że odniesienie się do pozytywnej lub negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej w kwestii możliwości zaciągania i spłaty potencjalnych zobowiązań wprowadza niepotrzebną barierę biurokratyczną i wywołuje ryzyko, że kredytodawcy mogą rozumieć pozytywną opinię jako gwarancję Skarbu Państwa. Wszelkie uprawnienia władcze ma zatem więc *de facto* rada jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli więc regionalne izby obrachunkowe mogą wydawać pozytywne lub negatywne opinie, to powinny monitorować poszczególne jednostki samorządu terytorialnego i przyznawać im oceny podobne do ocen wydawanych przez agencje ratingowe. Bank Światowy sugeruje nawet scedowanie obowiązku rejestrowania wszelkich długów jednostek samorządu terytorialnego na jedno centralne biuro, które byłoby prowadzone przez niezależny organ, np. agencję rządową. Zdaniem autora, w obecnej sytuacji finansowej państwa tworzenie nowej agencji państwowej jest zbyteczne. Od czasu do czasu pojawiają się pomysły tworzenia agencji zarządzania długiem. Jednak, zdaniem autora, do monitoringu lokalnego długu publicznego wystarczają merytoryczne departamenty Ministerstwa Finansów oraz regionalne izby obrachunkowe.

Tymczasem polskie rozwiązania prawne w zakresie właściwej sanacji jednostek samorządu terytorialnego są bardzo skromne i sprowadzają się w sumie do zapisu art. 65 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wynika z niego, że z budżetu państwa, w zakresie ustalonym w ustawie budżetowej, mogą być udzielane pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego. Zdaniem autora, powyższy zapis powinien zostać docelowo podniesiony do rangi ustawy, wraz z aktami wykonawczymi, i okre-

ślać procedurę sanacyjną oraz precyzować możliwości zaangażowania budżetu państwa w sanację jednostek samorządu terytorialnego.

Celem kompleksowego uregulowania zagadnień lokalnego długu publicznego powinno być stworzenie systemu monitoringu opartego na wzorcach francuskich. Bariery szybkiego wprowadzenia powyższego rozwiązania jest jeszcze stosunkowo słabe wyposażenie w oprogramowanie komputerowe oraz niezadowalający rozwój systemów informatycznych, zwłaszcza w gminach wiejskich. W przyszłości jednak należy się spodziewać informatyzacji jednostek samorządu terytorialnego, nawet na szczeblu jednostek wiejskich. Dodatkowe koszty stworzenia systemu monitoringu w obecnej sytuacji finansów publicznych prawdopodobnie zniechęciłyby do stworzenia tego systemu zarówno władze państwowe, jak również samorządowe. Zdaniem autora, późniejsze korzyści znacznie przewyższą nakłady poniesione na monitoring jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania francuskie dotyczące przyjęcia programów informatycznych wprowadzono na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych (system Warset). Wszelkie zlecenia giełdowe rejestruje centralny komputer giełdy i na bieżąco przekazuje w świat informacje o zawartych transakcjach, kursach, wskaźnikach giełdowych itp. Podobne rozwiązania powinny być wprowadzone na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego. Środki na przeprowadzenie powyższej operacji można by, przynajmniej częściowo, pozyskać z funduszy unijnych. Jasny i przejrzysty stan finansów komunalnych będzie niezbędny zarówno dla władz polskich, jak i unijnych. Potwierdzają to rozwiązania francuskie. Na trudności finansowe francuskich jednostek samorządu terytorialnego organy władzy ustawodawczej i wykonawczej nie odpowiedziały zwiększeniem sankcji oraz ograniczeń w możliwościach zadłużania. Restrukturyzacja niewypłacalnych jednostek samorządu terytorialnego polegała głównie na renegocjacji warunków spłaty poszczególnych zobowiązań oraz pomocy ze strony państwa poprzez czasowe zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie centralne władze francuskie wzmocniły monitoring francuskich finansów lokalnych.

## Podsumowanie

Obraz lokalnego długu publicznego w Polsce przedstawiony w niniejszej pracy uzasadnia, zdaniem autora, celowość, a zarazem konieczność przeprowadzenia gruntownych zmian systemowych, zwłaszcza dotyczących ograniczeń oraz sanacji lokalnego długu publicznego. Na obecnym etapie obawy przed zbyt wysokim zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego wydają się mocno przesadzone i stanowią jedynie nieformalny element nacisku w celu niepowiększania pań-

stwowego długu publicznego ogółem. Dług Skarbu Państwa oraz koszty jego obsługi nieporównywalnie przewyższają ich samorządowe odpowiedniki. Dużo większym problemem dla jednostek samorządu terytorialnego jest zapewnienie odpowiednich środków na realizację zadań samorządów. Najbliższa przyszłość, mimo licznych zapowiedzi dotyczących przyjęcia bezterminowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie przyniesie zasadniczej poprawy sytuacji, czyli realnego wzrostu dochodów samorządowych. Również alternatywne metody finansowania jednostek samorządu terytorialnego, przedstawione w niniejszej pracy, mogą jedynie uzupełniać finansowanie zadań komunalnych. Ponadto wprowadzenie nowych metod finansowania jednostek samorządu terytorialnego jedynie w celu obejścia ograniczeń ustawowych jest „sztuką dla sztuki” i *de facto* nie zmienia sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Doświadczenia Polski okresu dwudziestolecia międzywojennego, związane z nadmiernym długim publicznym, oraz niewykształcony jeszcze system polskich kadr samorządowych z pewnością nie stanowią bodźców do pełnego wprowadzenia rozwiązań francuskich dotyczących ograniczeń (a *de facto* ich braku) w zaciąganiu i spłatach lokalnego długu publicznego. Autor sugeruje jednak dążenie do stworzenia analogicznego systemu ograniczeń oraz monitoringu. Należy zwrócić uwagę na brak jakichkolwiek zaostrzeń przepisów dotyczących możliwości zadłużenia francuskich jednostek samorządu terytorialnego, mimo ich złej sytuacji finansowej, a nawet niewypłacalności na początku lat 90. Dobrym rozwiązaniem wydaje się bliższe poznanie oraz zastosowanie sprawdzonych zasad funkcjonowania systemu ograniczeń w lokalnym długu publicznym stosowanego przez Francję, w którym podział zadań oraz źródeł ich finansowania w sektorze finansów publicznych jest traktowany z należytą powagą i dojrzałością.

Najważniejszym i najpilniejszym, a zarazem stosunkowo najprostszym działaniem powinno być ograniczenie barier w zaciąganiu lokalnego długu publicznego jedynie do jego górnego pułapu w stosunku do dochodów. Umożliwiłoby to pozbycie się obwarowań prawnych ograniczających zaciąganie długu publicznego, usprawniłoby, a wręcz w niektórych przypadkach umożliwiłoby zarządzanie lokalnym długiem publicznym, przy jednoczesnym ograniczeniu jego nadmiernego wzrostu. Utrzymywanie na bezpiecznym poziomie lokalnego długu publicznego mogłoby skutkować także bardziej dynamicznym rozwojem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i przyspieszyć domknięcie luki cywilizacyjnej, dzielącej polskie jednostki samorządu terytorialnego od ich odpowiedników w krajach Europy Zachodniej.

Przedstawione w niniejszej pracy argumenty stanowią, zdaniem autora, wystarczające uzasadnienie wprowadzenia zaproponowanych zmian.

## Bibliografia

1. A. Kopańska: *Jak zadłużają się samorzady*. „Rzeczpospolita” z dnia 11 lipca 1998 r.
2. E. Ruśkowski, E. Tegler: *Kontrola działalności finansowej gmin we Francji i w Niemczech. Wnioski dla Polski*. Białystok 1991 Era. Monografie i Skrypty. Uniwersytet Warszawski, Filia w Białymstoku.
3. E. Ruśkowski: *Finanse lokalne we Francji*. Białystok 1979 Era. Monografie i Skrypty. Uniwersytet Warszawski, Filia w Białymstoku.
4. *Zadłużenie samorządu terytorialnego i monitoring finansowy w Polsce*. John Petersen i Victor Chomenowski, listopiec 1999, Government Finance Group w ramach umowy z Development Alternatives Inc. (DAI)
5. T. Baran, T. Smardzewski, J. Zawila-Niedźwiecki: *Obligacje komunalne w USA i krajach europejskich*. „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/1998.
6. K. Puchalski, S. Solarz: *Ocena ratingów komunalnych*. [http://www.wspolnota.org.pl/fin\\_kom/9906/01\\_ocena.htm](http://www.wspolnota.org.pl/fin_kom/9906/01_ocena.htm), 2001-05-06.
7. M. Nasiłowski: *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*. Instytut Kształcenia Ekonomicznego PTE sp. z o.o., Warszawa 1993
8. K. Mańk, A. Suszyńska A., [http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE\\_PRAWO\\_SAM/komentarz/mank.htm](http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE_PRAWO_SAM/komentarz/mank.htm), 2001-03-15.
9. M. Moszoro: *Sposób na dług*. „Gazeta Bankowa” z 20-26 marca 2001 r.
10. Z. Gilowska: *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa 1998 Muncypium.
11. W. Bień: *Rynek papierów wartościowych*. Warszawa 1999 Wyd. Difin.
12. Z. Gilowska: *Rozczarowanie ustawami*. „Rzeczpospolita” z dnia 10 sierpnia 1998 r.
13. W. Gregorczyk: *Polski rynek papierów wartościowych*. Warszawa 1993 Biblioteka Menedżera i Bankowca, Zarządzanie i Finanse.
14. *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*. Praca pod red. E. Denek. Warszawa 2000 Biblioteka Menedżera i Bankowca, Zarządzanie i Finanse.
15. M. Bitner: *Gmina na rynku kapitałowym*. Warszawa 1999 Agencja Rynku Komunalnego.
16. W. Misiąg, E. Malinowska: *Fundusze i agencje, czyli budżetowa galeria osobliwości*. „Rzeczpospolita” z 10 lipca 1999 r.
17. W. Misiąg: *Bez specjalnego nadzoru*. „Rzeczpospolita” z dnia 12 marca 1997 r.
18. J. Beniowski: *Rzecznik czuwa*. „Gazeta Bankowa” z 7-13 sierpnia 2001 r.
19. H. Sochacka-Krysiak: *Finanse lokalne*. Warszawa 1995 Poltext.
20. H. Sochacka-Krysiak: *W warunkach kryzysu finansów państwa*. „Wspólnota” z dnia 29 września 2001 r.