

Krystyna Sawicka

Uniwersytet Wrocławski
saw@prawo.uni.wroc.pl

Dług publiczny samorządu terytorialnego

1. Pojęcie długu publicznego

Zagadnienie długu publicznego należy rozpatrywać w kontekście zasady równowagi budżetowej i ewolucji poglądów na temat konieczności jej dochowania. Zasada równowagi budżetowej w klasycznej myśli ekonomicznej, zawierająca postulat ukształtowania wydatków budżetowych na takim poziomie, aby nie przekraczały one wysokości dochodów (wykluczała deficyt budżetowy), była złotą zasadą gospodarki budżetowej. Odejście od zasady równowagi budżetowej nastąpiło po kryzysie światowym z lat 1929–1933. Głównie pod wpływem poglądów Johna M. Keynesa zaczęto wykorzystywać budżet do przeciwdziałania cyklom koniunkturalnym. Keynes stworzył podwaliny interwencjonizmu państwowego, zakładającego, że państwo w celu oddziaływania na gospodarkę, zwłaszcza przeciwdziałania cyklom koniunkturalnym, powinno posługiwać się nie tylko dochodami, ale także wydatkami publicznymi. Koncepcja ta zakłada, że deficyt jest dopuszczalny, jeżeli wzrost wydatków publicznych pobudza gospodarkę, przynosząc korzyść większą, niż ujemne skutki związane z występowaniem deficytu budżetowego. Z tego punktu widzenia istotne jest ukazanie zależności między wydatkami publicznymi a popytem oraz wielkością dochodu narodowego (tzw. mnożnik inwestycyjny)¹.

¹ Zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, wyd. 1, Warszawa 2005, s. 303.

W większości krajów, w tym w państwach o ustabilizowanej gospodarce, dług publiczny jest zjawiskiem powszechnym, utrzymującym się przez wiele lat. W tym kontekście nasiliła się dyskusja na temat tzw. dobrego i złego długu². Ocena długu w tych kategoriach powiązana jest z jego przeznaczeniem. Dług zaciągnięty na finansowanie działalności bieżącej jest określany jako dług zły («przejadany»), budżet bieżący powinien być zrównoważony, uzasadnione jest natomiast zadłużanie się na realizację inwestycji (dług dobry), które przyspieszają rozwój gospodarczy i społeczny. Inny podział wyodrębnia dług rentowny i nierentowny³. Za rentowny uważa się taki dług, który finansuje przedsięwzięcia generujące dochody, pozwalające na spłatę zadłużenia. Z kolei dług nierentowny nie spełnia tego kryterium i dlatego trzeba go spłacać z ogólnych wpływów budżetowych. Zaciąganie długu nierentownego może stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej podmiotu publicznego, podczas gdy zadłużanie się na inwestycje rentowne znacznie ogranicza takie niebezpieczeństwo.

Dług publiczny jest zjawiskiem o charakterze prawnym, jak i ekonomicznym, a stopień zadłużenia państwa oraz koszty obsługi długu w znaczącym stopniu wpływają na gospodarkę kraju. Zadłużenie publiczne związane jest ze wzrastającymi potrzebami finansowymi państwa, przejawiającymi się w dokonywaniu wydatków publicznych w wysokości przekraczającej możliwości ich sfinansowania dochodami publicznymi. Stanowi zagregowaną i skonsolidowaną wartość zobowiązań sektora publicznego z określonych tytułów⁴, głównie z pożyczek publicznych⁵. O wielkości długu publicznego i jego strukturze decyduje wiele zróżnicowanych przesłanek. Jako podstawowe przyczyny powstawania długu publicznego można wskazać: uporczywie utrzymujący się deficyt budżetowy, wzmożone wydatki publiczne (w okresach kryzysów gospodarczych, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych), świadomą politykę utrzymywania deficytu budżetowego jako narzędzia interwencjonizmu państwowego, niepodnoszenie podatków i jednocześnie powstrzymywanie się od cięć budżetowych, zmiany demograficzne⁶.

2. Podstawy prawne zadłużania sektora finansów publicznych

Dla prawnej instytucji długu publicznego w Polsce przełomowym momentem było przyjęcie Konstytucji RP z 1997 r. oraz ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finan-

² Zob. M. Poniatowicz, *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego* (w:) *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. nauk. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011, s. 490 i n.

³ Zob. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 217 i n.

⁴ M. Bitner, E. Chojna-Duch (w:) *Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Warszawa 2010, s. 119.

⁵ S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 164 i n.

⁶ Zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 257.

sach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 13, poz. 148 z późn. zm.)⁷. Po raz pierwszy wprowadzono do konstytucji regulacje zabezpieczające państwo przed nadmiernym i zagrażającym dla jego struktur oraz gospodarki zadłużeniem. Wyznaczają one podstawowe wymogi w zakresie zadłużenia publicznego, które stanowią: zakaz zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji lub poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB; obowiązek ustawowego określenia sposobu obliczania wartości państwowego długu publicznego oraz zasad zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń przez państwo; zakaz zwiększania wydatków lub ograniczania dochodów zaplanowanych przez Radę Ministrów, których następstwem jest zwiększenie przez Sejm deficytu budżetowego powyżej poziomu zaplanowanego w projekcie ustawy budżetowej; zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w NBP; obowiązek ustawowego określenia sposobu obliczania wartości rocznego PKB. Kwestie szczegółowe w zakresie zadłużenia Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) i pozostałych jednostek sektora finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej u.f.p.) oraz akty wykonawcze ministra finansów do tej ustawy

Na gruncie ustawy o finansach publicznych prawodawca posługuje się dwiema kategoriami długu, wyodrębniając pojęcia państwowego długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa. Przez państwowy dług publiczny należy rozumieć wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora, to jest po konsolidacji (art. 73 ust. 1 u.f.p.). Obliczanie wartości państwowego długu publicznego na podstawie wartości nominalnej oznacza, że wysokość państwowego długu publicznego określana jest bez uwzględnienia kosztów związanych z jego obsługą⁸.

Podstawowe znaczenie dla ustalania wielkości państwowego długu publicznego ma zamknięty katalog tytułów dłużnych (zobowiązań składających się na państwowy dług publiczny) wskazany w art. 72 ust. 1 u.f.p., w skład którego wchodzi: wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne; zaciągnięte kredyty i pożyczki; przyjęte depozyty; wymagalne zobowiązania wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także wymagalne zobowiązania uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Z uwagi na konieczność poprawnego obliczenia relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, jak również należyte wypełnianie przez Polskę zobowiązań w ramach statystyki międzynarodowej, ustawa o

⁷ Zob. Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny (w:) System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2010, s. 143 i n.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. Nr 57, poz. 366).

finansach publicznych nałożyła na Ministra Finansów obowiązek dokonania szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych oraz wskazania rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych⁹. Wydane w tej sprawie rozporządzenie szczegółowo klasyfikuje tytuły dłużne ze względu na przedmiot i okresy zapadalności oraz rodzaj wierzyciela, jak również określa sposób ich rozumienia.

W oparciu o kryterium podmiotowe – wierzyciela (rezydent lub nierezydent), tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego podzielone zostały na: dług krajowy – obejmujący zadłużenie powstałe w stosunku do rezydentów, a w szczególności wobec jednostek sektora finansów publicznych, banku centralnego, banków i innych krajowych instytucji finansowych; dług zagraniczny – obejmujący zadłużenie powstałe w stosunku do nierezydentów, a w szczególności wobec podmiotów mających swoją siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym obowiązującym środkiem płatniczym jest waluta euro. Podział wierzycieli, w ramach długu krajowego i zagranicznego, przyjęty został głównie ze względu na obowiązki Polski dotyczące sprawozdawczości międzynarodowej w zakresie długu publicznego.

Istotne dla sposobu liczenia państwowego długu publicznego jest natomiast doprecyzowanie pojęcia kategorii tytuły dłużne «kredyty i pożyczki». Rozporządzenie ministra finansów wskazuje rodzaje zobowiązań finansowych, mających zbliżone do pożyczki skutki ekonomiczne, które należy w ramach statystyki długu publicznego traktować jak pożyczkę. Według § 3 pkt 2 rozporządzenia tytułem dłużnym zaliczanym do tej kategorii państwowego długu publicznego są: umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu¹⁰. Wymieniony zakres zobowiązań zaklasyfikowanych do konkretnego tytułu dłużnego jest zgodny z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i

⁹ Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767). Akt ten został wydany na podstawie znowelizowanej delegacji art. 72 ust.2 u.f.p., która zobowiązała Ministra Finansów do określenia – oprócz klasyfikacji tytułów dłużnych – także rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych i zastąpił poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (dz. U. Nr 252, poz. 1692).

¹⁰ Zob. M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1–2; W. Pełka, *Faktoring jako źródło finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2012, nr 9.

regionalnych we Wspólnocie (tzw. ESA 95). Wyjątkiem są zobowiązania wymagalne, które według prawa wspólnotowego (procedura nadmiernego deficytu) nie są tytułem dłużnym zaliczanym do długu publicznego. Rozbieżność ta wynika z różnicy pomiędzy polską a unijną sprawozdawczością budżetową. W Polsce ogólnie przyjętą metodą obliczania deficytu budżetowego jest zasada kasowa polegająca na ewidencjonowaniu dochodów i wydatków w momencie faktycznego wpływu lub wypływu środków. W sprawozdawczości UE obowiązuje tzw. zasada memoriałowa, polegająca na tym, że dochody i wydatki są ewidencjonowane w momencie zawarcia transakcji, niezależnie od faktycznego przepływu finansowego.

Zaliczenie do tytułów dłużnych w obrębie kategorii «kredyty i pożyczki» innych wskazanych zobowiązań spotkało się z krytyką i zarzutem niezgodności z Konstytucją RP zarówno delegacji do wydania rozporządzenia określonej w art. 72 ust. 2 u.f.p., jak i w części samego rozporządzenia Ministra Finansów¹¹. Jako najistotniejszą wadę nowego brzmienia delegacji – a w związku z tym także nowego rozporządzenia – wskazuje się naruszenie art. 216 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sposób obliczania państwowego długu publicznego stanowi materię ustawową, a określenie sposobu obliczenia państwowego długu publicznego to przede wszystkim ustalenie zakresu pojęcia państwowego długu publicznego, czyli określenie tytułów dłużnych. Wobec tego nie jest możliwa jakakolwiek ich zmiana bez dokonania zmian na poziomie ustawy.

Państwowy dług publiczny jest długiem całego sektora finansów publicznych, łącznie z długiem j.s.t. W praktyce dominujący udział w strukturze państwowego długu publicznego stanowi dług Skarbu Państwa (obejmujący jedynie dług sektora rządowego), który w 2011 r. wyniósł 91,7%. Udział długu sektora samorządowego wyniósł 7,9%. Jednak dynamika przyrostu zadłużenia j.s.t. i ich związków w okresie 2010–2011 była znacznie większa niż dynamika przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa (odpowiednio 538,6% i 271,6%. Na koniec 2011 r. dług sektora samorządowego wyniósł 64,3 mld zł¹². Tak znacząca dynamika przyrostu zadłużenia j.s.t. związana jest z realizacją przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków pomocowych UE. Możliwość skorzystania z tego rodzaju wsparcia wymaga wniesienia wkładu własnego samorządu, który nierzadko powoduje konieczność zadłużenia się z powodu braku dostatecznej ilości środków własnych. Instrumenty zwrotne zwiększają zdolność j.s.t. do pozyskiwania bezzwrotnych środków zagranicznych, w tym środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych i z Funduszu Spójności.

¹¹ Zob. M. Bitner, M. Kulesza, *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 7–8; M. Mazurkiewicz, *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne*, *Finanse Komunalne* 2011, nr 4.

¹² Zob. *Dług publiczny. Raport Roczny 2011*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 54.

3. Wpływ deficytu budżetowego i źródeł jego finansowania na dług jednostki samorządu terytorialnego

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

Deficyt budżetowy należy analizować w kontekście jednej z podstawowych zasad odnoszących się do treści budżetu, a mianowicie zasady równowagi budżetowej. Zasada ta w jej klasycznym ujęciu zawierała postulat pełnego pokrycia wydatków zaplanowanych w budżecie z dochodów osiągniętych w roku budżetowym, co oznaczało konieczność dostosowania ogólnej kwoty wydatków budżetowych do ogólnej kwoty dochodów budżetowych. Przy takim ujęciu zasady równowagi budżetowej wykluczało się w ogóle występowanie deficytu budżetowego. Treść zasady równowagi budżetowej uległa jednak pewnej ewolucji i obecnie formułując taki postulat, dopuszcza się możliwość uchwalenia budżetu, w którym zaplanowane wydatki będą większe od dochodów, pod warunkiem jednoczesnego wskazania realnych źródeł pokrycia deficytu budżetowego i określenia bezpiecznych granic zadłużania się podmiotów publicznych. Wymogi te mają na celu przeciwdziałać ujemnym skutkom zadłużania się podmiotów publicznych takim, jak: nasilenie się zjawisk inflacyjnych czy zbyt duże obciążenie budżetu w przyszłości kosztami obsługi długu i spłatami rat zadłużenia kosztem ograniczenia nie tylko wydatków majątkowych, ale również wydatków bieżących, bądź kosztem podatników, którzy dla zrównoważenia finansów publicznych będą musieli ponosić zwiększone ciężary podatkowe. Obecnie zasada równowagi budżetowej zawiera się w szerszej formule, obejmującej, oprócz zestawienia dochodów i wydatków budżetu, także przychody budżetu, jakie mogą być wykorzystane do sfinansowania wydatków w danym roku budżetowym, ewentualnie na pokrycie rozchodów oraz rozchody budżetu związane głównie ze spłatą wcześniej zaciągniętych kredytów lub pożyczek czy wykupem wyemitowanych papierów wartościowych. Przy tej formule «równowaga

budżetowa» jest zachowana, jeżeli wydatki powiększone o rozchody budżetu są równoważone przez dochody powiększone o przychody budżetu j.s.t. w skali roku. Uchwalanie budżetów deficytowych, w których źródłem sfinansowania niedoboru środków są długoterminowe zobowiązania finansowe (kredyty, pożyczki, wpływy z emisji papierów wartościowych) jest główną przyczyną zadłużania się j.s.t i, co się z tym wiąże, powstawania ich długu publicznego.

Wśród źródeł deficytu budżetowego można wskazać zarówno zbyt niskie, niewystarczające dochody publiczne (co może być związane m.in. ze spadkiem tempa rozwoju gospodarczego, zmniejszeniem dochodów ludności czy stanu zatrudnienia), nadmierne wydatki budżetowe związane z realizacją przez j.s.t. przedsięwzięć rozwojowych, błędy popełniane podczas planowania budżetowego, jak np. niedoszacowanie dochodów, wysokie koszty obsługi długu publicznego, nieefektywny system ściągania podatków, nieprzewidziane wydatki pojawiające się w trakcie roku budżetowego, spowodowane np. klęskami żywiołowymi czy zamieszkami społecznymi¹³.

Obowiązujące przepisy prawne nie wprowadzają obowiązku uchwalania budżetu jako zrównoważonego planu finansowego. Reglamentacji prawnej podlegają natomiast wysokość deficytu budżetowego (w powiązaniu z długiem j.s.t.) oraz sposób jego finansowania.

Deficyt j.s.t. może być pokryty przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez tę jednostkę, z kredytów i z pożyczek, z prywatyzacji majątku j.s.t., z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz tzw. wolnymi środkami będącymi nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych¹⁴. Przepis art. 217 ust. 2 u.f.p. zawiera zamknięty katalog możliwych źródeł sfinansowania deficytu budżetowego. Przychody pochodzące z tych źródeł mają zróżnicowany charakter i w większości są to środki zwrotne – kredyty, pożyczki, wpływy z emisji papierów wartościowych, które przejściowo zasilają budżet i które w przyszłości będą musiały być zwrócone, co może mieć wpływ na ogólną sytuację finansową j.s.t. w przyszłości. Podobnie prazródłem wolnych środków są wpływy ze wskazanych tytułów przechodzące na następny rok budżetowy z uwagi na to, że nie zostały one w całości wykorzystane w danym roku na sfinansowanie wydatków lub rozchodów budżetu. Do grupy wolnych środków należy też zaliczyć spłaty pożyczek udzielonych przez daną j.s.t., które będą następować w roku budżetowym, na który planuje się deficyt.

Nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wpływy z prywatyzacji majątku j.s.t. należą do kategorii źródeł własnych finansowania deficytu budżetowego. Źródłem sfinansowania deficytu budżetowego może być wyłącznie nadwyżka budżetowa

¹³ Zob. M. Pietrewicz, *Finanse publiczne (w:) Finanse*, pod red. nauk. J. Ostaszewskiego, Warszawa 2010, s. 181 i n.

¹⁴ Zob. U. Tkaczuk, W. Janek, *Sposób obliczenia nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wolnych środków*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 12.

skumulowana, czyli pochodząca z lat ubiegłych, a nie nadwyżka osiągnięta w poprzednim roku budżetowym. Stanowi ją dodatnia różnica między sumą wszystkich dochodów a sumą wszystkich wydatków danej j.s.t. przez cały okres jej działalności. Nadwyżka budżetowa tylko w niewielkim stopniu finansuje deficyt budżetowy j.s.t.¹⁵

Do prywatyzacji majątku j.s.t. mają zastosowanie na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁶ przepisy tej ustawy, które m. in. określiły pojęcie prywatyzacji oraz sposoby jej realizacji¹⁷. Prywatyzacja majątku gminy bądź województwa może nastąpić w drodze zbycia akcji albo udziałów w spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego. Powiaty nie mają możliwości prywatyzacji majątku, ponieważ nie mogą tworzyć takich spółek. Przychody z prywatyzacji stanowią marginalne źródło pokrycia niedoboru budżetu j.s.t.

Podstawowymi źródłami finansowania deficytu budżetu j.s.t. są głównie kredyty i pożyczki oraz środki z emisji obligacji komunalnych. Stanowią one długoterminowe zobowiązania finansowe i mają decydujący wpływ na wielkość długu j.s.t. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, tak krótkoterminowych, jak i długoterminowych, określany jest w uchwale budżetowej. Wielkość tego limitu musi mieć uzasadnienie w strukturze uchwalonego budżetu jako podstawy gospodarki finansowej j.s.t. Podstawę prawną do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie planowanego deficytu budżetowego stanowią przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

Organ stanowiący j.s.t. może zawrzeć w uchwale budżetowej upoważnienie dla zarządu nie tylko do zaciągania zobowiązań finansowych krótkoterminowych (na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego), ale również zobowiązań finansowych długoterminowych. Działanie takie jest uzasadnione tym, że skoro organ stanowiący podejmuje uchwałę budżetową, w której akceptuje konieczność sięgnięcia do tego rodzaju źródeł finansowania i jednocześnie określa wynikające z nich limity zobowiązań, to tym samym potwierdza swoją wolę zaciągnięcia kredytu, pożyczki czy wyemitowania obligacji komunalnych. Zaciągnięcie konkretnego zobowiązania finansowego ma charakter wtórny wobec odpowiednich w tym zakresie postanowień uchwały budżetowej. Pomimo tego, upoważnienie to jest fakultatywne. Jego brak oznacza, że każdorazowo kiedy zaistnieje konieczność zaciągnięcia tego rodzaju zobowiązania, organ stanowiący j.s.t. będzie podejmował odrębną uchwałę w tej sprawie.

¹⁵ Zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 230 i 291.

¹⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.

¹⁷ Zob. M. Przychodzki, K. Sądzińska, *Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej*, «Samorząd Terytorialny» 2005, nr 9; R. Pędrak, *Prywatyzacja spółek komunalnych w trybie przetargu publicznego*, «Finanse Komunalne» 2008, nr 7–8.

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

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

Obligacje komunalne to papiery wartościowe emitowane przez gminy, powiaty, województwa samorządowe, związki j.s.t., z których środki przeznaczone są na finansowanie określonego celu¹⁸. Podstawę prawną ich emisji stanowi ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach¹⁹. Emitent tego papieru wartościowego stwierdza, że jest dłużnikiem wierzyciela obligacji i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia. Obligacje są emitowane w serii. Biorąc pod uwagę różne kryteria, obligacje można m.in. podzielić ze względu na: termin zapadalności – krótkoterminowe, średnio terminowe i długoterminowe; miejsce emisji – krajowe i zagraniczne; rodzaj świadczenia, jaki wiąże się z posiadaną obligacją – o charakterze pieniężnym, niepieniężnym i mieszanym; sposób emisji – emisja niepubliczna i emisja publiczna; oprocentowanie – o stałym lub zmiennym

¹⁸ Szerzej zob.: P. Śliwiński, J. Ostrowski, M. Stępniewski, *Obligacje komunalne i ich rola w finansowaniu inwestycji*, Warszawa 2005; P. Wajda, *Prawne i ekonomiczne aspekty obligacji komunalnych emitowanych przez gminę w drodze oferty publicznej na rynek regulowany*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 5; A. Wołowczyk, *Obligacje komunalne*, Zakamycze 2003.

¹⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 z późn. zm.

oprocentowaniu, indeksowane i o kuponie zerowym. Ważny dla praktycznego korzystania z tej formy finansowania przez j.s.t. jest podział na obligacje ogólne i obligacje przychodowe, dokonany ze względu na źródło pokrycia zobowiązań wynikających z tego papieru wartościowego. Obligacje ogólne charakteryzują się tym, że wynikające z nich zobowiązania są spłacane z ogólnych zasobów budżetu, podczas gdy w przypadku obligacji przychodowych emitent może ograniczyć swoją odpowiedzialność do kwoty przychodów, jakie daje przedsięwzięcie finansowane z emisji obligacji, bądź do kwoty przychodów z innych przedsięwzięć określonych przez emitenta albo do wartości majątku przedsięwzięcia, które zostało sfinansowane ze środków uzyskanych z emisji obligacji²⁰.

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

Na podstawie przepisów ustaw ustrojowych (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. b u.s.p. oraz art. 18 pkt 19 lit. b u.s.w.), organ stanowiący j.s.t. zobligowany jest określić w podjętej uchwale zarówno warunki emisji obligacji (wielkość, cel emisji, rodzaj obligacji), jak i zasady ich zbywania, nabywania i wykupu²¹. Emisja obligacji rodzi określone prawa i obowiązki. Po stronie emitenta powstaje obowiązek spełnienia świadczenia na zasadach i wysokości określonych w warunkach emisji. Uchwała organu stanowiącego zawiera postanowienia w sprawie warunków, na jakich zobowiązania w formie emisji obligacji mają być zaciągane, podczas gdy w uchwale budżetowej ustalany jest limit tych zobowiązań i ogólne przeznaczenie wpływów z emisji.

Na wzrost znaczenia obligacji dla finansowania zadań j.s.t. w ostatnich latach wpłynął m.in. kryzys finansowy. Sytuacja na rynku finansowym nie zachęcała do zwiększania zadłużenia kredytowego. Koszt emisji obligacji jest porównywalny z kosztem zaciągnięcia kredytu bankowego przez j.s.t. Ponadto do usług finansowych związanych z emisją tego rodzaju papierów wartościowych nie mają zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych²² i wobec tego samorządy nie muszą organizować przetargu (jak ma to miejsce w przypadku kredytu bankowego), dzięki czemu procedura pozyskania finansowania jest mniej skomplikowana i może przebiegać szybciej. Jednak w dalszym ciągu podstawowymi instrumentami finansowymi dla samorządów są kredyty i pożyczki. Rynek j.s.t. nie jest jednolity. Tworzą go jednostki o bardzo zróżnicowanym potencjale ekonomicznym – z jednej strony, duża liczba małych gmin

²⁰ Zob. *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Drwiło, D. Maślak, Warszawa 2009, s. 231.

²¹ Na treść uchwały w sprawie emisji obligacji i kształt jej postanowień mają wpływ regulacje ustawy o obligacjach oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 z późn. zm.).

²² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) – art. 4 pkt 3 lit. j).

wiejskich a, z drugiej strony, polskie metropolie z budżetami powyżej miliarda złotych. Potrzeby i możliwości tych jednostek są bardzo różne. Małe gminy częściej sięgają po standardowe kredyty, zaś duże jednostki zauważają i doceniają zalety instrumentu obligacji. Na tle wszystkich j.s.t. wyróżnia się m. st. Warszawa, które w 2009 r. wyemitowało i sprzedało obligacje międzynarodowe (euroobligacje). Jednak nie jest to rozwiązanie, z którego mogłaby skorzystać większa liczba j.s.t. Emisja obligacji międzynarodowych musi bowiem mieć określoną wartość, aby mogła zainteresować inwestorów zagranicznych. Minimalna wartość kształtuje się na poziomie około 200 mln euro. Inne są też standardy emisji zagranicznej, która najczęściej podlega prawu brytyjskiemu i dokonywana jest na podstawie prospektu emisyjnego. Euroobligacje są rejestrowane w jednym z systemów rozliczeniowych oraz notowane na giełdzie (najczęściej w Luksemburgu). Konieczne jest przy tym uzyskanie co najmniej jednego ratingu międzynarodowego. Specyfika rynku międzynarodowego sprawia, że jest on w dużej mierze zarezerwowany dla dużych jednostek samorządowych, które są w stanie sprostać jego wymaganiom. Ponadto emisja obligacji międzynarodowych wiąże się z ryzykiem. Samorządy korzystające z tego typu finansowania wystawiają się na ryzyko walutowe.

4. Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego

Zadłużenie j.s.t. jest najczęściej następstwem zaciągania zobowiązań długoterminowych w formie pożyczek i kredytów oraz emisji samorządowych papierów wartościowych (obligacji), przeznaczonych na pokrycia planowanego deficytu budżetowego²³. Udział zobowiązań z pozostałych tytułów dłużnych (zobowiązania wymagalne, przyjęte depozyty) w strukturze zadłużenia jednostek samorządowych jest minimalny. Głównym powodem zadłużania się j.s.t. jest brak równowagi budżetowej i brak własnych środków na pokrycie niedoboru budżetowego. Zaciąganie długu wiąże się z polityką rozwojową władz lokalnych mających na celu poprawę jakości i dostępności świadczonych usług. Instrumenty zwrotne służą głównie finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Sięganie do tego rodzaju instrumentów, aczkolwiek uzasadnione, może mieć również negatywne konsekwencje dla kondycji finansowej j.s.t. w przyszłości. W budżetach kolejnych lat pojawiają się bowiem dodatkowe wydatki w postaci kosztów obsługi długu i konieczność wygospodarowania nadwyżki na jego spłatę. Dlatego zaciąganie długu powinno zostać każdorazowo poprzedzone rachunkiem ekonomicznym pozwalającym zdefiniować finansowe i pozafinansowe koszty i korzyści

²³ Zob. szerzej: M. Bitner, E. Chojna-Duch: *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych* (w:) *Prawo finansowe*, pod red. E. Chojny-Duch i H. Litwińczuk, wyd. III, Warszawa 2010, s. 115 i n.; Z. Ofiarski: *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, «Finanse Komunalne» 2010 nr 1–2; S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 257 i n.

związane z określoną formą finansowania zewnętrznego²⁴. Umożliwi to, uwzględniając zarówno obecną, jak i prognozowaną kondycję finansową, w tym możliwości generowania dochodów, bez zbędnych ograniczeń realizować zadania j.s.t. przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia²⁵.

Udział kredytów i pożyczek w strukturze zobowiązań j.s.t. wliczanych do długu publicznego w 2011 r. wyniósł 91,1% (2010 r. – 90,5%, 2009 r. – 86%), przy czym był on zróżnicowany w poszczególnych typach j.s.t. i stanowił w gminach – 96,8%, powiatach – 96,2%, miastach na prawach powiatu – 94,1%, województwach samorządowych – 92,5% oraz w m. st. Warszawa – 48,3%²⁶. Natomiast udział obligacji w strukturze zobowiązań j.s.t. wliczanych do długu publicznego w 2011 r. wyniósł 7,6% (2010 r. – 8%, 2009 r. – 12,8%), przy czym był on zróżnicowany w poszczególnych typach j.s.t. i stanowił w gminach zaledwie 1%, powiatach – 3,1%, miastach na prawach powiatu – 5%, województwach samorządowych – 6,6% oraz w m. st. Warszawa – 51,7%. Przeciętne zadłużenie j.s.t. w 2011 r. wyniosło 38,4% (2010 r. – 33,8%, 2009 r. – 26%) ich dochodów wykonanych na koniec roku budżetowego, przy ustawowo określonym limicie zadłużenia na poziomie 60%. Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu – 48,5% i wyodrębnione spośród nich m. st. Warszawa – 52,9%, natomiast w najniższym stopniu długiem obciążone były powiaty – 26,1%. W 30 j.s.t. (29 gmin i 1 powiat) przekroczony został ustawowy limit zadłużenia. Na taki stan rzeczy miała wpływ rozszerzona definicja kredytów i pożyczek zaliczanych do długu publicznego, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, które weszło w życie 1 stycznia 2011 r. Dla porównania w 2010 r. liczba jednostek, które przekroczyły 60% pułap zadłużenia wyniosła 17 gmin, a w 2009 r. 7 gmin.

Zaliczane w 2011 r. do długu publicznego zobowiązania j.s.t. w 82% miały charakter krajowy. Podobnie jak dotychczas, główną grupą wierzycieli były banki krajowe (73,9% zadłużenia j.s.t.), zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 7% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań j.s.t. W największym stopniu dług publiczny generowały gminy – 39,5% i miasta na prawach powiatu – 33,6% udziału w zobowiązaniach ogółem. Udział pozostałych typów j.s.t. (powiatów, województw samorządowych, m. st. Warszawa) nie przekroczył 10% zobowiązań ogółem.

²⁴ Zob. W. Nykiel: *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 29; S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 70 i n.; S. Owsiak: *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 1997, s. 190.

²⁵ Zob. I. Świderek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 6, s. 42.

²⁶ Wszystkie dane empiryczne zostały zaczerpnięte z *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012, s. 176–180, sporządzonego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W strukturze zobowiązań według tytułów dłużnych w 2011 r. pozycją dominującą, podobnie jak w latach poprzednich, były kredyty i pożyczki (92%). Emisja papierów wartościowych była głównym źródłem zobowiązań m. st. Warszawy, stanowiła bowiem ponad połowę jego zobowiązań, przy niewielkim udziale tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań j.s.t. ogółem w skali kraju (7,6%). Natomiast udział zobowiązań wymagalnych w strukturze zadłużenia był niewielki i wynosił zaledwie 0,4%, co świadczy o dobrej na ogół kondycji finansowej j.s.t. Najbardziej obciążone niespłaconymi w terminie zobowiązaniami były budżety gmin i miast na prawach powiatów, a ich udział kształtował się na poziomie 0,5%–0,6% zobowiązań ogółem.

Samorządy terytorialne wykorzystują różne formy finansowania swoich potrzeb pożyczkowych, dywersyfikując źródła pochodzenia kapitału dłużnego oraz kształtując profil zadłużenia w oparciu o terminy jego spłaty w przyszłości. Kredyty i pożyczki nadal są dominującym sposobem zadłużania się j.s.t. Udział obligacji komunalnych w łącznym długu j.s.t. wskazuje natomiast, że stanowią one źródło pozyskania finansowania, które jest raczej komplementarne niż alternatywne dla kredytu bankowego.

Instrumentem zarządzania długiem j.s.t. jest wieloletnia prognoza finansowa jako akt planowania o złożonej strukturze, uchwalany przez organ stanowiący j.s.t., który oprócz prognozy parametrów budżetowych i wykazu wieloletnich przedsięwzięć zawiera również wieloletnią prognozę długu j.s.t. (art. 226 u.f.p.). Wieloletnia prognoza długu obrazuje na przestrzeni kolejnych lat poziom zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji komunalnych oraz przyjętych depozytów, wskaźnik i sposób spłaty długu w poszczególnych latach oraz indywidualny dla danej j.s.t. limit obciążenia budżetu spłatą długu wraz z kosztami jego obsługi oraz spłatami udzielonych poręczeń i gwarancji, ustalony na zasadach określonych w art. 243 u.f.p.²⁷. Źródłem spłaty długu mogą być nadwyżki budżetu w następnych latach lub zobowiązania zaciągnięte na ten cel w następnych latach. Możliwość zaciągania zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych j.s.t. wynika z art. 89 ust. 1 pkt 3 u.f.p. Wskazane źródła spłaty długu powinny być zgodne z prognozami ustalonymi dla lat następnych w zakresie planowanych nadwyżek oraz przychodów i rozchodów budżetu. Czas, na jaki opracowywana jest prognoza długu obejmuje okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Prognoza długu jest tym elementem, gdzie okres planowania może być znacznie dłuższy niż w przypadku pozostałych składników wieloletniej prognozy finansowej, gdyż zobowiązania zaciągnięte na realizację przedsięwzięć z

²⁷ Indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia j.s.t. określony na podstawie art. 243 u.f.p. zacznie obowiązywać od 2014 roku. Do tego czasu obowiązują wskaźniki zadłużenia wynikające z art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., czyli 15% wskaźnik spłaty długu wraz z kosztami jego obsługi w stosunku do planowanych na dany rok budżetowy dochodów j.s.t. i 60% wskaźnik łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego w stosunku do wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

reguły będą wymagały dłuższego okresu na ich spłatę, niż samo wykonanie zadania finansowanego z tych środków. Fakt ten może stać się istotną przeszkodą dla realistycznego oszacowania wielkości budżetowych, które muszą być brane pod uwagę przy opracowaniu prognozy długu. Określenie wskaźnika zdolności spłaty długu przez j.s.t. wymaga uwzględnienia w prognozie kwoty długu podstawowych parametrów budżetowych, jak prognozowane dochody, w tym dochody bieżące i dochody ze sprzedaży majątku, wydatki, w tym wydatki bieżące, wynik budżetu oraz przychody i rozchody. Wielkości wskazanych parametrów budżetowych są niezbędne dla oceny prognozy kwoty długu w kontekście określonych w art. 242 i 243 u.f.p. reguł fiskalnych. Konieczność zabezpieczenia środków na realizację przedsięwzięć, w tym również pochodzących ze źródeł o charakterze zwrotnym, wymaga oceny w dłuższej perspektywie czasowej sytuacji finansowej j.s.t., a zwłaszcza możliwości finansowania zadań obowiązkowych i zdolności spłaty długu. Dlatego jednym z głównych celów sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej jest weryfikacja długookresowej stabilności finansowej j.s.t. Stabilność finansowa wyraża się poprzez zdolność do obsługi zaciągniętego długu i utrzymanie płynności finansowej w długiej perspektywie²⁸. Wartości podstawowych parametrów budżetowych, takich jak dochody i wydatki oraz przychody i rozchody, ujęte w wieloletniej prognozie finansowej, pozwalają na ocenę możliwości utrzymania płynności finansowej w przyszłości. Rozwiązania ustawy o finansach publicznych w zakresie reguł fiskalnych obowiązujących przy konstrukcji budżetu mają na celu ograniczenie zaciągania długoterminowych zobowiązań na finansowanie tylko wydatków majątkowych oraz przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się j.s.t., uzależniając jego rozmiary od zdolności spłaty długu indywidualnie przez każdą z jednostek, powiązanej z wypracowaniem tzw. nadwyżki operacyjnej (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) i dochodami ze sprzedaży majątku. Kształtowanie budżetu przy zachowaniu reguł fiskalnych, z jednej strony, powinno zapobiegać pętli zadłużenia, z drugiej – zabezpieczać zachowanie stabilności budżetowej.

5. Ograniczenia zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego

Ustawa o finansach publicznych zawiera przepisy prawne, które regulując zasady i warunki zaciągania długoterminowych zobowiązań finansowych, przeciwdziałają nadmiernemu zadłużaniu się j.s.t. Wynikające z nich ograniczenia mają charakter zewnętrzny i wewnętrzny.

Zewnętrzne ograniczenia zaciągania długu przez j.s.t. wynikają z regulacji dotyczących państwowego długu publicznego, którego częścią składową jest dług

²⁸ Zob. S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 7–8, s. 52.

j.s.t., związanych z prowadzeniem postępowań ostrożnościowych i sanacyjnych w celu ochrony określonego przez konstytucję 60% pułapu tego długu. Natomiast ograniczenia wewnętrzne tworzą te regulacje prawne, które bezpośrednio (wprost) odnoszą się do zasad i warunków zadłużania się j.s.t.

Zewnętrzne ograniczenia zaciągania długu wynikają z mechanizmu powiązania możliwości zadłużenia j.s.t. z zadłużeniem całego sektora finansów publicznych państwa przez wprowadzenie ustawowych progów ostrożnościowych i powiązanych z nimi działań sanacyjnych. Tworzą one makroekonomiczne ograniczenia, które powodują, że j.s.t. ponoszą konsekwencje zbyt wysokiego długu Skarbu Państwa. Przejawia się to w ograniczeniach wynikających z:

1) przekroczenia drugiego 55% progu ostrożnościowego skutkującego tym, że j.s.t. może ewentualnie zaciągnąć dług jedynie na sfinansowanie deficytu budżetowego związanego z realizacją zadań z udziałem środków z budżetu UE i państw członkowskich porozumienia EFTA (art. 86 pkt 2 lit. d) u.f.p.). Uniemożliwia również starania j.s.t. o pozyskanie z budżetu państwa pożyczki;

2) przekroczenia trzeciego 60% progu ostrożnościowego, co powoduje zakaz uchwalania przez j.s.t. budżetów deficytowych. Organy j.s.t. nie mogą też udzielać nowych poręczeń i gwarancji (art. 86 pkt 3 lit. c) i d) u.f.p.

Ustawowe ograniczenia determinują nie tylko wysokość zadłużenia, ale wpływają także na strukturę zaciąganego długu, która jest ściśle związana z wielkością zadłużenia i jego kosztem. W zależności od tych czynników zarówno organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i potencjalni dostawcy środków będą szacowali ewentualne ryzyko, które znajduje wyraz w cenie pieniądza.

Wewnętrzne ograniczenia zaciągania długu można podzielić na dwie grupy, pierwsza odnosi się do warunków zaciągania zobowiązań dłużnych przez j.s.t., druga – dopuszczalnego pułapu zadłużenia. Mogą być one stosowane jako ograniczenia jakościowe lub ilościowe.

Ograniczenia w przedmiocie warunków zaciągania długu dotyczą:

1) ograniczenia sumy zaciąganych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych do kwoty określonej w uchwale budżetowej (art. 91 ust. 1 u.f.p.). Jako że podstawą gospodarki finansowej j.s.t. w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, to z jej treści (struktury budżetu) muszą wynikać limity wszelkich zobowiązań zaciąganych przez j.s.t., w tym także długoterminowych zobowiązań finansowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 u.f.p.²⁹:

2) możliwości zaciągania jedynie takich zobowiązań finansowych, które są przeznaczone na cele wskazane w ustawie o finansach publicznych (art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90), tzn. na: finansowanie planowanego deficytu budżetu j.s.t.; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych

²⁹ Jeżeli uchwała budżetowa na dany rok nie zawiera – mimo ustawowego wymogu – tego limitu, gmina nie może zaciągać kredytów i pożyczek lub emitować papierów wartościowych (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., I SA/Rz 400/07, *Finanse Komunalne 2007*, nr 10, s. 74).

wych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej; finansowanie wydatków i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć w w.p.f. z pożyczek zaciągniętych w państwowych funduszach celowych;

3) ograniczenia kosztów zaciągania zobowiązań finansowych, które odnoszą się do zakazu ustalenia dyskonta od emitowanych przez j.s.t. papierów wartościowych przekraczającego 5 % wartości nominalnej obligacji komunalnej, oraz zakazu kapitalizacji odsetek, czyli doliczania należnych odsetek do wartości nominalnej zobowiązania, a następnie naliczania od tej kwoty dalszego oprocentowania;

4) ograniczenia możliwości zaciągania zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji; ograniczenie to obejmuje m.in. zobowiązania nominowane w walutach obcych, co eliminuje ryzyko związane z zaciąganiem tego rodzaju zobowiązań głównie z uwagi na zmiany kursu walut (art. 92 ust. 1 u.f.p.); ograniczenia te nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego³⁰;

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

6) zakazu zaciągania długu na finansowanie wydatków bieżących budżetu (art. 242 u.f.p.); uzasadnieniem do zadłużenia j.s.t. może być zatem tylko brak środków na finansowanie wydatków majątkowych lub na spłatę zobowiązań wcześniej zaciągniętych na ten cel;

7) obowiązku opiniowania przez regionalne izby obrachunkowe możliwości spłaty kredytów lub pożyczek lub wykupu papierów wartościowych oraz wydawania opinii dotyczących bezpośrednio długu i deficytu j.s.t. oraz opinii, w których dług jest tylko jednym z wielu innych elementów podlegających kontroli. Pierwsza grupa obejmuje opinie w następujących sprawach: prawidłowości planowanej w wieloletniej prognozie finansowej i uchwale budżetowej kwoty długu j.s.t. wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań (opinia ta jest wiążąca dla j.s.t.); możliwości spłaty kredytu lub pożyczki, lub wykupu papierów wartościowych, oraz; możliwości sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego przez j.s.t. Natomiast do drugiej grupy należą opinie o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz o projekcie uchwały budżetowej. Opinie wydawane są na różnych etapach procedury budżetowej, albo do projektu opiniowanego aktu, albo do aktu już uchwalonego. Wydając przedmiotowe opinie regionalna izba ob-

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 250, poz. 1678).

rachunkowa nie tylko kontroluje dług j.s.t. ale jednocześnie zapobiega ewentualnemu naruszeniu obowiązujących przepisów.

Ograniczenia dotyczące dopuszczalnego pułapu zadłużenia wyrażone są w formie wskaźników ilościowych:

1) do 2013 roku obowiązują dwa wskaźniki zadłużenia określone w przepisach w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych 2005 r., jednolite dla wszystkich j.s.t. Pierwszy z nich dotyczy relacji łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym do spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupu wyemitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami oraz dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez j.s.t. poręczeń i gwarancji, do planowanych dochodów budżetowych, i jego poziom maksymalny wynosi 15% (12% w przypadku, gdy relacja kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55%), drugi – łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego, która nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem danej j.s.t. w tym roku budżetowym;

2) począwszy od 2014 roku będzie obowiązywał indywidualny wskaźnik dopuszczalnego poziomu zadłużenia wyznaczony przez zdolność danej j.s.t. do spłaty długu wraz z kosztami jego obsługi, ustalony według reguł określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009; wskaźnik ten stanowi średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat poprzedzających rok budżetowy relacji wyników budżetów w części bieżącej (wyników operacyjnych jako różnicy między dochodami bieżącymi budżetu i wydatkami bieżącymi budżetu) powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku, do dochodów ogółem tych budżetów. Organ stanowiący j.s.t. nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek długoterminowych wraz z należnymi odsetkami (w tym także od kredytów i pożyczek krótkoterminowych), wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem (wskaźnik spłaty zobowiązań) przekroczy wskaźnik zdolności spłaty długu j.s.t. Przy ustalaniu wskaźnika spłaty zobowiązań nie uwzględnia się spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu UE lub z bezzwrotnej pomocy pochodzącej od państw członkowskich EFTA oraz potencjalnych spłat poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania j.s.t. w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków – w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (tzw. wyłączenia)³¹. Uzasadnienie dla tego rodzaju

³¹ Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456) w latach 2013 oraz 2014–2018 przy ustalaniu wskaźnika spłat zobowiązań j.s.t. nie uwzględnia się również wykupów papierów wartościowych

wyłączeń wynika z faktu, że zobowiązania zaciągnięte w związku z realizacją wskazanych projektów antycypują środki na ich współfinansowanie z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, a więc mają zagwarantowane źródło spłaty. We wskaźniku spłaty zobowiązań uwzględnia się natomiast kwoty spłat zobowiązań związku współtworzonego przez daną j.s.t. w wysokości proporcjonalnej do udziału tej j.s.t. we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym, a w pozostałych przypadkach niezwiązanych z konkretną inwestycją – w wysokości proporcjonalnej do udziału j.s.t. we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem. Przyjęte rozwiązanie ma na celu utrzymanie zobowiązań finansowych związków j.s.t. na bezpiecznym poziomie.

Źródłem spłaty długu j.s.t. mogą być własne zasoby budżetowe, środki pochodzące z refundacji z zasobów budżetu UE i bezzwrotnej pomocy państw członkowskich EFTA, a w razie braku takich środków z przychodów pochodzących z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wpływów z emisji obligacji komunalnych.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji, których łączna kwota określana jest w uchwale budżetowej (art. 94 u.f.p.). Poręczenia i gwarancje są terminowe i udzielane do określonej kwoty. Wynikające z nich zobowiązania jako potencjalne (niewymagalne) nie angażują bezpośrednio środków publicznych, ponieważ ich realizacja ze środków budżetu następuje dopiero w sytuacji, gdy dany podmiot nie dokona samodzielnej spłaty swoich zobowiązań. Uwzględniane są natomiast we wskaźniku spłaty zobowiązań ustalonym dla danego roku budżetowego. Zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń mogą przekształcić się w zobowiązania realne, powiększając dług j.s.t.³²

Podsumowanie

Zaciąganie długu wiąże się głównie z polityką rozwojową władz lokalnych mających na celu poprawę jakości i dostępności świadczonych usług publicznych. Instrumenty zwrotne w postaci kredytów i pożyczek oraz emisji papierów warto-

wych, spłat kredytów i pożyczek, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań, zaciągniętych przez j.s.t. na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Ponadto w 2013 r. do 60% pułapu zadłużenia j.s.t. nie wlicza się przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. Regulacja ta tworzą warunki sprzyjające podejmowaniu decyzji w sprawach przekształceń organizacyjnych w służbie zdrowia.

³² Szerzej zob.: A. Bieniaszewska, G. Czarnocki, *Poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych*, «Finanse Komunalne» 2007, nr 4; W.; M. Serwach, K. Defecińska-Tomczak, R. Wojtas, R.P. Krawczyk, *Wybrane, praktyczne zagadnienia dotyczące poręczeń udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, «Finanse Komunalne» 2006, nr 4; Witalec, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego*, «Finanse Komunalne» 2002, nr 6.

ściowych służą głównie finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Sięganie do tego rodzaju instrumentów, aczkolwiek uzasadnione, może mieć również negatywne konsekwencje dla kondycji finansowej j.s.t. w przyszłości. W budżetach kolejnych lat pojawiają się bowiem dodatkowe wydatki w postaci kosztów obsługi długu i konieczność wygospodarowania nadwyżki na jego spłatę. Dlatego zaciąganie długu wymaga dokonania uprzedniego rachunku ekonomicznego, który pozwala określić koszty i korzyści związane z daną formą finansowania zewnętrznego. Zwłaszcza niezbędna jest ocena, w jakim stopniu zaciągnięcie długu może wpłynąć na kondycję finansową j.s.t. w przyszłości i czy będzie mogła ona realizować zadania bez zbędnych ograniczeń przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia.

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

Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o finansach publicznych w zakresie reguł fiskalnych obowiązujących przy konstrukcji budżetu j.s.t. mają na celu ograniczenie zaciągania długoterminowych zobowiązań na finansowanie tylko wydatków majątkowych oraz przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się j.s.t., uzależniając jego rozmiary od zdolności spłaty długu indywidualnie przez każdą z jednostek, powiązanej z wypracowaniem tzw. nadwyżki operacyjnej (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) i dochodami ze sprzedaży majątku. Kształtowanie budżetu przy zachowaniu reguł fiskalnych z jednej strony ma na celu zapobiegać pętli zadłużenia, z drugiej – zabezpieczać zachowanie stabilności budżetowej.

Кристина Савіцка

Вроцлавський університет
saw@prawo.uni.wroc.pl

Публічний борг місцевого самоврядування

1. Поняття публічного боргу

Поняття публічного боргу слід розглядати в контексті принципів рівноваги бюджету та еволюції поглядів на необхідність збереження цієї рівноваги. гідно з класичною економікою, принцип рівноваги полягав у формуванні бюджетних витрат на такому рівні, котрий би не перевищував висоти доходів (при цьому про бюджетний дефіцит не могло бути й мови), і це був золотий принцип бюджетної політики. Відхід від принципу рівноваги у бюджеті наступив після світової кризи 1929–1933 рр. Переважно під впливом поглядів Джона М. Кейнса бюджет почали використовувати з метою протидіяти кон'юнктурним циклам. Кейнс заклав підвалини державного втручання, що передбачає вплив на економіку задля протидії кон'юнктурним циклам, за якого держава може послугуватися не лише доходами, а і витратами. Такий підхід допускає дефіцит, якщо зростання державних витрат стимулює економіку й приносить користь більшу, ніж мінусове сальдо, спричинене дефіцитом бюджету. Відтак важливо відзначити залежність між державними витратами і попитом та розміром національного доходу (т. зв. інвестиційний мультиплікатор)¹.

¹ Див.: С. Kosikowski. Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce. – Вид. 1. – Warszawa, 2005. – с. 303 і далі.

У більшості країн, зокрема зі стабільною економікою, державний борг є явищем досить поширеним і довготривалим. У зв'язку з чим посилилася дискусія про «добрий» і «поганий» борги². Оцінка боргу в таких категоріях пояснюється його функціями. Борг, узятий з метою фінансувати поточну господарську діяльність, окреслюють як поганий через його «проїдання», адже поточний бюджет повинен бути якраз врівноважений. Натомість більш аргументованим є взяття боргу на реалізацію інвестицій (тоді це «добрий» борг), котрі пришвидшують розвиток економіки й суспільства. За іншою класифікацією виділяють борги прибутковий і неприбутковий³. Прибутковим вважається такий борг, який фінансує заходи, що мають принести дохід і дозволяють сплачувати борг. Тоді як неприбутковий борг не відповідає цим критеріям і сплачується із загальних бюджетних надходжень. Узяття неприбуткового боргу може бути небезпечним для фінансової стабільності державного суб'єкта, своєю чергою борг на прибуткові інвестиції значно обмежує таку загрозу.

Публічний державний борг має характер як правовий, так і економічний, а ступінь заборгованості й кошти утримування боргу досить суттєво позначаються на економіці держави. Так, державна заборгованість пов'язана зі збільшенням фінансових потреб країни, що полягають у здійсненні публічних витрат, більших за їх імовірне фінансове покриття державою. Така заборгованість становить сукупну вартість зобов'язань державного сектора за певними показниками⁴, переважно за державними позиками⁵. На розмір державного боргу, а також його склад впливає дуже багато різноманітних факторів. Основними причинами появи такого боргу вважають: сталий дефіцит бюджету, збільшені державні витрати (під час господарських криз, катастрофічного неврожаю, військових конфліктів), свідомо політика утримування дефіцитності бюджету як знаряддя державного втручання в економіку, невідняття ставки податку з одночасним небажанням урізати бюджет, демографічні зміни⁶.

2. Правові підстави заборгованості державного фінансового сектора

Переломом для правової інституції державного боргу в Польщі було ухвалення конституції Речі Посполитої у 1997 р., а також Закону «Про дер-

² Див.: М. Poniatowicz. Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego // *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego* / ред. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska. – Warszawa, 2011. – с. 490 і далі.

³ Див.: А. Borodo. Samorząd terytorialny. System prawno finansowy. – Warszawa, 2006. – с. 217 і далі.

⁴ М. Bitner. E. Chojna-Duch // *Prawo finansowe* / ред. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk. – Warszawa, 2010. – с. 119.

⁵ S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka. Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny. – Warszawa, 1993. – с. 164 і далі.

⁶ Див.: S. Owsiak. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. – Warszawa, 2002. – с. 257.

жавні публічні фінанси» від 26 листопада 1998 р. (текст див. у: Dziennik Ustaw. – 2003. – № 13. – п. 148 з пізнішими змінами)⁷. Так, уперше до Конституції введено регулювання, котрі забезпечують державу від надмірної та небезпечної для державних структур і економіки заборгованості. У цих регулюваннях окреслено засадничі вимоги до державного боргу, зокрема такі: заборона взяття кредиту чи надання фінансових гарантій або доручень, унаслідок яких державний борг може перевищити 3/5 вартості річного ВВП; визначення на законодавчому рівні способів розрахунку розміру державного публічного боргу й підстав до взяття кредитів, надання державою гарантій і доручень; заборона збільшувати витрати чи обмежувати доходи, заплановані урядом, що можуть викликати зростання дефіциту бюджету понад запланований у проекті бюджету рівень й ухвалення його Сеймом; заборона покриття дефіциту бюджету за допомогою позик від Національного Банку Польщі; законодавче визначення способів розрахунку розміру річного ВВП. Окремі питання зі сфери державного боргу, одиниць місцевого самоврядування (далі – ОМС) та інших інституцій державного фінансового сектора регулює Закон «Про державні публічні фінанси» від 27 серпня 2009 р. (див.: Dziennik Ustaw. – ст. 157. – п. 1240 з пізніш. зм. – далі ЗДФ), а також додані Міністром фінансів протоколи про виконання цього Закону.

На основі ЗДФ законодавець оперує двома категоріями боргу, розрізняючи поняття публічного боргу та боргу державного казначейства. Публічний державний борг розуміють як номінальну вартість боргових зобов'язань інституцій фінансового сектора після виокремлення взаємних зобов'язань між окремими інституціями цього сектора, тобто після консолідації боргу (п. 73 Положення 1 ЗДФ). Розрахунок розміру державного боргу на підставі номінальної вартості означає, що величина держборгу характеризується як така, що не включає кошти, пов'язані з його утриманням⁸.

Найбільш істотне значення для з'ясування розміру державного боргу має замкнений перелік боргових зобов'язань (тобто таких, які становлять цей публічний державний борг), згаданий у ст. 72 Пол. 1 ЗДФ, до складу якого входять: емісії цінних паперів з їх готівковим покриттям; узяті кредити і позики; прийняті депозити; зобов'язання до виконання, що виникають з окремих положень, чинних судових рішень чи адміністративних ухвал, а також реалізація безспірних, на думку боржника – інституції державного фінансового сектора, зобов'язань. Беручи до уваги необхідність правильного розрахунку відношення публічного боргу до валового внутрішнього про-

⁷ Див.: Z. Ofiarski. Państwowy dług publiczny // System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych / під ред. E. Ruśkowskiego. – Warszawa, 2010. – с. 143 і далі.

⁸ Постанова Міністра фінансів від 30 березня 2010 р. про детальний спосіб визначення розміру зобов'язань, котрі належать до державного боргу і боргу Державного казначейства, а також розміру зобов'язань типу позики чи гарантії (Див.: Dziennik Ustaw. – № 57. – п. 366).

дукту і належне виконання Польщею міжнародних статистичних зобов'язань, Закон «Про державні фінанси» наклав на Міністра фінансів обов'язок детального переліку боргів і класифікування їх видів⁹. Постанова, ухвалена з цього питання, якраз і містить точний перелік боргових зобов'язань, складений відповідно до причини й часу прострочки, а також вид кредитора і розуміння цього терміна.

Спираючись на критерій суб'єкта кредитора (резидента чи нерезидента), боргові зобов'язання, зараховані до державного боргу, поділяються на: внутрідержавний борг – охоплює заборгованість, що виникла по відношенню до резидентів, а особливо щодо інституцій публічного фінансового сектора, Національного банку, інших банків та державних фінансових інституцій; закордонний борг – охоплює заборгованість, що виникає по відношенню до нерезидентів, а особливо щодо суб'єктів з власним представництвом у країнах Європейського Союзу, де єдиною грошовою одиницею є євро. Такий поділ кредиторів у межах внутрідержавного і закордонного боргу був прийнятий з огляду на обов'язок Польщі звітувати перед міжнародною спільнотою з питання публічного державного боргу.

Своєю чергою, для розрахунку державного боргу важливим є уточнення поняття категорії «Боргові зобов'язання – кредити і позики». Постановою міністра фінансів затверджуються види фінансових зобов'язань, що мають економічні наслідки, близькі до позики, і які в межах статистики державного боргу належить розглядати як позику. Згідно з п. 3 ст. 2 цієї Постанови, борговим зобов'язанням, що належить до категорії державного боргу, є зокрема: договори про публічно-приватне партнерство, якщо вони мають вплив на рівень державного боргу; цінні папери з обмеженою відчужуваністю; договори про купівлю-продаж, за якими розрахунок здійснюється у розстрочку; договори про лізинг, у яких ризик і вигоди з користування перенесені на користувача; інші договори, пов'язані з фінансуванням послуг, постачання, будівельних робіт, із зазначеним строком розрахунку більшим, ніж рік, та з економічними наслідками, подібними до позики чи кредиту¹⁰. Названий перелік зобов'язань, зараховуваних до боргових, відповідає також Постанові Уряду № 2223/96 від 25 червня 1996 р. щодо європейської системи національних та регіональних рахунків у спільноті (т.зв. ЄСА 95). Винятком є зобов'язання до

⁹ Постанова Міністра фінансів від 28 грудня 2011 р. про детальний спосіб класифікації зобов'язань, котрі належать до державного боргу (Див.: Dziennik Ustaw. – № 298. – п. 1767). Цей документ був виданий на підставі поправок ст. 72 Пол. 2 ЗДФ, що зобов'язали Міністра фінансів визначити, крім поняття боргу, також види зобов'язань, які можуть стати борговими, і саме цей документ замінив попередню Постанову від 23 грудня 2010 р. щодо детального способу визначення розміру зобов'язань, котрі належать до державного боргу і боргу Державного казначейства (Див.: Dziennik Ustaw. – № 252. – п. 1692).

¹⁰ Див.: M. Bitner. Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego // Samorząd Terytorialny. – № 1–2. – 2011; W. Pełka. Faktoring jako źródło finansowania jednostek samorządu terytorialnego // Finanse Komunalne. – № 9. – 2012.

виконання, які, згідно з правом спільноти (процедура надмірного дефіциту), не вважаються державним боргом. Така розбіжність пояснюється різницею між польською та євросоюзною бюджетною звітністю. Так, у Польщі загальноприйнятим методом розрахунку державного бюджету є касовий метод, що полягає в обліку витрат і доходів у момент фактичних надходжень або витрат коштів. Натомість звітність Європейської Спільноти передбачає застосування т.зв. меморіального методу, що полягає в обліку доходів і витрат у момент ухвалення трансакції, незалежно від фактичного руху фінансів.

Гостра критика і закиди щодо невідповідності до Конституції Польщі висловлювалися натомість про включення до поняття боргу в категорії «кредити й позики» інших названих зобов'язань. Причому закиди ці стосувалися не лише Змін до Постанови згідно зі ст. 72 Положення № 2 ЗДФ, а і частково – самої Постанови міністра фінансів¹¹. Найсуттєвішою вадою як Змін, так і самої Постанови називається порушення ст. 215 Положення № 1 Конституції, відповідно до якого метод розрахунку державного боргу має законодавче підґрунтя, а визначення цього методу – це передусім визначення обсягу поняття державного публічного боргу, а отже й окреслення поняття боргових зобов'язань. Таким чином, без попереднього впровадження змін до Закону не можна внести жодних інших змін.

Державний борг є боргом усього сектора публічних фінансів, включно з боргом ОМС. Домінантне місце в складі державного публічного боргу має на практиці борг Державного Казначейства (що охоплює у тому числі борг урядового сектора фінансів), котрий у 2011 р. становив 91,7%. При цьому частина боргу урядового сектора фінансів становила 7,9%. Однак динаміка зростання боргу ОМС і поєднаних з ними структур була значно вищою в період 2010–2011 рр., ніж динаміка зростання боргу Державного Казначейства (відповідно 538,6% та 271,6%). На кінець 2011 р. борг урядового сектора фінансів становив 64,3 млрд злот.¹² Настільки суттєва динаміка зростання боргу ОМС пов'язана з реалізацією проектів, фінансованих у тому числі з бюджету ЄС. Можливість використати цей вид фінансової допомоги передбачає також власний вклад з боку інституцій самоврядування, що теж нерідко викликає потребу взяти борг через брак необхідної кількості власних коштів. Зворотні механізми збільшують можливість ОМС одержувати беззворотні позики із закордонних джерел, у тому числі тих, які походять зі Структурних фондів та Фонду Європейської спільноти.

¹¹ Див.: M. Bitner, M. Kulesza. Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa // Samorząd Terytorialny. – № 7–8. – 2011; M. Mazurkiewicz. Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne // Finanse Komunalne. – № 4. – 2011.

¹² Див.: Dług publiczny. Raport Roczny 2011 // Ministerstwo Finansów. – Warszawa, 2012. – с. 54.

3. Вплив дефіциту бюджету й джерел його фінансування на борг одиниці місцевого самоврядування

Поняття дефіциту бюджету слід розглядати в парі з доходами і витратами, визначеними в річному фінансовому плані. Різниця між доходами і витратами у бюджеті за рік може мати як плюсове, так і мінусове значення. Тоді в першому випадку ми б мали справу із надлишком бюджету, а в другому – із дефіцитом. Тобто дефіцит бюджету – це мінусова різниця між доходами і витратами у бюджеті ОМС. Подібна нерівновага може позначатися не лише на етапі планування й установаження наслідку бюджету, а й спричинити перехідну, упродовж року, нестачу коштів, викликану незапланованим використанням доходів чи незбігом у часі надходжень і витрат. Законодавець виразно розмежовує поняття дефіциту бюджету, котрий відображає стан нерівноваги в бюджеті протягом року (ст. 217 Пол. № 2 ЗДФ) від т.зв. перехідного, що відзначається тимчасовою нестачею коштів (ст. 89 Пол. № 1 п. 1 і Пол. № 2 ЗДФ). Однак короткотривалі нестачі можуть викликати появу дефіциту, якщо до кінця року фінансові потоки не стабілізуються.

Дефіцит бюджету слід вивчати в контексті одного з засадничих принципів, що визначають зміст бюджету, а саме: принципу бюджетної рівноваги. Цей принцип у класичному його розумінні містить положення про повне покриття запланованих у бюджеті витрат з одержаного протягом року прибутку, що своєю чергою означає обов'язкове узгодження загальної суми бюджетних витрат до загальної суми бюджетних доходів. За такого розуміння поняття рівноваги поява дефіциту бюджету взагалі була неможлива. Однак зміст згаданого принципу зазнав певних змін і наразі у його дефініції передбачається можливість ухвалення такого бюджету, у якому заплановані витрати можуть перевищувати доходи, щоправда, за умови встановлення реальних джерел покриття дефіциту бюджету і визначення безпечної межі заборгованості суб'єктів публічної діяльності. Мета цих вимог – протидіяти дебетовим заборгованостям суб'єктів господарювання, зокрема таким, як: посилення інфляції чи завеликий фінансовий тягар на минулому бюджеті, пов'язаний зі сплатою боргу чи позики через обмеження як майнових витрат, так і поточних, або за допомогою платників податку, котрих обтяжують підвищеними платежами для врівноваження державних коштів. Сучасний принцип рівноваги бюджету має ширшу дефініцію, котра охоплює не тільки узгодженість доходів і витрат бюджету, але й прибутку, який можна призначити або на витрати в цьому бюджетному році, або на покриття витрат, пов'язаних зі сплатою раніше взятих позик чи кредитів, купівлею емітованих цінних паперів. За такого визначення збереження «бюджетної рівноваги» можливе тільки тоді, коли витрати, збільшені на обов'язкові сплати, узгоджені з доходами, збільшеними на прибуток бюджету ОМС за рік. Ухвалення «дефіцитних» бюджетів, у яких джерелом покриття фінансової

нестачі є довготермінові зобов'язання (кредити, позики, надходження з емісії цінних паперів) є головною причиною заборгованості ОМС і, як наслідок, причиною їх боргу перед державою.

Серед причин дефіциту бюджету варто відзначити також занадто малі публічні доходи (що може пояснюватися зокрема зниженням темпу економічного розвитку, зменшенням доходів фізичних осіб чи кризою на ринку праці), надмірними витратами бюджету, пов'язаними з реалізацією ОМС заходів, спрямованих на розвиток, також помилки, допущені на стадії планування бюджету, приміром неправильний розрахунок доходів, висока вартість обслуговування державного публічного боргу, неефективна система повернення податків, непередбачувані у бюджетному році витрати, викликані зокрема неврожаєм чи громадськими протестами¹³.

Ті чи інші обов'язкові правові норми насправді не зобов'язують ухвалювати бюджет у його врівноваженій фінансовій версії. Натомість обов'язковій регламентації підлягає розмір дефіциту бюджету (у зв'язку з боргом ОМС) і шляхи його покриття.

Дефіцит ОМС може покриватися прибутком від продажу цінних паперів, емітованих цієї інституцією, також з кредитів і позик, приватизації майна ОМС, надлишку бюджету попередніх років, з т.зв. вільних коштів – надміру грошових надходжень на поточному рахунку бюджету, що з'являється після сплати кредитів і позик, а також в результаті емісії цінних паперів з минулих років¹⁴. Норми, викладені у ст. 217 Пол. № 2 ЗДФ, містять закритий каталог можливих джерел покриття дефіциту бюджету. Прибуток, який походить з цих джерел, має різний характер – здебільшого ідеться про зворотні кошти: кредити, позики, надходження з емісії цінних паперів тощо, які наповнюють бюджет протягом року в різний час та підлягають поверненню в майбутньому, що може мати вплив на майбутнє фінансове положення ОМС. Праджерелом зазначених вільних коштів є також надходження з вищеперерахованих джерел, якщо останні не використовуються повністю на покриття цього річних витрат, а переходять на наступний бюджетний рік. До групи вільних коштів варто зарахувати й оплати позик, наданих ОМС, що надійдуть у бюджетному році, на який планується дефіцит.

Надлишок бюджету з попередніх років і надходження від приватизації майна ОМС належать до категорії власних джерел покриття дефіциту бюджету. При цьому таким джерелом може бути лише підсумований надлишок за минулі роки, але в жодному випадку не з попереднього року. Цей надлишок є позитивним сальдо від суми всіх доходів та суми всіх витрат

¹³ Див.: M. Pietrewicz. *Finanse publiczne // Finanse /* під ред. J. Ostaszewskiego. – Warszawa, 2010. – с. 181 і далі.

¹⁴ Див.: U. Tkaczuk, W. Janek. *Sposób obliczenia nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wolnych środków // Finanse Komunalne.* – № 12. – 2008.

тієї чи іншої ОМС за весь період її діяльності. Насправді надлишок бюджету лише незначною мірою покриває дефіцит бюджету ОМС¹⁵.

Для приватизації майна застосовуються норми Закону про комерціалізацію й приватизацію від 30 серпня 1996 р., зокрема норми, викладені у статті 68 Пол. № 1¹⁶, де визначено поняття приватизації, а також способи її реалізації¹⁷. Приватизація майна тієї чи іншої гміни може відбутися шляхом продажу акцій або паїв у товариствах, котрі виникли з колишніх комунальних підприємств. Повіти, наприклад, не мають можливості приватизувати майно, тому що не мають права створювати подібні товариства. Прибуток від приватизації становить незначну частину коштів, потрібних на покриття дефіциту ОМС.

Основними джерелами фінансування дефіциту бюджету ОМС є кредити й позики, а також кошти від емісії комунальних облігацій. Вони є довгостроковими зобов'язаннями і мають вирішальний вплив на величину боргу ОМС. Згідно зі ст. 212 Пол. № 1 п. 6 ЗДФ, ліміт боргових зобов'язань за кредитами, позиками чи емісією цінних паперів – як коротко-, так і довгострокових – визначається Бюджетною Постановою. Розмір цього ліміту повинен мати обґрунтування в ухваленому бюджеті як основі фінансового положення ОМС. Юридичною базою для взяття кредитів, позик чи емісії цінних паперів на покриття планованого дефіциту є норми ст. 89 Пол. 1 п. 2 ЗДФ.

Розпорядчий орган ОМС може в Бюджетній Постанові надати повноваження адміністрації не лише до взяття короткотермінових фінансових зобов'язань (скажімо, на покриття тимчасового дефіциту бюджету, тобто такого, котрий виник протягом бюджетного року), а й довготермінових зобов'язань. Такі дії пояснюються тим, що якщо розпорядчий орган ухвалює Бюджетну Постанову, в якій приймає за необхідність звернення до такого виду джерел фінансування і водночас встановлює ліміти зобов'язань, то в такий спосіб підтверджує своє бажання брати кредити, позики чи емітувати комунальні облігації. Узяття того чи іншого фінансового зобов'язання має вторинний характер до відповідних розпоряджень щодо цього питання у Бюджетній Постанові. Незважаючи на це, згадане уповноваження є факультативне. А його відсутність означає, що кожного разу за потреби взяття певного фінансового зобов'язання розпорядчий орган ОМС прийматиме окреме рішення в цій справі.

Взяті кредити, позики чи надходження від емісії комунальних облігацій становлять прибуткову частину ОМС, відповідно їх сплата – витратну части-

¹⁵ Див.: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku. – Warszawa, 2012. – с. 230 і 291.

¹⁶ Dziennik Ustaw. – 2002. – № 171. – п. 1397 з пізніш.зм.

¹⁷ Див.: M. Przychodzki, K. Sącińska. Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej // Samorząd Terytorialny. – 2005. – № 9; R. Pędrak. Prywatyzacja spółek komunalnych w trybie przetargu publicznego // Finanse Komunalne. – 2008. – № 7–8.

ну того самого бюджету. Цілі використання подібних зобов'язань установлені в ст. 89 Пол. 1 п. 1–4 і у ст. 90 ЗДФ. Призначаються вони здебільшого на забезпечення плинних фінансових потоків ОМС протягом бюджетного року, а також покриття дефіциту бюджету за неможливості його фінансування з інших джерел, на оплату раніше взятих фінансових зобов'язань за браку власних коштів, на створення умов для якомога ширшого використання бюджетних коштів ЄС на передбачені ними заходи. Величина кредитів, позик і надходжень від емісії комунальних облігацій, необхідна для покриття планованого дефіциту бюджету і сплати довгострокових фінансових зобов'язань, визначає позикові потреби ОМС.

Кредити й позики, а також імовірна емісія комунальних облігацій, що призначаються на покриття тимчасового дефіциту бюджету ОМС, передбачають надходження у вигляді запланованих доходів на цей рік. Вони підлягають оплаті у тому ж бюджетному році, в якому були взяті, а отже такі зобов'язання є короткостроковими. Крім того, вони не мають впливу на рівень боргу ОМС (якщо тільки не були сплачені до кінця бюджетного року, у якому були взяті), за винятком сплати відсотків за цими зобов'язаннями, що збільшують показник обов'язкових оплат ОМС по відношенню до загальної доходової суми бюджету. Натомість довгострокові фінансові зобов'язання впливають на величину боргу ОМС, окрім кредитів, позик і надходжень від емісії цінних паперів, частина яких спрямовується на оплату раніше взятих зобов'язань, а тому не збільшує боргу, бо належить до джерел його покриття.

Комунальні облігації – це цінні папери, емітовані гмінами, повітами, самоврядними воєводствами, союзами ОМС, кошти від яких призначаються на фінансування конкретного заходу¹⁸. Правовою базою для їх емісії є Закон «Про облігації» від 29 червня 1995 р.¹⁹. Емітент цих цінних паперів підтверджує статус боржника у кредитора і зобов'язується виконати всі взяті на себе зобов'язання. Облігації емітуються серійно. Застосовуючи різні критерії, облігації можна розподілити на: 1) коротко-, середньо- і довгострокові – з огляду на час прострочки; 2) державні й закордонні – зважаючи на місце емісії; 3) грошові, негрошові та змішані – залежно від виду забезпечення тієї чи іншої облігації; 4) недержавні й державні – беручи до уваги спосіб емісії; 5) з постійним, змінним, нульовим купонним доходом, індексовані облігації – відповідно до критерію нарахування відсотків за облігаціями. Для практичного використання облігацій як форми фінансування ОМС важливим є розподіл облігацій на загальні й прибуткові залежно від джерела покриття зобов'язань, пов'язаних із цим цінним папером. Загальні облігації характеризуються тим,

¹⁸ Детальніше див.: P. Śliwiński, J. Ostrowski, M. Stepniewski. Obligacje komunalne i ich rola w finansowaniu inwestycji. – Warszawa, 2005; P. Wajda. Prawne i ekonomiczne aspekty obligacji komunalnych emitowanych przez gminę w drodze oferty publicznej na rynek regulowany // *Finanse Komunalne*. – № 5. – 2009; A. Wołowczyk. Obligacje komunalne. Zakamycze, 2003.

¹⁹ Див.: *Dziennik Ustaw*. – 2001. – № 120. – п. 1300 з пізніш.зм.

що зобов'язання, з ними пов'язані, сплачуються із загальних бюджетних засобів, натомість за прибуткових облігацій емітент може обмежити свою відповідальність до суми прибутку, який випуск облігацій може принести, або до суми прибутку від інших заходів, установлених емітентом, чи до вартості майна, придбаного на кошти, одержані від емісії облігацій²⁰.

З точки зору емітента, облігація виконує позикову функцію, вона є інструментом пошуку на ринку коштів з метою профінансувати передусім ті заходи ОМС, котрі сприяють розвитку. Емісія комунальних облігацій може бути виконана як на недержавному рівні, так і на державному.

На підставі норм законів «Про державний устрій» (зокрема ст. 18 Пол. № 2 п. 9 літ. б), Закону «Про самоврядування гмін» (ст. 12 п. 8 літ. б), Закону «Про самоврядування повітів» та ст. 18 п. 19 літ. б Закону «Про самоврядування воєводств»), розпорядчий орган ОМС зобов'язаний установити в прийнятій Постанові не лише умови випуску облігацій (розмір, мету емісії, вид облігацій), а й схеми їх збуту, викупу і придбання²¹. Випуск облігацій породжує певні права й обов'язки. Так, емітент, наприклад, зобов'язується виконувати покладені на нього обов'язки на принципах і в обсязі, прописаних в умовах емісії. Постанова розпорядчого органу містить розпорядження щодо умов взяття зобов'язань, пов'язаних із випуском облігацій, своєю чергою Закон про бюджет лімітує як ці зобов'язання, так і призначення надходжень від емісії.

Остання фінансова криза неабияк вплинула на збільшення ролі облігацій для фінансування тих чи інших проектів ОМС. Ситуація на фінансовому ринку не сприяла збільшенню кредитної заборгованості. Кошт емісії облігацій можна порівняти з коштами узяття ОМС банківського кредиту. До фінансових послуг, пов'язаних з емісією цього виду цінних паперів, не застосовуються правові норми щодо державних замовлень²², у зв'язку з чим інституції самоврядування можуть не організувати тендер (що є обов'язкове у випадку банківського кредиту), завдяки чому процедура одержання коштів менше ускладнюється і пришвидшується. Однак кредити й позики і досі є головним фінансовим зряддям ОМС. Ринок ОМС не одноманітний, складається із досить різних за економічним потенціалом одиниць: з одного боку, це велика кількість маленьких сільських гмін, з іншого ж – польські мегаполіси з бюджетами, що перевищують мільярд злотих. Потреби і можливості цих одиниць теж, зрозуміло, різні. Малі гміни частіше змушені брати звичайні кредити, тоді як більші одиниці цінують вигоди такого інструменту, як облігації. На тлі всіх ОМС відрізняється місто-столиця Варшава, яке у 2009 р. випусти-

²⁰ Див.: *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć* / під ред. А. Drwilo, D. Maślak. – Warszawa, 2009. – с. 231.

²¹ На зміст Постанови щодо емісії і форми розпоряджень у ній мають вплив регулювання Закону «Про облігації» та Закону «Про обіг фінансових засобів» від 29 липня 2005 р. (*Dziennik Ustaw.* – 2010. – № 211. – п. 1384 з пізніш.зм.).

²² Закон «Про державні замовлення» від 29 січня 2004 р. (текст див.: *Dziennik Ustaw.* – 2010. – № 113. – п. 759 з пізніш.зм.) та ст. 4 п. 3 літ. j).

ло й продало міжнародні (т. зв. євро-) облігації. Таке фінансове рішення може собі дозволити лише мінімальна кількість ОМС. Адже випуск міжнародних облігацій повинен мати чітко встановлену вартість, щоби така емісія зацікавила міжнародних інвесторів. Мінімальна вартість оцінюється на рівні 200 млн євро. Крім того, принципи міжнародної емісії є дещо інші: вона підпорядковується праву Великої Британії і здійснюється на основі проспекту емісії. Єврооблігації реєструються в одній із розрахункових систем, а також котуються на біржі (найчастіше в Люксембурзі). При цьому обов'язково треба мати хоча б один кредитний рейтинг. Специфіка міжнародного ринку така, що він здебільшого «бронюється» для великих самоврядних одиниць, які зможуть виконати всі вимоги. Емісія міжнародних облігацій також пов'язана з ризиком. Самоврядні інституції, що вдаються до такого виду фінансування, підлягають великому валютному ризику.

4. Структура боргу одиниць місцевого самоврядування

Борг ОМС найчастіше виникає внаслідок узяття довгострокових зобов'язань у вигляді позик, кредитів та емісії місцевих цінних паперів (облігацій), призначених на покриття планованого дефіциту бюджету²³. Частина зобов'язань, пов'язаних з іншими видами боргу (типу борг на вимогу, прийняття депозитів) займає у структурі боргу ОМС незначне місце. Основною причиною заборгованості ОМС є відсутність бюджетної рівноваги і брак власних коштів на покриття недостачі у бюджеті. Узяття боргу пов'язане з політикою розвитку, здійснюваною місцевою владою, мета якої: покращення якості й доступності надаваних послуг. Зворотні механізми служать здебільшого для фінансування інвестиційних заходів. Використання цих механізмів, навіть обгрунтоване, може також негативно впливати на фінансове становище в майбутньому. Так, у наступних бюджетах можуть з'явитися додаткові витрати на обслуговування боргу і необхідність мати надлишок для сплати боргу. Відтак перед кожним взяттям кредиту повинен здійснюватися економічний розрахунок фінансових і позафінансових коштів і користей, які можливі за того чи іншого зовнішнього фінансування²⁴. Це б дало можливість ОМС реалізувати заплановане і водночас обслуговувати борг без зайвих обмежень, з урахуван-

²³ Детальніше див.: M. Bitner, E. Chojna-Duch. Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych // Prawo finansowe / під ред. E. Chojny-Duch i H. Litwińczuk. – Вид. III. – Warszawa, 2010. – с. 115 і далі; Z. Ofiarski. Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego // Finanse Komunaln. – № 1–2. – 2010; S. Owsiak. Finanse publiczne. Teoria i praktyka. – Warszawa, 2002. – с. 257 і далі.

²⁴ Див.: W. Nykiel. Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych. – Łódź, 1993. – с. 29; S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka. Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny. – Warszawa, 1993. – с. 70 і далі; S. Owsiak. Finanse publiczne, teoria i praktyka. – Warszawa, 1997. – с. 190.

ням як теперішньої, так і прогнозованої на майбутнє фінансової ситуації, у тому числі ситуації накопичення доходів²⁵.

Частина кредитів і позик у структурі зобов'язань ОМС, що належать також до публічного боргу, у 2011 р. становила 91,1% (для порівняння: у 2010 р. – 90,5%, у 2009 р. – 86%). Крім того, ця частина відрізнялася залежно від видів ОМС: у гмінах – 96,8%, повітах – 96,2%, містах зі статусом повітів – 94,1%, у самоврядних воєводствах – 92,5%, у столиці – 48,3%²⁶. Натомість участь облігацій у структурі зобов'язань, котрі належать до державного боргу, у 2011 р. становила 7,6% (у 2010 р. – 8%, у 2009 р. – 12,8%). Ця частина так само відрізнялася залежно від видів ОМС, і для гмін становила ледь-ледь 1%, для повітів – 3,1%, для міст зі статусом повітів – 5%, для самоврядних воєводств – 6,6%, а для міста Варшави – 51,7%. Середня заборгованість ОМС у 2011 р. становила 38,4% (у 2010 р. відповідно 33,8%, а у 2009 р. – 26%) від розміру доходів на кінець бюджетного року, тоді як юридично дозволений ліміт заборгованості – це 60%. Заборгованість вище середнього рівня спостерігалася в містах зі статусом повітів – 48,5% і у відокремленому від них місті-столиці Варшава – 52,9%. Найнижчий рівень заборгованості мали повіти – 26,1%. У 30-ти ОМС (29 гмін і 1 повіт) установлений правом ліміт заборгованості був перевищений. На це мало вплив розширення дефініції кредитів і позик, зараховуваних до державного боргу, ухвалене Постановою Міністра фінансів з 23 грудня 2010 р. про особливий спосіб класифікації боргів, що входять до державного публічного боргу, у тому числі боргу Державного Казначейства, котре набуло чинності 1 січня 2011 р. Для порівняння: у 2010 р. кількість одиниць, що перевищили дозволений ліміт у 60%, становила 17 гмін, тоді як у 2009 р. – лише 7 гмін.

82% боргових зобов'язань ОМС зі складу державного боргу 2011 р. мали внутрінаціональний характер. Так само, як і раніше, основною групою кредиторів були національні банки (73,9% заборгованості ОМС), борги у секторі державних фінансів становили 7% від загальної суми зобов'язань у структурі державного публічного боргу. При цьому найбільшу частину цього боргу становили зобов'язання гмін – 39,5% і міст зі статусом повітів – 33,6%. Частина решти ОМС (повітів, самоврядних воєводств, міста-столиці) не перевищила 10% загальної суми зобов'язань.

У структурі зобов'язань типу боргу в 2011 р. домінували кредити й позики (92%). Випуск цінних паперів був головним джерелом боргу міста Варшави, адже емісія складала більшу половину його зобов'язань, хоч загалом по країні цей вид боргового зобов'язання мав лише 7,6%. Так само незначною була час-

²⁵ Див.: I. Świderek. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu // Samorząd Terytorialny. – 2011. – № 6. – с. 42.

²⁶ Усі емпіричні дані взято з джерела «Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku» (Warszawa, 2012. – с. 176–180), створеного Національною Радою регіональних палат аудиторів.

тина зобов'язань типу боргу на вимогу, а саме: 0,4%, що свідчить про досить стабільне фінансове становище ОМС. Своєчасно не сплачені борги були найбільшим тягарем для гмін і міст зі статусом повітів, а їх частина формувалася на рівні 0,5% – 0,6% від загальної суми зобов'язань.

Територіальне самоврядування послуговується різними формами фінансування своїх позикових потреб, диверсифікуючи джерела походження боргового капіталу, а також створюючи графік погашення заборгованості відповідно до термінів його сплати у майбутньому. Кредити й позики і досі домінують серед усіх інших способів заборгованості ОМС. Частина комунальних облігацій у загальній сумі боргу ОМС свідчить натомість про те, що вони є радше додатковим, ніж альтернативним джерелом пошуку фінансування для покриття банківського кредиту.

Механізм, за допомогою якого ОМС управляє боргом, – це багаторічний фінансовий прогноз у вигляді складного плану-проспекту, що ухвалюється розпорядчим органом ОМС. Крім детального прогнозу бюджетних параметрів і графіка заходів на багато років наперед, цей документ містить також багаторічний прогноз погашення ОМС боргу (ст. 226 ЗДФ). Багаторічний прогноз погашення боргу показує на тлі наступних років рівень заборгованості за взятими позиками і кредитами, випущеними комунальними облігаціями чи прийнятими депозитами, показує також установлений згідно зі ст. 243 ЗДФ²⁷ рівень і спосіб погашення боргу по окремих роках та індивідуальний для кожної ОМС ліміт обтяження бюджету сплатою боргу одночасно з коштами його обслуговування та коштами погашення даних гарантій і порук. Джерелом погашення боргу можуть бути надлишки бюджету в наступні роки або взяті раніше зобов'язання на сплату боргу. Можливість узяття зобов'язань на фінансування позикових потреб ОМС виникає зі ст. 89 Пол. 1 п. 3 ЗДФ. Названі вище джерела погашення боргу мають узгоджуватися з прогнозами, ухваленими на наступні роки щодо планованих надлишків, а також прибутку і бюджетних витрат. Період прогнозу погашення боргу розробляється на час, коли взято та планується взяти кредит. Прогноз боргу є тим елементом, у якому час планування може бути значно довшим за інші складники багаторічного фінансового прогнозу, адже взяті на реалізацію проектів зобов'язання зазвичай вимагають довшого строку їх погашення, ніж власне реалізація проекту на ці кошти. Цей факт не може бути єдиною суттєвою перешкодою для реальної оцінки розміру бюджету, а власне розмір враховується в ході розробки прогнозу боргу. Визначення показника спроможності ОМС погасити борг вимагає також звернення

²⁷ Індивідуально допустима заборгованість ОМС, визначена у ст. 243 ЗДФ буде впроваджена як обов'язкова з 2014 р. До цього часу обов'язковими є показники, установлені в ст. 169 і 170 Закону «Про державні публічні фінанси» від 2005 р., тобто показник погашення боргу разом з коштами на його обслуговування порівняно із запланованими на цей бюджетний рік становить 15%, а показник загальної суми боргу на кінець бюджетного року порівняно з одержаними доходами певної ОМС узагалі – 60%.

уваги в прогнозі на суму заборгованості щодо основних бюджетних чинників, таких як прогнозовані доходи, у тому числі поточні й доходи від продажу майна; витрати, зокрема поточні; бюджетний підсумок, а також прибутки і витрати. Суми цих бюджетних чинників важливі для оцінки прогнозу величини боргу згідно з установленими у ст. 242 і 243 ЗДФ фіскальними правилами. Необхідність забезпечити кошти на реалізацію проектів, у тому числі тих, які походять з джерел т.зв. зворотного характеру, вимагає своєю чергою оцінки фінансового становища ОМС на довшу часову перспективу, особливо оцінки спроможності профінансувати обов'язкові проекти і сплатити борг. У зв'язку з цим одним з основних цілей створення багаторічного фінансового прогнозу є перевірка фінансової стабільності ОМС на довший часовий період. Фінансова стабільність виражається у тому числі здатністю обслуговувати взятий на себе борг й утримувати в майбутньому фінансові потоки²⁸. Чітко визначені у багаторічному фінансовому прогнозі суми основних бюджетних чинників, таких як доходи і витрати, якраз і дозволяє оцінити можливість підтримувати плинність фінансових потоків на роки. Рішення, запропоновані в Законі про публічні фінанси щодо фіскальних правил, які зобов'язують під час написання бюджету, мають на меті обмеження взяття довгострокових зобов'язань на фінансування майнових витрат, а також протидію надмірній заборгованості ОМС, при цьому враховуються величина бюджету і спроможність погасити борг кожної окремої ОМС для того, щоб розписати оперативний надлишок (позитивне сальдо між поточними доходами й поточними витратами) і доходи з продажу майна. З одного боку, формування бюджету за умови збереження фіскальних правил має запобігти борговому «ярму», з іншого ж – забезпечити збереження бюджетної стабільності.

5. Обмеження щодо взяття боргу одиницями місцевого самоврядування

Закон про державні публічні фінанси містить правові норми, за допомогою яких регулюються принципи та умови взяття довгострокових боргових зобов'язань з одночасною протидією надмірній заборгованості ОМС. Ці обмеження мають як зовнішній, так і внутрішній характер.

Зовнішні обмеження щодо взяття боргу ОМС спричинені регулюванням державного боргу, до якого входить і борг ОМС. Ці регулювання пов'язані з проведенням запобіжних заходів чи санаційних процесів з метою збереження визначеного в Конституції 60% ліміту боргу. Внутрішні обмеження своєю чергою створюють таке правове регулювання, котре стосується безпосередньо принципів та умов заборгованості ОМС.

²⁸ Див.: S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski. Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne // *Finanse Komunalne*. – 2010. – № 7–8. – с. 52.

Зовнішні обмеження щодо взяття боргу обґрунтовуються спільним зв'язком між заборгованістю ОМС та заборгованістю всього сектора державних фінансів. Вони полягають на законодавчо впровадженому запобіжному ліміті та пов'язаних із ним санаційних заходах. Ці макроекономічні обмеження зрештою спричиняють те, що ОМС відчують на собі тягар значно більшого боргу Державного Казначейства. Виявляється це зокрема в обмеженнях, що виникли з:

1) перевищення другого запобіжного ліміту – 55%, після чого ОМС зможе взяти борг виключно на покриття дефіциту бюджету, пов'язаного з реалізацією проектів на кошти ЄС чи держав-членів ЄАВТ (ст. 86 п. 2 літ. d ЗДФ). Крім того, після цього ОМС не зможе отримати позики від держави;

2) перевищення третього запобіжного ліміту – 60%, після чого ОМС забороняється схвалювати бюджети з дефіцитом, а установи ОМС не можуть давати поруки чи гарантії (ст. 86 п. 3 літ. c і d ЗДФ).

Законодавчо закріплені обмеження впливають не лише на визначення розміру заборгованості, а й на саму структуру взятого боргу, котра має тісний зв'язок із його розміром і коштами на його обслуговування. А отже, ті чи інші установи органів самоврядування, а також потенційні спонсори повинні брати до уваги можливий ризик збільшення витрат.

Внутрішні обмеження щодо взяття боргу можна поділити на 2 групи: першу – що стосується умов взяття ОМС боргових зобов'язань, і другу – що включає допустиму межу заборгованості. Ці групи можна також охарактеризувати як якісні та кількісні обмеження.

Обмеження щодо умов взяття боргу передбачають:

1) обмеження суми взятих кредитів і позик чи зобов'язань за випущеними цінними паперами до розміру, визначеного в Законі «Про бюджет» (ст. 91 Пол. 1 ЗДФ). Адже саме останній закон є фундаментом фінансової політики ОМС на рік, і в ньому установлюються ліміти для будь-яких заборгованостей ОМС, у тому числі довгострокових, про які згадується у ст. 89 Пол. 1 (п. 2–4) і ст. 90 ЗДФ.²⁹;

2) можливість узяття виключно таких фінансових зобов'язань, що призналися б на цілі, визначені у Законі «Про державні публічні фінанси» (ст. 89 Пол. 1 п. 2–4 і ст. 90), зокрема на: фінансування запланованого дефіциту бюджету ОМС; погашення раніше взятих зобов'язань за випущеними цінними паперами чи взятими раніше позиками і кредитами; попереджувальне фінансування заходів, на які виділено кошти бюджету ЄС; фінансування витрат або інвестицій на заходи, що входять до зразків фінансових проектів (ЗФП) і на реалізацію яких взято позику з державних фондів;

²⁹ Якщо Закон «Про бюджет» на певний рік не містить, незважаючи на вимоги, ліміту заборгованості, гміна не має права брати кредити й позики чи випускати цінні папери (див. Ухвали Вищого Арбітражного суду у м. Жешув від 12 червня 2007 р. «I SA/Rz 400/07» // *Finanse Komunalne*. – 2007. – № 10. – с. 74).

3) обмеження суми взятих фінансових зобов'язань, а саме: заборона встановлення дисконтного доходу від випуску ОМС цінних паперів на більше ніж 5% від номінальної вартості комунальної облигації, а також заборона капіталізації відсотків, іншими словами – додавання до номінальної вартості зобов'язання розміру належних дивідендів і пізніший розрахунок процентної ставки від цієї суми;

4) обмеження можливості взяття фінансових зобов'язань, максимальну номінальну вартість яких (у польських злотих) слід погасити у день виставлення рахунку, хоча в день ухвалення трансакції ця вартість не була встановлена; це обмеження стосується зокрема зобов'язань, номінованих в іншій валюті, і завдяки ньому виключається ризик узяття заборгованості, узалежненої від зміни курсу валюти (ст. 92 Пол. 1 ЗДФ); проте обмеження не має обов'язкового характеру³⁰;

5) заборона збільшення витрат чи обмеження доходів, запланованих у проекті бюджету, унаслідок чого розпорядчий орган ОМС збільшує дефіцит бюджету ОМС. Такі зміни своєю чергою вимагають попередньої згоди адміністрації (ст. 240 Пол. 2 ЗДФ);

6) заборона взяття боргу на фінансування витрат поточного бюджету (ст. 242 ЗДФ); отже, підставою до взяття ОМС боргу може бути тільки відсутність коштів на покриття майнових витрат або раніше взятих зобов'язань з метою сплати;

7) обов'язкове одержання згоди від регіональної Рахункової палати на погашення кредитів, позик чи викупу цінних паперів, а також експертної оцінки цього ж органу про стан боргу чи дефіциту бюджету ОМС, при цьому борг є одним з багатьох складників, що підлягають в цій оцінці контролю. Перша група обмежень передбачає оцінку з питань: правильного розпланування суми боргу, що виник внаслідок узятих зобов'язань в багаторічному фінансовому прогнозі та бюджеті ОМС (оцінка має вирішальний характер); можливості погашення кредиту або позики чи викупу цінних паперів, а також можливості покрити представлений ОМС дефіцит бюджету. Натомість до другої групи обмежень належать оцінки проекту Постанови про багаторічний фінансовий прогноз і проекту бюджету. Експертні оцінки видають на різних етапах бюджетної процедури і додають або до протоколу вже оціненого проекту, або до протоколу Постанови. Видаючи оцінки, Рахункова палата в такий спосіб контролює борг ОМС, але водночас і запобігає ймовірним порушенням обов'язкових правил або норм.

Обмеження щодо допустимого ліміту заборгованості окреслюються кількісними показниками:

1) до 2013 року обов'язковими були 2 показники заборгованості, встановлені нормами ст. 169 і 170 ЗДФ від 2005 р. й однакові для всіх ОМС. Перший з них стосувався відношення сумарного розміру сплат за кредитами і позиками

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів від 17 грудня 2010 р. про випадки, у яких не застосовуються обмеження щодо взяття деяких фінансових зобов'язань одиницями сектора публічних фінансів, за винятком Державного Казначейства (Див.: Dziennik Ustaw. – № 250. – п. 1678).

разом із відсотками, викупу цінних паперів разом з відсотками й дисконтним доходом, можливих сплат за наданими ОМС гарантіями та довіреностями до запланованих в бюджеті доходів. Цей показник становив максимально 15% (12% за умови, якщо відношення суми державного боргу до ВВП перевищить 55%). Другий показник стосувався загальної суми боргу на кінець бюджетного року, ця сума не може перевищити 60% одержаних ОМС доходів за бюджетний рік;

2) починаючи з 2014 року, обов'язковим стане індивідуальний показник допустимого рівня заборгованості, який встановлюється відповідно до спроможності кожного конкретного ОМС погасити борг разом з коштами на його обслуговування. Цей показник визначається згідно з нормами ст. 243 ЗДФ від 2009 р. і становить середнє арифметичне від підсумованих за останні 3 роки відношень між показниками поточного бюджету (результати діяльності у вигляді різниці між поточними доходами і витратами бюджету), збільшеними на прибуток від продажу майна, до загальної суми доходів за ці роки. Розпорядчий орган ОМС не має права ухвалити бюджет, реалізація якого викличе в цьому, а також наступних бюджетних роках збільшення показника відношень між загальною сумою всіх оплат кредитів і довгострокових позик разом з належними відсотками (у тому числі за короткостроковими кредитами), викупу цінних паперів разом з належними за ними відсотками й дисконтом, а також потенційних оплат за виданими довіреностями або гарантіями та загальною сумою запланованого прибутку (показник погашення зобов'язань), що своєю чергою перевищить показник кредитоспроможності ОМС. У визначенні показника погашення заборгованості не враховуються сплати за взятими з бюджету ЄС чи з безпроцентної допомоги від ЄАВТ позиками на реалізацію програми, проекту, у тому числі фінансового, також не враховуються потенційні оплати за довіреностями або гарантіями, наданими ОМС юридичним суб'єктам самоврядування, котрі реалізують проекти ОМС у межах програм, що фінансуються за допомогою вищезгаданих інституцій. При цьому йдеться про строк заборгованості, не більший ніж 90 днів від дати завершення програми чи проекту, в тому числі фінансового, й отримання з узятих коштів рефундації (т.зв. виключення)³¹. Обґрунтуванням подібних виключень є факт, що раніше взяті на реалізацію зазначених проектів зобов'язання беруться зазвичай із закордонної безпроцентної допомоги, а отже мають гарантійне джерело погашення. Натомість у показнику погашення зобов'язань враховуються оплати за зобов'язаннями спілки, утвореної в тому чи-

³¹ На підставі ст. 36 Змін до законів у зв'язку зі здійсненням проекту бюджету від 7 грудня 2012 р. (див: Dziennik Ustaw. – 2012 р. – п. 1456) у роках 2013 та 2014–2018 під час визначення показника сплат заборгованості ОМС не належить враховувати також викупу цінних паперів і погашення кредитів та позик, за винятком відсотків за зобов'язаннями, узятими ОМС з метою погашення боргів недержавного закладу охорони здоров'я на принципах, установлених Законом «Про лікарську діяльність» від 15 квітня 2011 р. Крім того, у 2013 р. до 60% ліміту заборгованості ОМС не можуть бути включені борги, перейняті від недержавного закладу охорони здоров'я, що змінив свій статус на умовах, визначених у згаданому Законі. Це регулювання створює сприятливу атмосферу для ухвалення рішень щодо організаційних і статусних змін у системі охорони здоров'я.

слі ОМС, у розмірі, що пропорційний участі цієї ОМС у спільній інвестиції, фінансованій за допомогою кредиту, позики чи емісії облігацій (до сплати або викупу в цьому бюджетному році). А в інших випадках, що не пов'язані з конкретною інвестицією, – у розмірі, пропорційному участі ОМС у вкладеннях на користь спілки, до якої ОМС належить. Це рішення ухвалене з метою утримати фінансові зобов'язання спілок ОМС на безпечному для них рівні.

Джерелом погашення боргу ОМС можуть бути як власні бюджетні кошти або ті, які походять з рефундації бюджету ЄС чи безпроцентної допомоги країн-членів ЄАВТ, так і, у випадку їх браку – кошти з прибутку, одержаного після взяття кредитів, позик чи емісії комунальних облігацій.

Одиниці місцевого самоврядування можуть надавати позики і гарантії, загальна сума яких устанавлюється в Законі про бюджет (ст. 94 ЗДФ). Довіреності і гарантії надаються на певний строк і також до певної встановленої суми. Зобов'язання за ними вважаються потенційними (не сплачуються з виставленням рахунка), а тому не «зазіхають» безпосередньо на державні кошти – їх покриття з останніх можливе лише тоді, коли суб'єкт господарства не спроможний самостійно погасити свої зобов'язання. Однак вони враховуються в показнику сплати заборгованості, що визначається на конкретний бюджетний рік. Зобов'язання за наданими гарантіями чи поруками можуть стати реальними і збільшити борг ОМС³².

Висновки

Узяття боргу зазвичай пов'язане з політикою розвитку місцевої влади і має на меті поліпшення якості та доступності державних послуг. Зворотні механізми у вигляді кредитів, позик чи емісії цінних паперів, як правило, є засобом фінансування інвестицій. Звернення до цих механізмів, навіть якщо є обґрунтоване, може, однак, мати і негативні наслідки для майбутнього фінансового положення ОМС. Так, у бюджетах наступних років з'являться додаткові витрати у вигляді коштів на обслуговування боргу і, в результаті, – потреба виробити надлишок в бюджеті для погашення цього боргу. У зв'язку з цим погашення боргу вимагає попереднього економічного розрахунку, котрий би чітко окреслив кошти і вигоди, пов'язані з такою формою зовнішнього фінансування. Найважливішою при цьому є оцінка ступеня впливу взятого кредиту на фінансовий стан ОМС у майбутньому, а також відповідь на питання,

³² Детальніше див: A. Bieniaszewska, G. Czarnocki. Poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych // *Finanse Komunalne*. – 2007. – № 4; M. Serwach, K. Defecińska-Tomczak, R. Wojtas, R.P. Krawczyk. Wybrane, praktyczne zagadnienia dotyczące poręczeń udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego // *Finanse Komunalne*. – 2006. – № 4; Witalec. Poręczenia i gwarancje udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego // *Finanse Komunalne*. – 2002. – № 6.

чи ОМС зможе обслуговувати заборгованість і водночас реалізовувати без зайвих обмежень ті чи інші фінансові проекти.

Утілення інвестиційних проектів викликає збільшення в бюджетах ОМС майнових витрат, котрі не зможуть покритися запланованими доходами. Ухвалення бюджетів з дефіцитом, у яких джерелом нестачі коштів є довгострокові фінансові зобов'язання (кредити, позики або надходження від випуску цінних паперів), – це головна причина заборгованості ОМС і, як наслідок, збільшення їх публічного боргу. Правові норми, щоправда, не зобов'язують приймати бюджет у вигляді збалансованого фінансового плану. Правовому регулюванню підлягає, однак, розмір дефіциту бюджету (у зв'язку з боргом ОМС), а також спосіб його фінансування.

Правові рішення, ухвалені в Законі «Про державні та публічні фінанси» щодо фіскальних правил, обов'язкових під час укладання бюджету ОМС, мають на меті обмежити взяття довгострокових зобов'язань на фінансування виключно майнових витрат, а також протидіяти надмірній заборгованості ОМС. Згідно з цими обмеженнями, розміри заборгованості мають відповідати кредитоспроможності кожної окремої одиниці місцевого самоврядування, також ці розміри мають пов'язуватися з оперативним надлишком (позитивне сальдо між поточними доходами й поточними витратами) і прибутком від продажу майна. Укладання бюджету з урахуванням фіскальних правил, з одного боку, має на меті запобігати «борговому зашморгу», а з іншого – забезпечувати стабільність бюджетів ОМС.

Summary

Public Debt of Local Self-Governance

In the article the public debt of local self-governance is elucidated. The conclusion, that the debt acquiring is the consequence of the local self-governance development and is aimed at the improvement of the quality and accessibility of the state services. On the basis of the analysis of the scientific legal literature, the author makes her own conclusions with regard of the issue of the research.