

# MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 239

---

Prawne ograniczenia  
w zaciąganiu kredytów i pożyczek  
przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce  
na tle rozwiązań stosowanych  
w wybranych krajach europejskich

---

Marek Wiewióra

---

Projekt graficzny:  
Oliwka s.c.

Skład i druk:  
Drukarnia NBP

Wydął:  
Narodowy Bank Polski  
Departament Edukacji i Wydawnictw  
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21  
tel. 022 653 23 35, fax 022 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2009

Materiały i Studia są rozprowadzane bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

---

---

## Spis treści

---

Streszczenie .....	6
Abstract .....	6
Wstęp .....	7
1. Teoretyczne przesłanki ograniczania długu JST .....	8
2. Ograniczenia jakościowe .....	10
2.1. Cele zaciągania długu .....	10
2.2. Warunki zaciągania długu .....	17
3. Ograniczenia ilościowe .....	23
4. Nowe ograniczenia w zaciąganiu długu przez JST – istota i wyjaśnienia propozycji .....	32
4.1. Projekt ograniczeń jakościowych .....	32
4.2. Nadwyżka operacyjna – punkt wyjścia do stworzenia nowego ograniczenia ilościowego .....	35
Podsumowanie .....	43
Bibliografia .....	44

---

## Spis ramek

---

Ramka 1. Cele zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w Polsce . . . . .	15
Ramka 2. Przykłady nieściśności w konstrukcji prawnych ograniczeń długu JST. . . . .	16
Ramka 3. Przepisy ustawy o finansach publicznych regulujące kwestie zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w walutach obcych . . .	20
Ramka 4. Metoda obliczania nadwyżki operacyjnej. . . . .	36
Ramka 5. Przykładowe obliczenie maksymalnej kwoty obsługi zadłużenia na 2008 r. . . . .	38

---

## Spis tabel

---

Tabela 1. Przeznaczenie zobowiązań dłużnych w wybranych krajach europejskich . . . . .	13
Tabela 2. Warunki zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w wybranych krajach europejskich . . . . .	18
Tabela 3. Podmioty udzielające kredytów i pożyczek dla JST w wybranych krajach europejskich . . . . .	19
Tabela 4. Ograniczenia ilościowe w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez JST w wybranych krajach europejskich. . . . .	24
Tabela 5. Porównanie prawnych limitów zadłużenia z rzeczywistymi możliwościami zadłużania się przykładowej JST (w tys. zł). . . . .	28
Tabela 6. Poziom zadłużenia JST a dochody ogółem w 2007 r. . . . .	31
Tabela 7. Propozycje ograniczeń jakościowych dotyczących zaciągania długu przez JST . . . . .	34
Tabela 8. Wielkość nadwyżki operacyjnej budżetów JST a ich wydatki majątkowe. . . . .	41
Tabela 9. Wielkość nadwyżki operacyjnej a spłata długu JST . . . . .	41

---

## Streszczenie

---

Opracowanie przedstawia rozwiązania prawne zawarte w obowiązującej ustawie o finansach publicznych w zakresie zaciągania pożyczek i kredytów przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem autora rozwiązania te najsilniej wpływają na możliwość pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na rynku kapitałowym. Celem opracowania są: porównanie regulacji obowiązujących w Polsce z regulacjami stosowanymi w wybranych krajach europejskich, ich ocena, a także wyjaśnienie głównych ograniczeń w systemie pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek i kredytów oraz wskazanie konkretnych rozwiązań likwidujących zdefiniowane problemy.

*Słowa kluczowe:* samorząd terytorialny, kredyt, regulacje prawne, rynek kapitałowy.

JEL: H74, G18.

---

## Abstract

---

The article presents those regulations of public finance act, concerning borrowing by polish local government, which, in author's opinion, have the biggest influence on the possibility of borrowing by local government on the capital market. The aim of the article is the comparison of the present Polish to selecting european regulations, their evaluation, and the explanation of the main restrictions in the local government borrowing system as well as the formulation of concrete proposals for solutions eliminating determined problems.

*Keywords:* local government, borrowing, legal regulations

JEL: H74, G18.

---

## Wstęp

---

Stan finansów publicznych w naszym kraju, a przede wszystkim najważniejsze wyzwania stojące aktualnie przed jednostkami samorządu terytorialnego (zwane dalej JST), wynikające z absorpcji środków unijnych oraz organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, skłaniają do dyskusji, wymiany stanowisk oraz opinii. Płaszczyzną dyskusji publicznej w tym zakresie powinny być przepisy ustawy o finansach publicznych, gdyż ustawa ta – będąca swoistą konstytucją finansową naszego państwa – zawiera regulacje, które wyznaczają granice korzystania przez JST z zewnętrznych źródeł finansowania, bez których sprostanie współczesnym wyzwaniom nie będzie możliwe.

Niniejsze opracowanie przedstawia rozwiązania prawne zawarte w ustawie o finansach publicznych w zakresie zaciągania przez JST pożyczek i kredytów<sup>1</sup>, bez których pozyskiwanie przez JST środków finansowych na rynku kapitałowym byłoby bardzo utrudnione.

Aby pogłębić ocenę istniejących w Polsce rozwiązań, w opracowaniu przedstawiono jednocześnie metody stosowane w innych państwach europejskich.

Podjmując próbę oceny polskich regulacji prawnych, przyjęto założenie, że trafnie pomyślane i umiejętnie stosowane procedury w tym zakresie mogą skutecznie sprzyjać racjonalizacji gospodarki finansowej JST. Stąd też – na podstawie zidentyfikowanych najważniejszych luk w polskim systemie prawnym – zaproponowano rozwiązania ograniczające pozyskiwanie przez polskie JST środków zwrotnych. Konkretnie propozycje są w opracowaniu prezentowane w sposób ewolucyjny, a nowe rozwiązania w dużej mierze wywodzą się z koncepcji teoretycznych nauki finansów publicznych. Projektując te rozwiązania uznano także za zasadne nawiązanie do regulacji zawartych w projekcie ustawy o finansach publicznych, aktualnie rozpatrywanym w Sejmie RP.

---

<sup>1</sup> Część autorów traktuje kredyt bankowy jako jedną z form pożyczek publicznych. Zgodnie z tą ideą pożyczki można zaciągać w formie kredytu bankowego bądź emisji papierów wartościowych, takich jak weksle czy obligacje. Takie rozumienie pojęcia pożyczki i kredytu zostało uwzględnione w niniejszym opracowaniu.

## 1

## Teoretyczne przesłanki ograniczania długu JST

W zdecydowanej większości krajów jednostki samorządu terytorialnego (jako podmioty posiadające osobowość prawną) mogą zaciągać dług. Równocześnie jednak poszczególne państwa stosują pewne ograniczenia zadłużania się JST.

Wprowadzanie regulacji prawno-systemowych ograniczających wielkość długu JST wynika z niewystarczającej skuteczności mechanizmów ekonomicznych, zgodnie z którymi sankcją pojawiającą się wraz ze zmianą poziomu zadłużenia jednostki samorządowej byłoby zmiany stopy oprocentowania dla kredytów i pożyczek. Gdyby ogólny poziom zadłużania wzrósł nadmiernie, oprocentowanie stosowane przez kredytodawców (pożyczkodawców) byłoby podnoszone, hamując dalsze zaciąganie kredytów i pożyczek<sup>2</sup>. Podobnie banki niechętnie pożyczająby pieniądze lub też żądałyby dużo wyższego oprocentowania od jednostek samorządowych, które są nadmiernie zadłużone<sup>3</sup>.

Jako powody zawodności „niewidzialnej ręki” rynku i konieczności tworzenia systemowych ograniczeń długu JST w literaturze wymienia się:

- 1) założenie braku możliwości bankructwa i ostatecznej niewypłacalności jednostki samorządowej, przyjmowane przez banki oraz inne instytucje finansowe. Bankructwo jednostki samorządowej jest przewidziane w ustawodawstwie niektórych krajów, ale w praktyce jest nieakceptowane z przyczyn politycznych i rzadko stosowane;
- 2) ograniczony zasób informacji posiadanych przez kredytodawców (pożyczkodawców);
- 3) duże prawdopodobieństwo niepodejmowania przez jednostkę samorządową (kredytobiorcę) działań w celu polepszenia sytuacji finansowej aż do całkowitego wykluczenia z rynku<sup>4</sup>.

Ograniczenia dotyczące zaciągania kredytów i pożyczek przez JST mogą mieć różne formy<sup>5</sup>. Zważywszy na cel i skalę oddziaływania ograniczeń, można wyróżnić ograniczenia makroekonomiczne oraz te dotyczące poszczególnych jednostek samorządowych.

Makroekonomiczne ograniczenia długu wiążą się z tym, że samorząd partycypuje w ogólnym poziomie długu publicznego, który może negatywnie oddziaływać na inflację i inne istotne parametry gospodarki narodowej. Zatem ograniczenia te dotyczą przede wszystkim długu samorządowego podsektora finansów publicznych jako całości i ich bezpośrednim celem nie jest zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu pojedynczych JST<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 135, 136.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Tamże, cyt. za B. Dafflon, *Capital expenditure and financing in the communes in Switzerland*, [w:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (red.), *Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series*, Edward, Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.

<sup>5</sup> W kwestii klasyfikacji form ograniczania wysokości zadłużenia JST, zob. M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, Białystok 2005, s. 117–118.

<sup>6</sup> W Polsce ograniczenia makroekonomiczne w postaci procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, zob. art. 79-81 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.) są rezultatem obowiązywania kryteriów konwergencji nominalnej, ustalonych w Traktacie w Maastricht, zob. [www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergencecriteria.pl.html](http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergencecriteria.pl.html)), a także uwzględnienia postanowienia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP zakazującego zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB.



Z punktu widzenia problematyki pozyskiwania środków zwrotnych na rynku kapitałowym przez poszczególne jednostki samorządowe ważne są przede wszystkim ograniczenia jakościowe (dotyczące celów i warunków zadłużania) oraz ilościowe (limitujące wysokość długu lub kosztów obsługi) odnoszące się do zaciągania zobowiązań dłużnych przez pojedyncze JST. Z tego względu omówienie wymienionych ograniczeń stanowi zasadniczą treść niniejszego opracowania.

Należy zaznaczyć, że ograniczenia dotyczące zaciągania przez jednostki samorządowe kredytów i pożyczek różnią się w poszczególnych państwach. Nawet w Unii Europejskiej nie wypracowano dotychczas jednolitych zasad regulujących procesy zaciągania długu przez JST w celu jego ograniczenia<sup>7</sup>.

W literaturze istnieje jednak pogląd, iż funkcjonowanie ograniczeń zadłużania się JST narzuconych przez państwo sprawia, że władza publiczna powinna ponieść konsekwencje w przypadku wystąpienia nadmiernego zadłużenia JST i trwałych kłopotów ze spłatą zadłużenia<sup>8</sup>. Państwo, które wprowadza regulacje długu JST, powinno czuwać, by nie dochodziło do przekroczenia limitów w wyniku zamierzonego i świadomego działania JST. Jeśli problemy ze spłatą zadłużenia występują mimo nieprzekraczania narzuconych ograniczeń, to znaczy, że są one źle skonstruowane<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> M. Jastrzębska, *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, *Finanse Komunalne* 6/2006, s. 21.

<sup>8</sup> W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, *SGH Monografie i Opracowania*, 2006, s. 94.

<sup>9</sup> Tamże.

## 2

## Ograniczenia jakościowe

W tym rozdziale zostaną przedstawione ograniczenia jakościowe dotyczące zaciągania kredytów i pożyczek przez JST, czyli ograniczenia dotyczące celów i warunków zadłużania.

### 2.1. Cele zaciągania długu

W zdecydowanej większości państw, zwłaszcza Europy Zachodniej, zadłużenie długookresowe może być związane z realizacją projektów inwestycyjnych<sup>10</sup>. Powiązanie zaciąganego długu z finansowaniem wydatków inwestycyjnych spełnia postulaty zawarte w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 27 marca 1992 r. w sprawie zaciągania pożyczek przez władze lokalne i regionalne<sup>11</sup>.

Rozważania teoretyczne z zakresu finansów publicznych, w tym przede wszystkim tzw. złota reguła zrównoważonego budżetu zezwala – w niektórych przypadkach nawet zachęca – na rozsądne zadłużanie się w ramach programów inwestycyjnych<sup>12</sup>. Dług, który służy finansowaniu wydatków inwestycyjnych, nazywany jest bowiem „długiem produktywnym” w odróżnieniu od „długu martwego”, będącego jedynie instrumentem równoważenia budżetu<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu<sup>14</sup> można znaleźć wiele argumentów przemawiających za korzystaniem przez JST z kredytów i pożyczek wyłącznie na cele inwestycyjne. Do najistotniejszych można zaliczyć:

- 1) potencjalne korzyści płynące z inwestycji przekraczające koszty obsługi zadłużenia<sup>15</sup>;
- 2) obniżenie kosztów inwestycji na skutek skrócenia czasu jej realizacji. Stopniowe

<sup>10</sup> A. Kopańska, *Jak zadłużają się samorzady. Praktyka krajów zachodnich*, Rzeczpospolita nr 161 (5021) z dnia 11 lipca 1998 r.

<sup>11</sup> Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 27 marca 1992 r. w sprawie zaciągania pożyczek przez władze lokalne i regionalne postulowała, by władze te ograniczały się jedynie do zadłużania w celu finansowania wydatków związanych z inwestycjami kapitałowymi, zmianami harmonogramu spłat bieżącego zadłużenia oraz finansowaniem krótkoterminowych braków gotówkowych. Zob. Recommendation No R(92) 5 to member States on borrowing by local and regional authorities (adopted by the Committee of Ministers on 27 March 1992 at the 472nd meeting of the Ministers' Deputies), Council of Europe, Committee of Ministers, materiał dostępny w lutym 2008 r. na [www.mfin.hr/download.php?id=1280](http://www.mfin.hr/download.php?id=1280).

<sup>12</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne, Teoria i praktyka,...*, s. 131.

<sup>13</sup> M. Poniatowicz, *Finansowe aspekty finansowania rozwoju regionalnego*, artykuł dostępny na stronie <http://remedia.edu.pl/2007/staszic2/poniatowicz.doc>, s. 7, cyt. za A. Dalton, *Zasady skarbowości*, Łódź 1948.

<sup>14</sup> Por np. D. S. King, *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, London 1984; W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, SGH Monografie i Opracowania, 2006; P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, *Finanse Komunalne* 5/2003.

<sup>15</sup> Dla wyjaśnienia tej kwestii można przywołać następujący przykład: załóżmy, że gmina jest właścicielem atrakcyjnie zlokalizowanej nieruchomości. Ze względu na bardzo zły stan nie wykorzystuje jej do realizacji zadań publicznych i nie czerpie z niej żadnych innych korzyści. Gmina ma do wyboru trzy możliwości: A. odkładać systematycznie środki z dochodów bieżących na prowadzenie stopniowej modernizacji nieruchomości w określonym czasie, a następnie sprzedać inwestorom; B. starać się znaleźć inwestora już teraz, godząc się na niższą cenę; C. zaciągnąć kredyt, szybko zmodernizować nieruchomość i wtedy podjąć negocjacje z inwestorami. Może się niejednokrotnie okazać, że korzyści z rozwiązania przedstawionego w punkcie C (wyższa cena, za jaką sprzedano nieruchomość – dzięki zainteresowaniu liczniejszych inwestorów; wpływy z podatków uzyskanych od inwestora) będą zdecydowanie większe niż koszty obsługi zadłużenia z tytułu zaciągniętego kredytu.

odkładanie środków pochodzących z dochodów bieżących powoduje zazwyczaj dłuższą realizację inwestycji a w rezultacie ponoszenie pewnych kosztów stałych, które łącznie zwiększają potrzebne nakłady;

3) równość międzypokoleniowa. Nakłady inwestycyjne ponosimy w chwili realizacji inwestycji, a korzyści czerpiemy po jej zakończeniu; spłata kredytów przez następne pokolenia jest więc uzasadniona popularną formułą „płać skoro korzystasz” (ang. *pay as you use*);

4) argument „unijny” – dostęp do środków UE wymaga zapewnienia tzw. wkładów własnych, a pożyczanie pieniędzy przez jednostki samorządowe umożliwia podwyższenie ich zdolności absorpcyjnej środków pomocowych UE<sup>16</sup>.

W niektórych krajach możliwość finansowania długiem wydatków inwestycyjnych jest dodatkowo ograniczona do konkretnych projektów np. w Hiszpanii są to wydatki ustalone w planach inwestycyjnych prowincji, a w Danii<sup>17</sup> jednostki samorządowe mogą zaciągnąć pożyczki po uzyskaniu tzw. zezwolenia automatycznego, które przyznawane jest tylko na inwestycje związane z usługami użyteczności publicznej oraz z rządowymi obszarami priorytetowymi (np. oszczędzanie energii, schroniska dla osób starszych).

Zasada finansowania długiem wydatków inwestycyjnych oznacza jednocześnie, że w większości krajów długoterminowe zadłużanie się w celu finansowania wydatków bieżących jest zabronione<sup>18</sup>. Tak jest np. w Austrii, Danii, Estonii, Niemczech, Norwegii, Rosji<sup>19</sup>, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Zaciąganie zobowiązań dłużnych na cele bieżące może bowiem prowadzić do tzw. pętli zadłużenia, co skutkuje problemami z wypłacalnością<sup>20</sup>. Pożyczanie pieniędzy na zaspokajanie bieżących potrzeb jest tożsame z tym, że w danym roku budżetowym jednostka samorządowa wydaje zbyt dużo, co oznacza poważne kłopoty finansowe w przyszłości.

Zaznaczyć trzeba, że zadłużanie się w celu finansowania wydatków bieżących będzie prowadzić do fałszywego rozrostu lokalnego sektora publicznego. Może to powodować tzw. iluzję podatkową – popyt na lokalne usługi publiczne jest sztucznie zawyżony w wyniku finansowania przez kredyty i pożyczki, a nie przez podatki lokalne<sup>21</sup>. Przykładem takich problemów były przypadki JST we Włoszech, gdzie do 1978 r. dozwolone było zaciąganie kredytów i pożyczek na cele bieżące. W 1977 r. zadłużenie włoskich JST przekraczało 11% PKB, a ponad 50% zadłużenia samorządowego wynikało z niezrównoważenia wydatków bieżących, wskutek czego blisko 70% nowych kredytów przeznaczano na spłatę starych<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> M. Poniatowicz, *Finansowe aspekty finansowania rozwoju regionalnego*, ..., s. 7.

<sup>17</sup> W Danii przepisy są bardzo restrykcyjne. Zgodnie z ogólną zasadą zadłużanie się samorządu jest zabronione i to bez względu na przeznaczenie spodziewanych przychodów. Jednak są od tej zasady odstępstwa. Zob. *Borrowing by local and regional authorities, Study Series, Local and Regional Authorities in Europe*, 47, Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), www.coe.int, s. 12.

<sup>18</sup> P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów w Europie. Bez bankructw*, Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota nr 10, 15 maja 2004.

<sup>19</sup> W Rosji, mimo prawnego zakazu wykorzystywania kredytów i pożyczek do finansowania wydatków bieżących, występują przypadki zaciągania zobowiązań dłużnych na sfinansowanie wynagrodzeń pracowniczych bądź innych wydatków bieżących, jak np. bieżące remonty. Na podstawie: S. Nikiforov, A. Cherniavsky, V. Grigorov, I. Belyakov, K. Tioussov, *Local Government Borrowing in Russia: Difficult Paths of Economic Transformation* [w:] P. Swianiewicz, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, Report on Central and Eastern Europe, LGI-Open Society Institute, Budapest, 2004, dostępny na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017496.pdf>, s. 338.

<sup>20</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*,..., s. 134 cyt. za B. Dafflon, *The Theory of subnational balanced budget and debt control*, [w:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (red.), *Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series*, Edward, Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Tamże, s. 139, cyt. za A. Fracchini, *Local Borrowing: the Italian Case* [w:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (red.), *Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series*, Edward, Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.

Wyjątkiem od zasady zaciągania kredytów i pożyczek tylko na cele inwestycyjne są krótkoterminowe kredyty i pożyczki na pokrycie przejściowego niedoboru budżetowego (tzw. kredyty płynnościowe), które wynikają z okresowego niedostosowania dochodów do wydatków. Z reguły kredyty i pożyczki płynnościowe muszą być spłacone w tym samym roku, w którym je zaciągnięto. Jest to zasada występująca w wielu krajach europejskich – np. we Francji, Słowacji, Hiszpanii i Szwajcarii<sup>23</sup>.

Niektóre państwa zapewniają jednostkom samorządowym swobodę wyboru celów, na jakie kredyt lub pożyczka jest zaciągana, a gromadzenie środków finansowych poprzez kredytowanie wydatków bieżących nie jest formalnie zakazane. Jednak w większości przypadków zasada niedopuszczalności kredytowania wydatków bieżących jest egzekwowana pośrednio. Dotyczy to sytuacji, kiedy prawo nakłada obowiązek uchwalenia i wykonania zbilansowanego budżetu operacyjnego (np. Francja, Finlandia, Szwecja), co jest odpowiednikiem wspomnianego zakazu kredytowania.

Wychodząc zapewne z założenia, że jeden rok z deficytem bieżącym (powstałym na skutek jakiegoś nieprzewidywalnego zdarzenia) jest do zaakceptowania, w niektórych krajach (np. w Finlandii) zasadę zrównoważonego budżetu bieżącego stosuje się w dłuższej (np. dwu-, lub trzyletniej) perspektywie a nie dla każdego roku budżetowego<sup>24</sup>. W przypadku dwuletniego okresu zrównoważenia budżetu bieżącego oznacza to, że kwota deficytu bieżącego w roku  $n$  jest zrównoważona przez co najmniej taką samą kwotę nadwyżki bieżącej w roku  $n+1$ .

Trzeba podkreślić, że w wielu krajach Europy Zachodniej budżety bieżący i inwestycyjny są od siebie ściśle oddzielone, tym samym zasadę zrównoważenia budżetu operacyjnego jest względnie łatwo egzekwować.

Poza możliwością zaciągania kredytów i pożyczek na cele inwestycyjne, w niektórych państwach (np. Niemcy) zadłużenie może być użyte do refinansowania aktualnego zadłużenia na bardziej atrakcyjnych warunkach. Samorząd lokalny w Niemczech może zrestrukturyzować swoje zadłużenie poprzez zaciąganie nowych zobowiązań, jeśli są one korzystniejsze (np. ze względu na schemat spłaty zadłużenia, poziom jego oprocentowania, itp.) niż aktualnie posiadane.

Szczegółowe informacje o dopuszczalnych celach zadłużania się przez JST w wybranych krajach europejskich zawiera tabela 1<sup>25</sup>.

W Polsce cele, na które JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki, są wymienione w ustawie o finansach publicznych (przepisy ustawy o finansach publicznych). Ramka 1 przedstawia obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące celów zaciągania kredytów i pożyczek.

W świetle ustawy o finansach publicznych polskie JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki przede wszystkim na zapewnienie płynności<sup>26</sup> – jeśli w ciągu roku realizacja dochodów nie jest dopasowana do wydatków. Zgodnie z przepisami zaciągnięte na ten cel kredyty i pożyczki podlegają spłacie w tym samym roku, w którym je zaciągnięto, co oznacza, że powinny być one krótkoterminowe. Obowiązek spłaty długu na pokrycie przejściowego deficytu budżetu jest jednak przepisem prawie martwym<sup>27</sup>. JST nie grozi żadna sankcja,

<sup>23</sup> Por. tabela 1.

<sup>24</sup> P. E. Mouritzen wskazuje jednocześnie, że w przypadku kilkuletniego okresu równoważenia budżetu bieżącego, okres ten powinien pokrywać się z kadencją władz lokalnych, tak by uniknąć zagrożenia przejmowania długu na kadencję przez nowo wybrane władze lokalne, P. E. Mouritzen, *The Local Political Business Cycle*, *Scandinavian Political Studies*, No 2, March 1989, zob. [www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.1989.tb00080.x](http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.1989.tb00080.x).

<sup>25</sup> Tabele zestawiające dane z różnych krajów zawierają częściowo informacje dotyczące lat 90. i z tego względu mogą to być informacje nieaktualne. Celem tego zestawienia jest jednak nie tyle pokazanie stanu bieżącego, ile tego, jak różnie poszczególne kraje podchodzą do kwestii zadłużania JST.

<sup>26</sup> Zob. rysunek 1, art. 82 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2005 r.

<sup>27</sup> Na nieprzestrzeganie przez JST omawianego przepisu zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli, zob. *Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa kwiecień 2003, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl), s. 8.

Tabela 1. Przeznaczenie zobowiązań dłużnych w wybranych krajach europejskich

	Podstawa prawna	Rodzaje zadłużenia	Przeznaczenie długu
Austria	ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego, ustawa o finansach krajów związkowych, ustawa o samorządzie miejskim, konstytucja	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Zobowiązania mogą być zaciągane wyłącznie w ramach budżetu inwestycyjnego (na cele inwestycyjne), do wysokości ograniczonej zdolnością kredytową.
Belgia	x	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Zobowiązania mogą być zaciągane wyłącznie na cele inwestycyjne i wykup udziałów w spółkach publicznych lub związkach.
Czechy	x	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Jednostki samorządowe mogą zadłużyć się zarówno na cele inwestycyjne, jak i bieżące.
Dania	Zadłużanie się samorządu jest zabronione, Minister Spraw Wewnętrznych i Zdrowia może jednak wydawać szczegółowe rozporządzenia dotyczące zaciągania zobowiązań przez JST.	pożyczki, kredyty, emisja obligacji  Gwarancje udzielane przez JST oraz opłaty za wynajem i leasing są uznawane za zaciąganie zobowiązań.	Gminy mogą zaciągać zobowiązania tylko na inwestycje wodno-kanalizacyjne, elektryczne, grzewcze, remonty, domy opieki społecznej nad osobami starszymi, zakupy gruntów. Finansowanie innych obszarów działalności gmin pożyczkami wymaga zgody Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Zdrowia. Powiaty mogą zaciągać pożyczki na każdy cel inwestycyjny.
Estonia	Ustawa o organizacji samorządu lokalnego	pożyczki, kredyty, emisja obligacji.	tylko na cele inwestycyjne, ale brakuje rozdzielenia budżetu bieżącego i inwestycyjnego
Finlandia	Ustawa o samorządzie lokalnym	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Samorząd w Finlandii zadłuża się z reguły na realizację dużych projektów inwestycyjnych (bez ograniczeń), ale może też zaciągać pożyczki na cele bieżące. Władze lokalne muszą zrównoważyć swoje finanse w trzyletnim okresie planistycznym. W ciągu roku budżetowego nie jest wymagane, aby dochody równoważyły wydatki, ale w wieloletnim planie finansowym taki warunek istnieje. Jeżeli bilans na koniec roku pokazuje deficyt, zarząd musi przedstawić propozycję zrównoważenia budżetu.
Francja	prawo odnoszące się do wszystkich pożyczkobiorców	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	W związku z koniecznością zachowania zasady budżetu zrównoważonego tylko na inwestycje, dochody bieżące muszą być wyższe lub równe wydatkom bieżącym. Pożyczki krótkoterminowe (splacane w roku budżetowym) mogą być zaciągane na utrzymanie płynności finansowej.
Grecja	Kodeks Gminny i Miejski z 1998 r.	pożyczki, kredyty, emisja obligacji.	inwestycje
Hiszpania	Ustawa o samorządzie lokalnym	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Zadłużenie długoterminowe tylko na cele inwestycyjne; krótkoterminowe zadłużenie na cele płynnościowe, pod warunkiem jego spłaty w tym samym w roku.
Holandia	Ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, rozporządzenie w sprawie warunków pożyczek JST	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	tylko na cele inwestycyjne
Irlandia	Ustawa o samorządzie lokalnym. Uprawnienia do wydawania rozporządzeń w zakresie pożyczek ma Minister Środowiska Naturalnego i Samorządów Lokalnych po konsultacji z Ministrem Finansów. Rozporządzenie takie może obejmować w szczególności: – źródła pożyczek – okres spłaty – zabezpieczenie spłat – w przypadku kredytów hipotecznych: formy, metody księgowania, transfery kapitału, uprawnienia pożyczkobiorców.	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Inwestycje, które nie są realizowane przez państwo.

Niemcy	Pożyczki podlegają prawu stanowionemu przez Ministra Spraw Wewnętrznych.	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing (tylko w drodze przetargu publicznego)	1. Długoterminowe – na cele inwestycyjne i restrukturyzację zadłużenia, 2. Krótkoterminowe – na utrzymanie płynności finansowej. Zobowiązania mogą być zaciągane wyłącznie w ramach budżetu inwestycyjnego na inwestycje lub spłatę zobowiązań, w oparciu o zdolność kredytową JST. Pożyczki na spłatę zobowiązań są dozwolone, jeśli zaciąga się je na lepszych warunkach niż stare zobowiązania. Zmiana harmonogramu spłat nowej pożyczki nie może spowodować wydłużenia czasu spłaty w porównaniu z poprzednim zadłużeniem.
Norwegia	Ustawa o samorządzie lokalnym	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Tylko na cele inwestycyjne i na konwersję wcześniej zaciągniętego zadłużenia. Pożyczki mogą być również zaciągane na pokrycie wymagalnego zobowiązania wynikającego z udzielonej gwarancji.
Portugalia	Ustawa o samorządzie lokalnym	JST mogą zaciągać zobowiązania na rynku kapitałowym, emitować papiery dłużne zgodnie z obowiązującym prawem, a także zaciągać średnio i długoterminowe pożyczki.	Średnio- i długoterminowe pożyczki mogą być zaciągane tylko na cele inwestycyjne lub na przewyżczenie trudności finansowych.
Słowacja	x	pożyczki, kredyty, emisja obligacji	Inwestycje Krótkoterminowe zobowiązania są dopuszczalne na pokrycie bieżących deficytów, ale istnieje konieczność ich spłaty w tym samym roku.
Szwajcaria	x	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	Odrębne przepisy są ustalane przez poszczególne kantony, jednak ogólną zasadą jest zaciąganie długoterminowych kredytów jedynie na cele inwestycyjne. Krótkoterminowe pożyczki mogą być zaciągane na cele bieżące.
Szwecja	Ustawa o samorządzie lokalnym, Konstytucja	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing JST nie mogą zaciągać kredytów pod zastaw lub hipotekę na własnym majątku.	zasada zrównoważonego budżetu bieżącego JST nie mogą zaciągać kredytów (lub sprzedawać majątku) na bieżącą działalność; tylko cele inwestycyjne w zakresie realizowanych zadań.
Wielka Brytania	Ustawa o samorządzie lokalnym z 2003 r., rozporządzenie w sprawie pożyczek JST	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	inwestycje
Węgry	x	x	zarówno na inwestycje, jak i wydatki bieżące
Włochy	x	pożyczki, kredyty, emisja obligacji, leasing	tylko na cele inwestycyjne

x – brak informacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

1. *Borrowing by local and regional authorities*, Study Series, Local and Regional Authorities in Europe, N<sup>o</sup>47, Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), [www.coe.int](http://www.coe.int).
2. *The Creditworthiness of Swedish local governments*, Stockholm 2006, Swedish Association of Local Authorities and Regions; [www.kommuninvest.se/trycksaker/ovrigt](http://www.kommuninvest.se/trycksaker/ovrigt).
3. *Norwegian Local government act* Updated with all amendments enacted up to 7 January 2005; [www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761](http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761).
4. A. Moision, *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2002; [www.ideas.repec.org/p/fer/resrep/93.html](http://www.ideas.repec.org/p/fer/resrep/93.html).
5. *Swedish Local Government Act*; [www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535](http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535).
6. *Finnish Local Government Act*; [www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1).
7. *Fiscal relations across levels of government*, OECD Economic Outlook, Dec, 2003.
8. T. Ter-Minassian, J. Craig, *Fiscal Federalism in Theory and Practice, Control of Subnational Government Borrowing*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/craig.pdf>.
9. *Local Finance in the fifteen countries of the European Union*, Dexia Editions, 2002.
10. *Local Government Finance. Parish and Town Council Borrowing Approval System*; <http://www.local.odpm.gov.uk>.
11. *Municipalities and Counties in Denmark – Tasks and Finance*, Ministry of the Interior and Health, Department of Economics, August 2002, s. 37–39; [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap03.html](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap03.html) kap03.htm.

## Ramka 1. Cele zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w Polsce

Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., obowiązująca od 1 stycznia 2006 r.

Art. 82. 1. JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów\*.

\* Zaciąganie kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (czyli na tzw. rolowanie długu) umożliwiła ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. Nr 189, poz. 1581).

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 82 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U z 2005 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)

jeśli dług ten zostanie spłacony w terminie późniejszym<sup>28</sup>. Jednostki świadome braku sankcji za niespłacenie środków zwrotnych do końca roku budżetowego rozkładają spłatę na dłuższy okres lub zaciągają zobowiązania długoterminowe w celu finansowania przejściowego deficytu budżetu, co jest zachowaniem nagannym<sup>29</sup>.

W związku z występowaniem w aktualnej ustawie o finansach publicznych nieprecyzyjnych pojęć, mogą pojawić się wątpliwości co do możliwości zaciągania kredytów i pożyczek zapewniających płynność. Wymienia się tu m.in. pojęcie przejściowego deficytu, choć deficyt jest przecież ujemnym wynikiem budżetu ustalonym na koniec określonego okresu rozliczeniowego, i jako taki nie ma charakteru przejściowego. Wskazuje się, że nawet mocno deficytowy budżet może być wykonywany płynnie, natomiast braki środków finansowych występują również przy budżecie zrównoważonym<sup>30</sup>.

Drugi cel zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w Polsce dotyczy zadłużenia długoterminowego. Przepisy ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. określają cel zaciągania kredytów i pożyczek jako (...) *finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego* (...). Zważywszy, że deficyt budżetowy może powstać na skutek niezrównoważenia wydatków bieżących, należy stwierdzić, że w polskim prawie finansów publicznych istnieje możliwość zaciągania kredytów i pożyczek na cele bieżące, co w świetle przedstawionych wyżej rozważań teoretycznych budzi zastrzeżenia. Szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi na to, że przepisy prawne mogą prowadzić do negatywnych zjawisk związanych z popadnięciem JST w tzw. pętlę zadłużenia lub zaistnieniem iluzji podatkowej, czyli sztucznego zawyżenia popytu na lokalne usługi publiczne w wyniku finansowania przez kredyty i pożyczki, a nie przez podatki lokalne.

W polskich warunkach wymienionym zjawiskom może sprzyjać brak rozdzielenia budżetu bieżącego od inwestycyjnego, które pozwalałoby jasno pokazać, czy (i w jakim stopniu) uzyskane dochody bieżące są w stanie pokryć bieżące wydatki, a także jaka część dochodów bieżących jest przeznaczana na spłatę oraz obsługę zobowiązań dłużnych<sup>31</sup>.

Cele, na jakie JST w Polsce mogą zaciągać kredyty i pożyczki, są nieprawidłowo skonstruowane. Wywołuje to skutki niekorzystne z punktu widzenia gospodarki finansowej JST, a w szczególności jej efektywności.

<sup>28</sup> W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*,..., s. 86.

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> S. Huczek, *Finanse komunalne w nowej ustawie o finansach publicznych – wybrane zagadnienia*, *Finanse Komunalne* 11/2005, s. 15.

<sup>31</sup> Zob. M. Wiewióra, *Wpływ nadwyżki operacyjnej na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy* 86, SGH, Warszawa 2008, s. 143-152.

Obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie tylko dopuszczają możliwość finansowania wydatków bieżących ze środków zwrotnych, lecz także mogą utrudniać zaciąganie zobowiązań dłużnych na finansowanie inwestycji wieloletnich, bez których niemożliwy jest rozwój gospodarczy kraju. Powyższe twierdzenie zilustruje ramka 2.

## Ramka 2. Przykłady nieściśności w konstrukcji prawnych ograniczeń długu JST

### Przykład 1

Założmy, że dana JST (np. mała gmina wiejska) ma następujące planowane wielkości budżetowe:

(w mln zł)	
Dochody	8
Wydatki	8,5
Deficyt	0,5

Gdy deficyt jest zaplanowany, JST może zaciągnąć kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na jego finansowanie – do wysokości deficytu (0,5 mln zł).

JST zamierzała w danym roku budżetowym rozpocząć wieloletnią inwestycję infrastrukturalną (współfinansowaną ze środków pochodzących z budżetu UE), na finansowanie której przewidywała zaciągnięcie kredytu w wysokości 3 mln zł.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym JST nie może zaciągnąć kredytu na kwotę 3 mln zł, bo wykracza on poza kwotę planowanego deficytu. Do planowanych wydatków budżetowych JST zaliczyła jedynie wydatki inwestycyjne, które miały być poniesione w danym roku budżetowym. W tej sytuacji JST może jedynie corocznie pozyskiwać środki zwrotne na kwoty mieszczące się w planowanym w każdym roku deficycie. Niemniej coroczne pozyskiwanie kredytów może być nieracjonalne ekonomicznie.

### Przykład 2

Założmy, że dana JST (np. mała gmina wiejska) ma następujące planowane wielkości budżetowe:

(w mln zł)	
Dochody	11
Wydatki	10
Nadwyżka	1
Przychody (z innych tytułów niż kredyt i pożyczka)	0,5
Rozchody (spłata zaciągniętych kredytów latach ubiegłych pożyczek i kredytów)	2

Gdy nadwyżka jest zaplanowana, JST nie może zaciągnąć kredytów i pożyczek oraz emitować papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu swojego budżetu.

JST planuje jednocześnie w danym roku budżetowym rozchody z tytułu spłaty kredytów w wysokości 2 mln zł. Zgodnie z podjętymi uchwałami, spłata zaciągniętych kredytów następuje z dochodów JST (warunek taki formułuje m.in. art. 58 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z jakich zobowiązania te zostaną pokryte).

Oznacza to, że JST na sfinansowanie wydatków budżetowych (w wysokości 10 mln zł) dysponuje dochodami budżetowymi w wysokości 9 mln zł [9 mln zł = planowane dochody ogółem – dochody na spłatę rozchodów, tj. 11 mln – 2 mln zł].

Wniosek: JST, mimo formalnej nadwyżki, wykazuje faktycznie deficyt środków w wysokości 1 mln zł na pokrycie planowanych wydatków. JST nie może jednak w świetle obowiązującego stanu prawnego zaciągnąć kredytów i pożyczek.

Źródło: opracowanie własne.

Nie można wykluczyć, że niektóre JST w celu korzystania z kredytów i pożyczek będą w sytuacjach podobnych do opisanych wyżej manipulować zapisami w budżecie poprzez zaniżanie planowanych dochodów lub zawyżanie wydatków, tak by powstał potrzebny deficyt, warunkujący zaciągnięcie kredytu lub pożyczki.



Ograniczenie wielkości zaciąganych kredytów i pożyczek do wysokości przewidzianego na dany rok deficytu budżetu niesie ze sobą zatem wiele zagrożeń związanych z nieefektywnością realizacji inwestycji wieloletnich oraz „kreatywnością” prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej.

Zakładając hipotetycznie, że polskie JST zaciągają zobowiązania zwrotne wyłącznie na finansowanie inwestycji, warto wskazać na aspekt rentowności inwestycji finansowanych długiem. Zgodnie z nim pożyczki i kredyty należy zaciągać na inwestycje, które przyczyniają się do podwyższenia dochodów budżetowych przynajmniej w takim stopniu, aby pokryć koszty obsługi zaciągniętych pożyczek i kredytów. Jednak ogrom potrzeb w dziedzinie urządzeń komunalnych, oświatowych, itp. sprawia, że warunek ten nie zawsze może być w Polsce uwzględniany. Pożyczki i kredyty są zaciągane na budowę szkół, dróg i innych urządzeń. Inwestycje te nie tylko nie gwarantują spłaty pożyczek, ale powodują również trwale obciążenie przyszłych budżetów JST kosztami utrzymania wybudowanych urządzeń.

Kolejne prawne ograniczenie dotyczy zaciągania kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tego tytułu, czyli na tzw. rolowanie długu<sup>32</sup>.

Dopuszczalność rolowania długu jest ekonomicznie uzasadniona jedynie w sytuacji umożliwiającej jego racjonalizację. Może to polegać na polepszeniu struktury długu, co spowoduje zmniejszenie rocznych obciążeń budżetu (przy relatywnie niskich stopach procentowych nie wywoła to zarazem istotnego zwiększenia łącznych kosztów danego zadłużenia), czy też na zamianie dotychczasowego kredytu na instrument o niższym oprocentowaniu.

W odróżnieniu jednak od np. zasad przyjętych w Niemczech, dopuszczalność rolowania długu w Polsce nie jest (w świetle ustawy o finansach publicznych) powiązana z racjonalizacją długu. Mogą zatem występować sytuacje, gdy jednostka samorządowa będzie zaciągać nowy kredyt na spłatę zeszłorocznego tylko dlatego, że w danym roku nie ma wystarczających środków finansowych na ten cel<sup>33</sup>.

## 2.2. Warunki zaciągania długu

W wielu krajach europejskich (np. Belgia, Finlandia, Szwecja) nie istnieją prawne ograniczenia w pozyskiwaniu zwrotnych środków finansowych w obcej walucie ani ograniczenia dotyczące okresu, na jaki jednostki samorządowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki. Z kolei w niektórych (np. Holandia, Irlandia) obowiązuje całkowity zakaz pozyskiwania środków zwrotnych w obcej walucie, a w innych trzeba uzyskać zgodę odpowiednich ministrów (np. w Luksemburgu, we Francji)<sup>34</sup>. Jednak w związku z wprowadzeniem euro i zanikiem walut narodowych, ograniczenia dotyczące rodzaju waluty, w której mogą być zaciągane zobowiązania, uległy zmarginalizowaniu.

Warto zaznaczyć, że w nielicznych krajach (np. w Norwegii i Portugalii) wyznacza się maksymalne okresy spłaty, których długość zależy od rodzaju finansowanej inwestycji. Ogólna zasada jest taka, że w przypadku inwestycji dochodowych okres taki wydłuża się, w przeciwnym razie do inwestycji nie przynoszących korzyści materialnych.

Szczegółowe informacje o warunkach zadłużania się JST w wybranych krajach Europy przedstawia tabela 2.

<sup>32</sup> Zob. ramka 1, art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2005 r.

<sup>33</sup> Na powyższy problem wskazuje m.in. R. P. Krawczyk, *Prawna i faktyczna rola regionalnych izb obrachunkowych w ograniczaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 1-4/2005, s. 58.

<sup>34</sup> M. Poniatowicz, *Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Samorząd Terytorialny w zintegrowanej Europie*, Tom 2, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 426, Szczecin 2006, s. 130 (zob. tabela 2).

**Tabela 2. Warunki zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w wybranych krajach europejskich**

	Warunki zaciągania długu
Austria	Dowolne; pożyczki w walutach obcych są dozwolone za zgodą Ministerstwa Finansów. Ta zasada ma ulec zmianie.
Belgia	Okres spłaty nie może być dłuższy niż czas korzystania z inwestycji, zazwyczaj między 3 a 30 lat. Pożyczki w walutach obcych są dozwolone.
Czechy	Dowolne; zobowiązania mogą być zaciągane zarówno w walucie krajowej, jak i obcej, zgodnie z ogólnymi regulacjami bankowymi.
Dania	Wysokość stóp procentowych, która jest dopuszczalna przy zaciąganiu zobowiązań nie jest ograniczona przez prawo, jednak gminy muszą zaciągać zobowiązania na najlepszych dostępnych na rynku warunkach. Pożyczki na rynku krajowym nie mogą być zaciągane na dłużej niż 30 lat (wyjątkiem jest zadłużenie na domy opieki społecznej nad osobami starszymi).
Finlandia	dowolne
Francja	Dowolne; warunki odnoszące się do wszystkich pożyczkobiorców dotyczące w szczególności lichwiarskich stóp procentowych, programów oszczędności publicznych (wymagana autoryzacja powyżej pewnego poziomu) oraz pożyczek w walutach obcych. Pożyczki w walutach obcych są dozwolone.
Grecja	Przed zaciągnięciem pożyczki rada gminy musi określić cel, warunki i harmonogram spłat. Pożyczki w walutach obcych muszą być autoryzowane przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów.
Hiszpania	Dowolne; pożyczki w walutach obcych są dozwolone, jednak przed zaciągnięciem pożyczki wymagana jest wpłata określonej kwoty na rachunek w banku centralnym na wypadek ewentualnych strat wynikających z wahań kursów walutowych.
Holandia	Zaciąganie pożyczek o zmiennej stopie procentowej jest zabronione w przypadku pożyczek na 10 lat i więcej. Wcześniejsza spłata pożyczek jest możliwa po upływie nie więcej niż 10 lat. Kara za wcześniejszą spłatę pożyczki nie może przekraczać 5% kwoty zobowiązania. Stopa procentowa zaciągniętej pożyczki nie może być zmieniana częściej niż raz na 10 lat. Kwota zaciągniętej pożyczki nie może podlegać żadnej indeksacji. Pożyczki nie mogą być denominowane w walutach obcych albo w inny sposób powiązane z walutami obcymi.
Irlandia	Warunki, na jakich mogą być zaciągnięte pożyczki, są często ogólnie określone przez Ministerstwo Środowiska Naturalnego i Samorządów Lokalnych. Okres spłaty kredytu jest generalnie powiązany z czasem wykorzystywania inwestycji. W praktyce JST w Irlandii nie korzystają z pożyczek w walutach obcych.
Niemcy	Dowolne; pożyczki w walutach obcych są dozwolone za zgodą banku centralnego. Pożyczki w walutach obcych przekraczające określoną wartość muszą być zabezpieczone depozytem bankowym.
Norwegia	Maksymalny okres, na jaki mogą być zaciągane pożyczki, zależy od rodzaju finansowanej inwestycji. W przypadku inwestycji przynoszących dochód jest to 40 lat, dla inwestycji nieprzynoszącej korzyści materialnych – 20 lat. Konwersja długu jest jednak możliwa w ramach maksymalnego okresu spłaty ustalonego wg rodzaju inwestycji. JST nie mogą zaciągać pożyczek w walutach obcych. Mogą jednak zaciągać pożyczki za granicą w norweskich koronach. Spółki komunalne mogą zaciągać pożyczki w walutach obcych, jeżeli są spółkami akcyjnymi. Pożyczki o zmiennej stopie procentowej nie są dozwolone.
Portugalia	Maksymalny okres, na jaki mogą być zaciągane pożyczki, zależy od czasu eksploatacji sfinansowanej inwestycji i nie może przekraczać 20 lat.
Słowacja	Kredyty i pożyczki w walutach obcych są dozwolone, emisja obligacji – za zgodą organów państwa.
Szwajcaria	Pożyczki w walutach obcych są dozwolone.
Szwecja	Dowolne; pożyczki w walutach obcych są dozwolone.
Wielka Brytania	Dowolne; pożyczki w walutach obcych są dozwolone tylko za zgodą Skarbnika ( <i>Treasury</i> ). Rodzaje, warunki emisji i zasady księgowania instrumentów dłużnych są uregulowane w przepisach dotyczących pożyczek ( <i>Borrowing Regulations</i> ). Przepisy te narzucają również limity ilościowe w zakresie emisji poszczególnych instrumentów dłużnych.
Włochy	Minister Skarbu ustala w rozporządzeniu maksymalne stopy procentowe, według których mogą być udzielane pożyczki JST. Pożyczki w walutach obcych są dozwolone, pod warunkiem zabezpieczenia się przez JST przed ryzykiem kursowym (derywaty).

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

1. *Borrowing by local and regional authorities*, Study Series, Local and Regional Authorities in Europe, N°47, Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), www.coe.int.
2. *The Creditworthiness of Swedish local governments*, Stockholm 2006, Swedish Association of Local Authorities and Regions; www.kommuninvest.se/trycksaker/ovrigt.
3. *Norwegian Local government act* Updated with all amendments enacted up to 7 January 2005; www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761.
4. A. Moisio, *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2002; www.ideas.repec.org/p/fer/resrep/93.html.
5. *Swedish Local Government Act*; www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535.
6. *Finnish Local Government Act*; www.kunnat.net/k\_peruslistasivu.asp?path=1.
7. *Fiscal relations across levels of government*, OECD Economic Outlook, Dec, 2003.
8. T. Ter-Minassian, J. Craig, *Fiscal Federalism in Theory and Practice, Control of Subnational Government Borrowing*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/craig.pdf>.
9. *Local Finance in the fifteen countries of the European Union*, Dexia Editions, 2002.
10. *Local Government Finance. Parish and Town Council Borrowing Approval System*; <http://www.local.odpm.gov.uk>.
11. *Municipalities and Counties in Denmark – Tasks and Finance*, Ministry of the Interior and Health, Department of Economics, August 2002, s. 37–39; www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap03.html kap03.htm.
12. Raport specjalny Agencji Fitch Ratings pt. *Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*, październik 2006, www.fitchratings.com.

**Tabela 3. Podmioty udzielające kredytów i pożyczek dla JST w wybranych krajach europejskich**

	Podmiot udzielający
Austria	dowolny
Belgia	Dowolny; gminy i powiaty są jedynymi udziałowcami Credit Communal de Belgique (Komunalna Kasa Pożyczkowa Belgii), zatem jest to główny podmiot udzielający pożyczek JST.
Czechy	dowolny
Dania	dowolny
Finlandia	Dowolny; z banków komercyjnych korzystają zazwyczaj miasta; małe gminy zaciągają pożyczki przede wszystkim w banku państwowym i w bankach spółdzielczych.
Francja	Dowolny; we francuskim systemie szczególną rolę odgrywają instytucje publiczne specjalizujące się w udzielaniu JST preferencyjnych pożyczek (np. Credit local de France).
Grecja	Gminy mogą zaciągać pożyczki z budżetu państwa, instytucji kredytowych (banki greckie, Europejski Bank Inwestycyjny lub inne banki zagraniczne), instytucji sektora publicznego (Biuro Depozytowo-Pożyczkowe i fundusze pożyczkowe) oraz od pozostałych instytucji sektora publicznego. Głównym pożyczkodawcą w Grecji jest Fundusz Towarowo-Pożyczkowy, który oferuje pożyczki dla JST na stopach procentowych niższych niż banki komercyjne.
Hiszpania	Dowolny; głównym pożyczkodawcą jest Lokalny Bank Kredytowy (Local Credit Bank).
Holandia	Dowolny; głównym pożyczkodawcą jest Holenderski Bank Gminny (Dutch Municipality Bank).
Niemcy	dowolny
Norwegia	Dowolny; głównym pożyczkodawcą jest Norweski Bank Gminny (Norwegian Municipality Bank).
Portugalia	Dowolny; koszt pożyczek zaciąganych na rynku prywatnym nie może być jednak wyższy niż koszt pożyczek zaciąganych na ten sam cel w instytucjach finansowych sektora publicznego.
Słowacja	Dowolny; dominujące znaczenie ma Prva komunalna banka.
Szwajcaria	Dowolny; mniejsze pożyczki są z reguły zaciągane w bankach; większe środki są najczęściej uzyskiwane na rynku kapitałowym lub z Krajowych Instytucji Ubezpieczeniowych.
Szwecja	dowolny
Wielka Brytania	Dowolny; pożyczki mogą być zaciągane: a) poprzez debet na rachunku lub pożyczki krótkoterminowe z Banku Centralnego Anglii lub innej instytucji, która w momencie podpisania umowy była uprawniona do udzielania pożyczek zgodnie z Prawem Bankowym; b) z Krajowej Komisji Pożyczkowej lub Izby Kredytowej ds. Inwestycji Publicznych; c) poprzez instrumenty dłużne.
Włochy	Gminy, powiaty (prowincje) i spółki komunalne nie mogą, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zaciągać pożyczek od instytucji innych niż Biuro Depozytowo-Pożyczkowe oraz Generalna Dyrekcja Instytucji Papierów Wartościowych w Ministerstwie Skarbu. W przypadku, gdy powyższe instytucje nie dysponują wystarczającymi środkami, mogą wystąpić o pożyczkę do innych podmiotów. Wybór pożyczkodawcy jest dokonywany w drodze przetargu publicznego, przy spełnieniu określonych warunków: kredyt zaciągany na okres nie dłuższy niż 5 lat, kwota obsługi zadłużenia stała (raty kapitałowe i odsetki).

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

1. *Borrowing by local and regional authorities*, Study Series, Local and Regional Authorities in Europe, N°47, Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), [www.coe.int](http://www.coe.int).
2. *The Creditworthiness of Swedish local governments*, Stockholm 2006, Swedish Association of Local Authorities and Regions; [www.kommuninvest.se/trycksaker/ovrigt](http://www.kommuninvest.se/trycksaker/ovrigt).
3. *Norwegian Local government act* Updated with all amendments enacted up to 7 January 2005; [www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761](http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761).
4. A. Moio, *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2002; [www.ideas.repec.org/p/fer/resrep/93.html](http://www.ideas.repec.org/p/fer/resrep/93.html).
5. *Swedish Local Government Act*; [www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535](http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535).
6. *Finnish Local Government Act*; [www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1).
7. *Fiscal relations across levels of government*, OECD Economic Outlook, Dec, 2003.
8. T. Ter-Minassian, J. Craig, *Fiscal Federalism in Theory and Practice, Control of Subnational Government Borrowing*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/craig.pdf>.
9. *Local Finance in the fifteen countries of the European Union*, Dexia Editions, 2002.
10. *Local Government Finance. Parish and Town Council Borrowing Approval System*; <http://www.local.odpm.gov.uk>.
11. *Municipalities and Counties in Denmark – Tasks and Finance*, Ministry of the Interior and Health, Department of Economics, August 2002, s. 37–39; [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap03.html](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap03.html) kap03.htm.

W kwestii podmiotów udzielających kredytów i pożyczek jednostkom samorządowym istnieje w UE tendencja do deregulacji<sup>35</sup>, będąca naturalnym rezultatem wolnego obrotu kapitałem oraz reguł konkurencyjności. W większości państw członkowskich nastąpiła zmiana podejścia – monopol został zastąpiony przez faworyzującą publiczne agencje usługowe (specjalizujące się w udzielaniu kredytów) konkurencją, gdzie udzielanie kredytów przestaje być domeną specjalistycznych jednostek. Jednakże w niektórych krajach agencje specjalistyczne wciąż przeważają. Najbardziej typowym przykładem mogą tu być Francja i Belgia: Credit Communal de Belgique, założony przez władze lokalne, które były jego akcjonariuszami, oraz Credit Local de France (część Caisse des Dépôts et Consignations) były sprywatyzowane. Następnie połączono je w 1996 r. w celu utworzenia jednej grupy bankowej Dexia. Cały czas działa ona na rynku, na którym ma dominującą pozycję (we Francji 42% udzielanych kredytów władzom lokalnym)<sup>36</sup>.

Prawo do zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w prywatnych instytucjach finansowych oraz postęp i upowszechnienie nowych technik bankowości zwiększyły wprawdzie zakres produktów oferowanych władzom lokalnym, ale – wzięwszy pod uwagę zapobieganie przez państwo lokalnym kryzysom finansowym – spowodowały także pojawienie się nowego ryzyka związanego z niewłaściwym przenoszeniem praktyk finansowych sektora prywatnego do zarządzania finansowego władz samorządowych (np. leasing i faktoring)<sup>37</sup>.

### Ramka 3. Przepisy ustawy o finansach publicznych regulujące kwestie zaciągania kredytów i pożyczek przez JST w walutach obcych

#### Ustawa o finansach publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji.  
Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których nie stosuje się ograniczeń, o których mowa wyżej, uwzględniając w szczególności kredyty i pożyczki z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych, jak również biorąc pod uwagę w szczególności zdolność spłaty zaciągniętych zobowiązań oraz ograniczenie wzrostu poziomu państwowego długu publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 85 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U z 2005 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

<sup>35</sup> *The risks arising from local authorities' financial obligations*, Report prepared by the steering committee on local and regional Democracy Local and regional authorities in Europe, no. 76, Council of Europe Publishing, [www.coe.int](http://www.coe.int), s. 9.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże, s. 10.

W Polsce funkcjonuje ograniczenie zaciągania przez JST kredytów i pożyczek w walutach obcych. Kwestie te regulują przede wszystkim przepisy ustawy o finansach publicznych. Treść przepisów przywołuje ramka 2.

Z przywołanych przepisów wynika, że JST mogą zaciągać tylko takie zobowiązania finansowe, których wartość nominalna wyrażona w złotych została ustalona w dniu zawierania transakcji. Regulacja taka pozbawia JST możliwości zadłużania się w walutach obcych<sup>38</sup>, choć może być ono relatywnie tańsze od zaciągania zobowiązań złotych. Należy przypuszczać, że rygorystyczny zapis pojawił się po ocenie ustawodawcy ewentualnego ryzyka związanego z niekorzystnymi dla jednostek zmianami kursów walutowych. Ustanawiając to ograniczenie, pamiętano prawdopodobnie o kryzysie finansów samorządowych w Polsce w latach 20. i 30. XX w., do którego przyczyniły się także niefrasobliwie zaciągane pożyczki za granicą<sup>39</sup>.

JST próbują obchodzić te rygorystyczne przepisy. Uchwały organów stanowiących JST w sprawie zaciągnięcia kredytu lub pożyczki wskazują mianowicie, że dotyczą kredytu w walucie wymiennej lub kredytu denominowanego i określają maksymalną kwotę zobowiązania wyrażoną w złotych. Kwota w złotych musi równoważyć ryzyko kursowe<sup>40</sup>.

Zaznaczyć należy, że od zasady ograniczającej pozyskiwanie środków zwrotnych w walutach obcych są wyjątki. Rada Ministrów, na podstawie ustawowej delegacji, wydała rozporządzenie umożliwiające zaciąganie zobowiązań dłużnych również w walucie zagranicznej, o ile udzieliły ich instytucje międzynarodowe lub pożyczkodawcy rządowi. Ponadto zwraca się uwagę, że większość banków działających w Polsce znajduje się pod kontrolą kapitału zagranicznego, a więc nie można dokładnie rozgraniczyć uzależnienia od inwestorów za granicą od inwestorów zagranicznych działających w Polsce<sup>41</sup>, co wraz z przybliżającą się perspektywą przystąpienia Polski do Unii Walutowej wymusi dalszą liberalizację przepisów w tym zakresie<sup>42</sup>.

Jednostki samorządowe w Polsce ogranicza również nakaz zaciągania jedynie takich zobowiązań finansowych, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz w roku. Przy tym:

- dyskonto od emitowanych przez JST papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej,
- kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna<sup>43</sup>.

Państwo, wprowadzając powyższe ograniczenie, chciało z pewnością uniknąć kumulacji lokalnego długu publicznego, prowadzącej do obciążenia spłatą przyszłych

<sup>38</sup> S. Skuza, *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego*, Część I, Bank i Kredyt 2/2003, s. 43.

<sup>39</sup> Jedną z nich była pożyczka na 12,5 mln USD zaciągnięta w 1925 r. i 1926 r. przez 10 polskich miast w firmie nowojorskiej Ulen Co. Miasta korzystające z I transzy tej pożyczki musiały ponieść koszty załamania się kursu złotego, co spowodowało zwiększenie się sumy pożyczki liczonej w złotych aż o 72%, zob. W. A. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 133.

<sup>40</sup> J. Wojciechowski, *Prawne i proceduralne podstawy kredytowania gmin w Polsce w latach 1991–2004*, artykuł dostępny na stronie internetowej Akademii Ekonomicznej w Poznaniu: [http://www.katbank.ae.poznan.pl/\\_p/J.Wojciechowski.pdf](http://www.katbank.ae.poznan.pl/_p/J.Wojciechowski.pdf), s. 32.

<sup>41</sup> S. Skuza, *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego*,..., s. 43.

<sup>42</sup> Ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań przez polskie JST zostały zmniejszone dzięki większym możliwościom zaciągania kredytów i pożyczek w bankach zagranicznych. Zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. nr 122, poz. 1315) z dniem przystąpienia Polski do Wspólnoty JST mogły zaciągać kredyty w bankach zagranicznych.

<sup>43</sup> Por. art. 84 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U z 2005 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

2

pokoleń<sup>44</sup>. Przyjmując, że koszty obsługi zadłużenia obejmują spłatę kapitału i odsetek, JST nie mają możliwości emitowania obligacji zerokuponowych, czyli nieoprocentowanych papierów wartościowych, których termin wykupu byłby dłuższy niż rok, ponieważ w takim wypadku zdarzałyby się roczne okresy bez żadnej płatności<sup>45</sup>. Wziąwszy pod uwagę racjonalność gospodarki finansowej, w tym zarządzania długiem, nie jest to regulacja korzystna dla JST. Widać to jasno, gdy porówna się dwa instrumenty finansowe postawione do dyspozycji konkretnej JST, np. 2-letnie obligacje zerokuponowe z dyskontem 5% i 2-letnie obligacje oprocentowane na 5% rocznie. Jednostka samorządowa nie będzie mogła w tym przypadku skorzystać z instrumentu bezsprzecznie tańszego<sup>46</sup>. Wprowadzone przez państwo ograniczenia prawne zapobiegające kumulacji długu nie obejmują oprocentowania papierów wartościowych. Paradoksalnie mogą zatem prowadzić czasami do wyboru przez JST instrumentów finansowych powodujących większe zadłużenie.

<sup>44</sup> M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Warszawa 1999, s. 15.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Na podstawie S. Huczek, *Finanse komunalne w nowej ustawie o finansach publicznych – wybrane zagadnienia*, *Finanse Komunalne* 11/2005, s. 18.

## 3

## Ograniczenia ilościowe

W przepisach prawnych dotyczących zaciągania kredytów i pożyczek przez JST, oprócz ograniczeń jakościowych, występują często ograniczenia ilościowe, limitujące wysokość długu lub kosztów obsługi.

Ogólnie można stwierdzić, że w krajach europejskich występują dwa rodzaje regulacji:

- 1) kontrolujące poziom zadłużenia i równowagę budżetu bieżącego, który musi zawierać środki przeznaczone na obsługę wcześniejszego zadłużenia;
- 2) kontrolujące zaciąganie zobowiązań (np. indywidualne limity zadłużenia, potrzebne zezwolenia)<sup>47</sup>.

Przy zaciąganiu zobowiązań kraje europejskie kierują się przede wszystkim zasadą zrównoważenia budżetu bieżącego (Francja, Włochy, Holandia, Norwegia, Szwajcaria; w przypadku Finlandii i Szwecji JST muszą zrównoważyć swoje finanse w 3-letnim okresie planistycznym). Z powyższej zasady wynika, że dochody bieżące nie mogą być niższe niż bieżące wydatki. Oznacza to, że zaciągnięcie pożyczki lub kredytu jest możliwe tylko wtedy, gdy kwota nadwyżki bieżącej (operacyjnej)<sup>48</sup> wystarcza na pokrycie spłaty rat kapitałowych i odsetek.

Przykładem drugiego modelu, opartego na kontroli zaciągania zobowiązań, są np. rozwiązania stosowane w Danii. Rząd duński ustala dla JST maksymalne pułapy zadłużenia, które stanowią odpowiedni procent dochodów lub wydatków budżetowych bądź ogólnej wartości inwestycji<sup>49</sup>.

Aby zapobiec nadmiernemu zadłużeniu, w niektórych państwach stosuje się dodatkowe ograniczenia (tzw. wskaźniki zadłużenia) dotyczące zaciągania zobowiązań przez JST. Wskaźniki zadłużenia opierają się na następujących kryteriach:

- udziale zadłużenia w dochodach lub wydatkach kapitałowych (np. na Słowacji zadłużenie poszczególnych JST nie może być wyższe niż 60% dochodów bieżących, a w Danii zobowiązania powiatów nie mogą przekraczać 30% rocznych wydatków inwestycyjnych na budownictwo);
- udziale obsługi zadłużenia w dochodach bieżących lub dochodach ogółem (np. w Hiszpanii spłata rat kapitałowych i odsetek od zaciągniętych kredytów oraz pożyczek nie może przekraczać 25% dochodów bieżących, natomiast w Estonii – 20% rocznych dochodów ogółem);
- kwocie zobowiązań ogółem (w Wielkiej Brytanii poziom długu nie może przekraczać kwoty przyznanego limitu).

Szczegółowe informacje na temat ograniczeń ilościowych dotyczących zadłużania się JST w wybranych krajach przedstawia tabela 4.

<sup>47</sup> P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów w Europie. Bez bankructw*, Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota nr 10, 15 maja 2004, s. 10.

<sup>48</sup> Nadwyżka operacyjna to dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu JST.

<sup>49</sup> M. Poniatowicz, *Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej,...*, s. 129.

**Tabela 4. Ograniczenia ilościowe w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez JST w wybranych krajach europejskich**

	Limity zadłużenia	Wymagana zgoda/opinia
Austria	Aby określić zdolność kredytową, stosuje się dwa rodzaje kryteriów: 1) relacja między zobowiązaniami a dochodami bieżącymi; 2) nadwyżka operacyjna (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi).	Warunkowa zgoda władz nadzorczych krajów związkowych. Wyjątek: – krótkoterminowe pożyczki na zapewnienie płynności (jeżeli kwota pożyczki nie przekracza ustalonej wartości dochodów bieżących), – pożyczki zaciągane w publicznych instytucjach i funduszach, – w niektórych krajach nie jest wymagane uzyskanie zgody na zaciąganie pożyczek długoterminowych (ponad 1 rok), jeżeli kwota pożyczki nie przekracza ustalonej wartości dochodów bieżących.
Belgia	Zdolność kredytową jednostek określa się poprzez różnicę między pkt 1 a 2: 1) szacowane dochody ogółem pomniejszone o 15% marży bezpieczeństwa; 2) suma corocznych niezależnych (automatycznych) odpisów, spłat zaciągniętych kredytów i kredytów przyznanych, a jeszcze niewypłaconych. Kwota stanowiąca różnicę pkt 1 i 2 może być przeznaczona na spłatę przyszłych pożyczek.	Zgoda nie jest wymagana  Przygotowywane są zasady zaciągania zobowiązań za granicą.
Czechy	Brak	Brak
Dania	Gminy mogą zadłużyć się do wysokości kwoty przeznaczonej na inwestycje w zdefiniowanych obszarach (limit automatyczny). Limit zobowiązań może być też wykorzystany na inne cele, w przypadku gdy gmina nie zaciąga zobowiązań na inwestycje w tych obszarach. Pożyczki na inne cele wymagają jednak zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Zdrowia (limit dodatkowy). Nie ma żadnych innych limitów ustalanych przez bank centralny lub ministerstwa, czy inne instytucje. W przypadku powiatów zobowiązania ogółem nie mogą przekraczać 30% rocznych wydatków inwestycyjnych na budownictwo.	Finansowanie obszarów działalności JST długiem wymaga zezwolenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Zdrowia.
Estonia	Dług nie może przekroczyć 60% rocznych dochodów, wyłączając z dochodów dotacje. Koszty obsługi długu nie mogą być wyższe niż 20% dochodów budżetowych.	Pożyczki dla JST oraz inne instrumenty finansowe mogą być uruchomione po uzyskaniu zezwolenia Ministra Finansów, który przy wydawaniu zezwoleń sprawdza zbieżność z ww. ograniczeniami.
Finlandia	Brak limitów, przy zachowaniu zasady budżetu zrównoważonego. Władze lokalne muszą zrównoważyć swoje finanse w 3-letnim okresie planistycznym. W ciągu roku budżetowego nie jest wymagane, aby dochody równoważyły wydatki, jednak w wieloletnim planie finansowym taki warunek istnieje. Jeżeli bilans na koniec roku pokazuje deficyt, zarząd musi przedstawić propozycję zrównoważenia budżetu.	
Francja	Brak limitów, przy zachowaniu zasady budżetu zrównoważonego; dochody bieżące muszą być wyższe lub równe wydatkom bieżącym.	Pożyczki w walutach obcych są dozwolone za zgodą Ministra Skarbu (French Treasury).
Grecja	Brak	Pożyczki przekraczające 1,5 mln euro wymagają uzyskania zgody co najmniej 2/3 głosów rady powiatu.
Hiszpania	Spłata rat kapitałowych i odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek nie może przekraczać 25% dochodów bieżących. Wartość nowych zobowiązań nie może przekraczać 5% dochodów bieżących z poprzedniego roku. Budżet nie może zamknąć się deficytem lub całkowite zadłużenie nie może być wyższe niż 110% dochodów bieżących. Pożyczki w walutach obcych nie mogą przekraczać 25% wartości nowo zaciąganego zadłużenia. Zadłużenie ogółem w walutach obcych nie może przekraczać 25% zadłużenia ogółem.	Zaciąganie zobowiązań, w wyniku których zostaną przekroczone limity, jest możliwe za zgodą Ministerstwa Finansów. Kredyty zagraniczne i emisja papierów dłużnych oraz innych papierów wartościowych są możliwe za zgodą Ministerstwa Finansów. Zgoda jest wydawana po przeanalizowaniu sytuacji finansowej wnioskodawcy, okresie spłaty, zyskowości inwestycji finansowanej z tych środków i pozostałych warunkach zobowiązania.



Holandia	Brak, przy zachowaniu zrównoważonego budżetu bieżącego (na bazie memoriałowej). Oznacza to, że zaciągnięcie pożyczki jest możliwe tylko wtedy, gdy nadwyżka bieżąca wystarcza na pokrycie spłat rat kapitałowych i odsetek.	Brak
Irlandia	Dochody bieżące muszą być wyższe lub równe wydatkom bieżącym.	Wszystkie pożyczki wymagają zgody Ministra Środowiska Naturalnego i Samorządów Lokalnych.
Niemcy	Pożyczki są dozwolone jedynie w przypadku, gdy inne sposoby finansowania są niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione. Wynik budżetów JST oraz poziom ich zadłużenia jest wliczony do limitów Paktu Stabilizacyjnego z Maastricht.	Pożyczki, z wyjątkiem krótkoterminowych na utrzymanie płynności, wymagają zgody krajów związkowych. Możliwa jest zgoda warunkowa lub bezwarunkowa.
Norwegia	Nadwyżka operacyjna (różnica między dochodami operacyjnymi a dochodami inwestycyjnymi) powinna wystarczyć przynajmniej na obsługę zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki). Brana jest wtedy pod uwagę relacja zobowiązań, wartości spłat i dochodów bieżących.	Zgoda nie jest wymagana.
Portugalia	Spłaty pożyczek nie mogą przekraczać 25% sumy Gminnego Funduszu Podstawowego (Municipal Base Fund), Gminnego Funduszu Spójności (Municipal Cohesion Fund) oraz Gminnego Funduszu Ogólnego (General Municipal Fund) lub 20% rocznych (n-1 – dotyczących roku poprzedniego) wydatków inwestycyjnych gminy. Ustawa o samorządzie lokalnym z 1998 r., zmieniona w 2001 r., zwiększyła ograniczenia w zadłużaniu się gmin, wprowadzając obowiązek zaliczania do zobowiązań również długu jednostek podległych.	Emisja obligacji wymaga zgody rady gminy i Ministra Finansów.
Słowacja	Od 2005 r. limit łącznego zadłużenia JST wynosi 60% rocznych dochodów bieżących, a limit obsługi zadłużenia w ciągu roku -25% dochodów. Pożyczki preferencyjne lub gwarantowane przez państwo nie są wliczane do limitów.	Zgoda Ministerstwa Finansów jest konieczna w przypadku kredytów powyżej 2 mln dolarów.
Szwajcaria	Brak; przy zachowaniu zrównoważonego budżetu bieżącego. Oznacza to, że zaciągnięcie pożyczki jest możliwe tylko wtedy, gdy nadwyżka bieżąca wystarcza na pokrycie spłat rat kapitałowych i odsetek.	Brak
Szwecja	Brak, przy zachowaniu zasady budżetu zrównoważonego. Władze lokalne muszą zrównoważyć swoje finanse w 3-letnim okresie planistycznym. W ciągu roku budżetowego nie jest wymagane, aby dochody równoważyły wydatki, ale w wieloletnim planie finansowym taki wymóg istnieje. Jeżeli bilans na koniec roku pokazuje deficyt, zarząd musi przedstawić propozycję zrównoważenia budżetu. Obsługa zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki) jest zaliczana do części bieżącej budżetu. Dochody bieżące nie mogą być niższe niż wydatki bieżące. Większość jednostek ustanowiła pewne limity dotyczące zadłużenia w walutach obcych.	Zgoda nie jest wymagana. JST decydują o podmiocie udzielającym i warunkach zaciąganych zobowiązań.
Wielka Brytania	Limity zadłużenia ustala corocznie Rząd emitując zezwolenia kredytowe (credit approvals). Kwota limitu uwzględnia pożyczki na wyrównanie chwilowego braku płynności i jest wyliczana na podstawie wykorzystania w przeszłości zezwoleń kredytowych na finansowanie wydatków kapitałowych pomniejszonych o koszt obsługi tego zadłużenia. Kwota przyznanego limitu kredytowego nie przekracza 500 tys. funtów, w normalnych okolicznościach, w żadnym roku budżetowym.	Zaciągnięcie zobowiązań przez JST jest dozwolone tylko za zgodą Pierwszego Sekretarza Stanu.
Węgry	Obsługa zadłużenia w ciągu roku nie może być wyższa niż roczne bieżące dochody własne pomniejszone o krótkoterminowe zobowiązania.	Brak

Włochy	Obsługa długu (raty kapitałowe i odsetki) nie może być wyższa niż 25% dochodów bieżących. Dochody bieżące muszą być wyższe lub równe wydatkom bieżącym. Odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od emitowanych papierów wartościowych, a także potencjalne kwoty odsetek wynikające z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji, nie mogą przekroczyć 12% dochodów bieżących. Potencjalne odsetki wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogą przekroczyć 5% dochodów bieżących.	Brak
--------	--	------

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

1. *Borrowing by local and regional authorities, Study Series*, Local and Regional Authorities in Europe, N°47, Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR); [www.coe.int](http://www.coe.int)
2. *The Creditworthiness of Swedish local governments*, Stockholm 2006, Swedish Association of Local Authorities and Regions; [www.kommuninvest.se/trycksaker/ovrigt](http://www.kommuninvest.se/trycksaker/ovrigt).
3. *Norwegian Local government act* Updated with all amendments enacted up to 7 January 2005; [www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761](http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761).
4. A. Moisio, *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2002; [www.ideas.repec.org/p/fer/resrep93.html](http://www.ideas.repec.org/p/fer/resrep93.html).
5. *Swedish Local Government Act*; [www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535](http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535).
6. *Finnish Local Government Act*; [www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1).
7. *Fiscal relations across levels of government*, OECD Economic Outlook, Dec, 2003.
8. T. Ter-Minassian, J. Craig, *Fiscal Federalism in Theory and Practice, Control of Subnational Government Borrowing*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/craig.pdf>.
9. *Local Finance in the fifteen countries of the European Union*, Dexia Editions, 2002.
10. *Local Government Finance. Parish and Town Council Borrowing Approval System*; <http://www.local.odpm.gov.uk>.
11. *Municipalities and Counties in Denmark – Tasks and Finance*, Ministry of the Interior and Health, Department of Economics, August 2002, s. 37–39; [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap03.html](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap03.html) kap03.htm.
12. Raport specjalny Agencji Fitch Ratings pt. *Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*, październik 2006, [www.fitchratings.com](http://www.fitchratings.com).

W Polsce ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. zawiera dwa dopuszczalne limity zadłużania się JST. Regulacje prawne określone w art. 169 tej ustawy ustalają maksymalną wielkość kwot przypadających do spłaty w danym roku budżetowym z tytułu pożyczek i kredytów<sup>50</sup>, zaciągniętych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek. Kwota ta – co do zasady – nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST. Maksymalną kwotę spłaty kredytów i pożyczek w danym roku budżetowym według obowiązujących przepisów obrazuje wzór<sup>51</sup>:

$$\frac{R_{\text{plan def}} + R_{\text{rolowanie}} + O_{\text{plan}}}{D_{\text{plan}}} \leq 15\%$$

gdzie:

$R_{\text{plan def}}$  – planowana kwota spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie planowego deficytu;

$R_{\text{rolowanie}}$  – planowana kwota spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, tj. na rolowanie;

$O_{\text{plan}}$  – planowana spłata odsetek od kredytów i pożyczek;

$D_{\text{plan}}$  – planowane dochody budżetu JST.

<sup>50</sup> Bitner zwraca uwagę na błąd, jakim jest zaliczenie do płatności związanych z obsługą długu dyskonta papierów wartościowych. Dyskonto jako różnica pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną papierów wartościowych jest dla emitenta swego rodzaju kosztem, jednak nie wiąże się z nim żaden rzeczywisty wydatek czy rozchód pieniężny. Dyskonto zostaje „zapłacone” w momencie emisji papierów wartościowych; emitent papierów wartościowych dostanie za nie mniej, niż, zgodnie z warunkami emisji, będzie musiał zapłacić w momencie wykupu. Natomiast z chwilą wykupu emitent jest zobowiązany do zapłaty wartości nominalnej – nie występuje tutaj „płatność” dyskonta. Por. M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Warszawa 1999, s. 17.

<sup>51</sup> Wzór na użytek niniejszego artykułu został uproszczony. Nie uwzględnia przede wszystkim spłaty poręczeń i gwarancji, które w przypadku ewentualnego udzielenia ich przez JST powinny zostać doliczone do kwoty spłaty przedstawianej w liczniku nierówności.

Wysokość kwoty podlegającej spłacie zobowiązań dłużnych JST może być niższa niż 15%, ale nie powinna przekroczyć 12%, gdy relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55%<sup>52</sup>.

Drugie obowiązujące obecnie ograniczenie ilościowe dotyczące zaciągania kredytów i pożyczek polega na tym, że łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tymże roku. Ograniczenie to wyraża poniższy wzór:

$$\frac{Z}{D_o} \leq 60\%$$

gdzie:

$Z$  – zadłużenie;

$D_o$  – dochody ogółem.

Jednocześnie w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu JST na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki<sup>53</sup>.

Istotną wadą przywołanego przepisu ograniczającego wielkość długu JST jest to, że nie uwzględnia on horyzontu czasowego zaciąganych zobowiązań. Oznacza to, że np. zaciągnięcie kredytu stanowiącego 59% dochodów JST o terminie spłaty przypadającym na następny rok jest dozwolone, natomiast kredyt stanowiący 61% dochodów jest niezgodny z prawem, mimo że jego spłata jest rozłożona w czasie odpowiednio do możliwości finansowych danej JST.

Slabą stroną obydwu obowiązujących przepisów jest wliczenie w konstrukcję wskaźników dochodów majątkowych do dochodów ogółem. Dochody majątkowe, które pochodzą zwykle z dotacji oraz ze sprzedaży mienia, nie są – w przeciwieństwie do dochodów bieżących – dochodami powtarzalnymi. Występowały więc sytuacje, kiedy po zmniejszeniu dochodów majątkowych (np. po zakończeniu dofinansowanej inwestycji), wskaźniki zadłużenia wzrastały do poziomu przekraczającego odpowiednio 60% i 15%, mimo że dług nominalnie nie uległ zmianie, lub nawet się zmniejszył<sup>54</sup>.

Intencją ustawodawcy wprowadzającego omawiane przepisy było niewątpliwie określenie takiego poziomu zadłużenia, który zapewnia możliwość pełnej spłaty zobowiązań i realizacji zadań publicznych przez JST. Limity te potraktowano jednak zbyt uniwersalnie, odnosząc je do wszystkich JST bez względu na ich zróżnicowaną sytuację ekonomiczno-finansową. Wydaje się, że w tym zakresie pożądana byłaby kategoryzacja JST. Obowiązująca konstrukcja wskaźników powoduje, że nie odzwierciedlają one faktycznej zdolności kredytowej poszczególnych JST. W pewnych sytuacjach obecnie ustalony limit może zatem niepotrzebnie ograniczać jednostki o dużym potencjale, dla której zaciąganie nawet dość znacznych kredytów jest instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, natomiast w innych JST limit ten może się okazać zbyt wygórowany.

<sup>52</sup> Według Kosikowskiego, wprowadzenie tego wyjątku wynika z powiązań finansowych, jakie istnieją między budżetem państwa a budżetami JST. Trudniejsza sytuacja finansowa w budżecie państwa, związana z niekorzystną relacją wysokości państwowego długu publicznego do PKB, wpływa na sytuację finansową budżetów JST, które otrzymują z budżetu państwa dotacje i subwencje. Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, LexisNexis, 2007, s. 382.

<sup>53</sup> Wydaje się, że omawiany w art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. limit jest próbą przeniesienia na płaszczyznę finansów poszczególnych JST postanowienia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP zakazującego zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Należy jednak przypomnieć, że dochody budżetowe JST nie są oczywiście tożsame z produktem brutto wytwarzanym na jej terenie.

<sup>54</sup> Na problem ten zwraca uwagę Agencja Fitch Ratings w specjalnym raporcie pt. *Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*, październik 2006, [www.fitchratings.com](http://www.fitchratings.com).

W literaturze wskazuje się jednak, że przestrzeganie ograniczeń wynikających z ustawy o finansach publicznych nie zapewnia bezpieczeństwa finansów JST. Aby ocenić możliwość spłaty zobowiązań, nie wystarczy odnieść się tylko do prawnych ograniczeń, gdyż nie warunkują one zachowania płynności finansowej i zdolności kredytowej JST. Rzeczywiste możliwości zaciągania kredytów i pożyczek, wynikające z ograniczeń budżetowych JST bywają na ogół mniejsze, niż te wynikające tylko z ograniczeń ustawowych. Powyższe twierdzenie obrazuje tabela 5.

**Tabela 5. Porównanie prawnych limitów zadłużenia z rzeczywistymi możliwościami zadłużania się przykładowej JST (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie	Prognoza	
		Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008
1	Dochody ogółem (2+3)	14 000	13 500	14 000
2	Dochody bieżące	12 500	12 500	13 000
3	Dochody majątkowe	1500	1000	1000
4	Wydatki bieżące (bez odsetek i prowizji od kredytów i pożyczek)	11 000	13 000	14 000
5	Wynik budżetu (1–4)	3000	500	0
6	Nadwyżka budżetowa z roku poprzedniego	500	0	0
7	Środki do dyspozycji przed obsługą i spłatą długu (5+6)	3500	500	0
8	Obsługa i spłata długu	1000	1500	1500
9	Wydatki na obsługę długu (odsetki i prowizje)	100	500	500
10	Rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych	900	1000	1000
11	Środki do dyspozycji po obsłudze i spłacie długu (7–8)	2500	-1000	- 1500
12	Wydatki majątkowe	5 00	4000	1000
13	Inne rozchody (bez spłaty długu)	0	0	0
14	Przychody (zaciąganie nowego długu)	3000	3000	2500
15	Wynik finansowy budżetu (11–12–13+14)	0	0	0
16	Kwota długu	3000	5000	6600
17	Spłata zadłużenia/dochody ogółem (8:1) – max 15% z art. 169 ust. o finan. publicz.	7%	11%	10%
18	Zadłużenie/dochody ogółem (16:1) – max 60% z art. 170 z art. 169 ust. o finan. publicz.	21%	37%	46%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Drzazga, *Określanie granic bezpiecznego poziomu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 4/2006, oraz W. Gonet, *Zastosowanie budżetu zadaniowego do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 1-2/2007.

Jak wynika z tabeli 5, w latach 2006–2008 w analizowanej jednostce samorządowej wskaźniki (zob. punkty 17 i 18) nie przekraczają żadnego z ograniczeń określonych ustawą o finansach publicznych. Jednak w 2007 r. omawiana JST będzie dysponować środkami tylko na spłatę odsetek i prowizji od zaciągniętych kredytów i pożyczek, natomiast w 2008 r. zabraknie jej środków nie tylko na spłatę długu, ale nawet na obsługę kosztów zadłużenia (por. punkt 7 i 8). W latach 2006 i 2007 jednostka samorządowa nie ma żadnej zdolności kredytowej<sup>55</sup> i nie powinna zaciągać nowych kredytów i pożyczek; jednak przepisy prawne limitujące dług dopuszczają taką możliwość.

<sup>55</sup> Stosownie do art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 ze zm.), zdolność kredytowa oznacza zdolność podmiotu do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Nie określa się przy tym sposobu badania zdolności kredytowej. W odniesieniu do JST problematyką badania zdolności kredytowej JST zajmowali się m.in. E. Bogacka-Kisiel, D. Korenik, *Badanie zdolności kredytowej samorządu terytorialnego przez bank komercyjny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, S. Dolata, (red.) t.II, Opole 1998, s. 211–219; M. Czekaj, A. Strzelczak, *Zarządzanie długiem*, Bank 11/1997, s. 62–64; J. Glumińska, M. Zdebel, *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, Samorząd Terytorialny, 78/1996, s. 43-49.

Rozwiązaniem kontrowersyjnym jest również to, że w ustawie o finansach publicznych znajdują się przepisy, które wyłączają ograniczenia (limity 15% i 60%) dla zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wynikających z umowy zawartej z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu UE i EFTA<sup>56</sup>. W przypadku gdy środki te nie zostaną przekazane, lub po ich przekazaniu będzie orzeczony ich zwrot, dana JST nie może zaciągać kredytów, pożyczek i udzielać poręczeń do czasu spełnienia ustawowych limitów. Celem wprowadzenia tych przepisów było dążenie do ułatwienia JST absorpcji środków unijnych<sup>57</sup>. W praktyce przepisy te budzą jednak wątpliwości interpretacyjne<sup>58</sup>.

Formalnie ograniczenie ilościowe dotyczące długu odnoszą się do jednostek samorządowych każdego szczebla. Jednak w związku z zaliczeniem dotacji rozwojowych do dochodów budżetowych samorządów województw, które jako zarządcy regionalnych programów operacyjnych przekazują beneficjentom pomocy unijnej (m.in. gminom i powiatom) dotacje przeznaczone na ich realizację, możliwe jest sztuczne zwiększenie zadłużania się na szczeblu wojewódzkim.

Nie ulega wątpliwości, że zaciąganie kredytów i pożyczek umożliwia skorzystanie ze środków unijnych, jednak nadmierny dług może spowodować znaczną utratę płynności, a jak wykazano wyżej, rzeczywista zdolność JST do spłaty zobowiązań i zachowania płynności finansowej jest zazwyczaj mniejsza niż ustawowe limity zadłużenia.

Ponadto do długu JST nie zalicza się – w omawianym tu przypadku – zobowiązań jednostek organizacyjnych danego szczebla samorządu posiadających osobowość prawną, np. szpitali, instytucji kultury czy spółek komunalnych, co jest realnym zagrożeniem kondycji finansowej JST. Na jednostce samorządowej ciąży obowiązek sfinansowania zobowiązań tych podmiotów w przypadku ich likwidacji lub przekształcenia. Obecnie problem ten, przekraczający możliwości finansowe części powiatów, dotyczy zwłaszcza szpitali. Analogiczny obowiązek spłaty części zobowiązań przez JST istnieje w razie likwidacji związku komunalnego współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

<sup>56</sup> Przepisy te zostały wprowadzone ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 93, poz. 890).

<sup>57</sup> S. Huczek, *Finanse komunalne w nowej ustawie o finansach publicznych – wybrane zagadnienia*, *Finanse Komunalne* 11/2005, s. 19.

<sup>58</sup> Wydaje się, że ustawowe wyłączenia z limitów zadłużenia (art. 170 ustawy o finansach publicznych) można interpretować dwojako: 1) zobowiązania unijne są wliczane do długu JST, ale na podstawie regulacji art. 170 ust. 3 jednostka samorządowa może limit przekroczyć, jeśli przesłanką do tego są wskazane w tej normie zobowiązania (tj. gdy JST zaciąga kredyty i pożyczki, emituje papiery wartościowe w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami unijnymi); 2) zobowiązań unijnych nie uwzględnia się w całości przy wyliczaniu wskaźnika długu zgodnie z limitami ustawowymi.

W celu pokazania różnic między tymi sposobami, należy przeanalizować przykładową sytuację: JST o dochodach 100 mln zł jest zadłużona na 40 mln zł. Jednocześnie planuje zaciągnąć dwa zobowiązania: kredyt na kwotę 10 mln zł na wydatki unijne oraz pożyczkę na kwotę 20 mln zł na inny cel niezwiązany z realizacją programów UE.

Treść art. 170 ust. 3 („(...) ograniczeń określonych w art. 170 ust. 1 i 2 nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 (...),”) może oznaczać, że: 1) (I sposób interpretacji) JST może zaciągnąć najpierw pożyczkę na cel niezwiązany z realizacją programów UE na kwotę 20 mln zł, a potem kredyt na 10 mln zł na wydatki unijne. W tym przypadku przekroczenie limitu 60% nastąpiło w związku z kredytem na wydatki unijne. Niedozwolona byłaby jednak kolejność odwrotna – gdy JST najpierw weźmie kredyt na wydatki unijne na 10 mln zł, to pożyczki na inny cel na kwotę 20 mln już nie będzie mogła zaciągnąć, ponieważ przekroczenie ograniczenia 60% jest dozwolone tylko przy zobowiązaniu zaciąganym w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami unijnymi; 2) (II sposób interpretacji) JST może najpierw zaciągnąć kredyt na wydatki unijne na 10 mln zł, a następnie pożyczkę na inny cel na kwotę 20 mln zł, bowiem zobowiązania dłużne zaciągane na cele unijne nigdy nie są uwzględniane w całości przy wyliczaniu wskaźnika długu określonego w art. 170. Interpretacje Ministerstwa Finansów nie wyjaśniają jednoznacznie tych kwestii.

Innym rodzajem zobowiązań nieobjętych prawnymi ograniczeniami dotyczącymi długu JST są te wynikające z transakcji leasingowych i innego typu pozakredytowego finansowania inwestycji samorządowych przez banki<sup>59</sup>, oraz te z odroczonym terminem płatności (tzw. kredyt kupiecki)<sup>60</sup>. Zobowiązania wynikające z wymienionych wyżej transakcji wiążą się na ogół z finansowaniem inwestycji jednostek samorządowych. Jednak ze względu na to, że zobowiązań tych nie traktuje się jako długu, a kwoty wydatków przypadających do spłaty w następnych latach nie są wyszczególniane w prognozach kwoty długu, to władze samorządowe podejmują czasami próby obejścia przepisów ograniczających dług JST i zamiast kredytów czy pożyczek zaciągają takie zobowiązania na cele inwestycyjne. W przypadku JST z wysokim zadłużeniem wynikającym z zaciągniętych wcześniej pożyczek czy kredytów, dodatkowe zobowiązania z tytułu wspomnianych transakcji mogą negatywnie wpływać na wypłacalność tych jednostek. Radni samorządowi mają bowiem mniejszą kontrolę nad zobowiązaniami nieobjętymi ograniczeniami dotyczącymi długu, gdyż do zobowiązań niestanowiących długu nie przywiązuje się takiej wagi jak np. do kredytu, co z punktu widzenia zapobiegania lokalnym kryzysom finansowym jest zjawiskiem negatywnym.

Warto zwrócić uwagę, że jeżeli w 2007 r. zobowiązania dłużne JST zostałyby powiększone o zobowiązania wynikające z zawartych umów o terminie płatności ponad 6 miesięcy, przypadającym w latach następnych, to liczba JST przekraczających ustawowy limit długu w stosunku do dochodów (limit 60%) wzrosłaby przeszło 5-krotnie. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia tabela 6.

Analizując ograniczenia w zadłużaniu się JST, trzeba pamiętać także o tym, że w Polsce nie określono sankcji za ich nieprzestrzeganie. Wprawdzie za wielokrotne i notoryczne naruszanie prawa może zostać odwołany zarząd JST wraz z organem stanowiącym, a na ich miejsce będzie wówczas wprowadzony zarząd komisaryczny. Jednak tego typu sankcja za przekroczenie ustawowych limitów zadłużenia nie jest na ogół stosowana wobec władz samorządowych. Omawiane przekroczenie nie stanowi także naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Pozakredytowy sposób finansowania przez bank inwestycji, które wdraża JST, zakłada nabycie przez bank wierzytelności przysługujących wykonawcy realizującemu inwestycję samorządową. Przejmując zobowiązania JST wobec wykonawcy, bank realizuje płatności wynikające z umowy łączącej wykonawcę z JST, a jednocześnie nabywa wierzytelność wobec JST. Spłata wierzytelności banku wobec JST odbywa się na warunkach określonych między tymi podmiotami. Sprawia to, że stosunek prawny łączący JST i bank wykazuje cechy podobne do pożyczki lub kredytu udzielanych JST przez bank. Strony traktują jednak taki stosunek prawny jako umowę poza-pożyczkową (pozakredytową), co wpływa na stosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych określonych w art. 169 i 170, ustawy limitujących możliwości zadłużania się JST. Transakcje wykupu wierzytelności mogą prowadzić, w sytuacjach wysokiego zadłużenia niektórych JST, do unikania stosowania limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań, co może skutkować: 1) niebezpieczeństwem akumulacji spłat zobowiązań z tytułu tych transakcji, co wpłynie na wynik budżetu jednostki (deficyt), oraz spłat zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych; 2) koniecznością pozyskiwania środków o charakterze zwrotnym i w konsekwencji wzrostem długu JST.

Informacja na podstawie niepublikowanych materiałów Ministerstwa Finansów. Szerzej o wykupie wierzytelności przez bank także zob. K. Lange, *Cywilnoprawne aspekty wykupu wierzytelności przysługujących wykonawcom od jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 3/2008, s. 25-32.

<sup>60</sup> Zaciągnięcie tego kredytu nie jest na ogół odnotowywane w sprawozdaniu z wykonania budżetu JST. Hipotetycznie sytuacja taka umożliwiała wprowadzanie do obiegu przez wykonawców inwestycji środków, które mogły być uzyskane w wyniku przestępstwa.

<sup>61</sup> Por. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

Tabela 6. Poziom zadłużenia JST a dochody ogółem w 2007 r.

Wyszczególnienie	Liczba jednostek								
	OGÓŁEM	Zadłużonych	Poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	Powyżej 60%
GMINY	2413	2285	749	760	446	211	88	26	5
MIASTA NA PRAWACH POWIATU	65	65	6	25	12	17	3	2	0
POWIATY	314	304	99	96	57	40	7	5	0
WOJEWÓDZTWA	16	16	2	7	3	1	2	1	0
RAZEM	2808	2670	856	888	518	269	100	34	5

**Poziom zadłużenia JST powiększony o zobowiązania wynikające z zawartych umów o odroczone terminie płatności w relacji do dochodów ogółem w 2007 r.**

Wyszczególnienie	Liczba jednostek								
	OGÓŁEM	Zadłużonych	Poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	Powyżej 60%
GMINY	2 413	2 296	728	726	453	231	95	37	26
MIASTA NA PRAWACH POWIATU	65	65	6	24	12	18	3	2	0
POWIATY	314	304	94	95	60	40	8	7	0
WOJEWÓDZTWA	16	16	2	7	3	1	2	1	0
RAZEM	2808	2681	830	852	528	290	108	47	26

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych w części D ze sprawozdania Rb-Z: „Uzupełniające dane o zobowiązaniach wynikających z zawartych umów o terminie płatności na okres dłuższy niż 6 miesięcy, przypadający w latach następnych (łącznie z leasingiem)” (§ 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm) – w ten sposób ujmowane są dane dotyczące zobowiązań, dla których określone zostały terminy płatności dłuższe niż 6 miesięcy i zobowiązania te będą obciążały budżet JST w latach następnych (www.mofnet.gov.pl).

## 4

### Nowe ograniczenia przy zaciąganiu długu przez JST – istota i wyjaśnienia propozycji

Dotychczasowe analizy wskazują na istotne błędy oraz luki w rozwiązaniach prawnych regulujących pozyskiwanie środków zwrotnych przez polskie JST. Ze względu na przedstawione mankamenty tych rozwiązań pożądane jest zaprojektowanie i wprowadzenie nowych, efektywniejszych regulacji dotyczących badanego zagadnienia.

Samorząd terytorialny reaktywowano w Polsce stosunkowo niedawno i do chwili obecnej nie zdołano na szeroką skalę wykształcić kadry wybitnych menadżerów samorządowych. Instytucja ta bywa często nadmiernie upolityczniona, zaś głosowania w organach stanowiących (radach gmin i powiatów, sejmikach województw) przebiegają nieraz zgodnie z decyzjami politycznymi, a nie według zasad racjonalności i efektywności ekonomicznej. Mając na uwadze takie uwarunkowania w jednostkach samorządowych oraz konieczność likwidacji różnicy w poziomie zagospodarowania infrastrukturalnego, jaka występuje między polskimi a zachodnioeuropejskimi JST, należy podkreślić, iż rozwój jednostek samorządowych w Polsce w najbliższym czasie jest ściśle związany z właściwym ukształtowaniem norm prawnych dotyczących możliwości zaciągania długu. Normy prawne powinny nie tylko służyć rozwojowi JST, ale także zabezpieczać je przed zadłużeniem się.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, system finansów samorządu terytorialnego nie może funkcjonować bez regulacji ograniczających zaciąganie zobowiązań. Jest to ważne zwłaszcza w obecnych realiach społeczno-gospodarczych Polski. Zupełny brak ograniczeń mógłby skończyć się bowiem finansową mniej odpowiedzialnie zarządzanych JST. Trzeba jednak zmierzać do modyfikacji obecnie istniejących nieracjonalnych regulacji oraz usunięcia tych, które najbardziej utrudniają gospodarkę finansową jednostek samorządowych.

#### 4.1. Projekt ograniczeń jakościowych

W ustawie o finansach publicznych zmiany wymaga przede wszystkim konstrukcja przepisów określających ograniczenia celów i warunków zaciągania zobowiązań dłużnych przez JST.

W odniesieniu do celów zaciągania długu w przepisach ustawowych należy jednoznacznie określić, że JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1) **finansowanie wydatków inwestycyjnych.** Zasada finansowania inwestycji za pomocą długoterminowych środków zwrotnych powinna być powszechnie obowiązująca, a wyjątkowe przypadki zadłużania się JST na pokrycie wydatków bieżących mogłyby wynikać wyłącznie z pozyskiwania preferencyjnych (często umarzanych) pożyczek w państwowych instytucjach, w tym funduszach celowych (np. fundusz w BGK na remonty termomodernizacyjne). Skoro państwo stosuje wsparcie finansowe działalności bieżącej JST, trudno zakazywać im zaciągania od państwa pożyczek na preferencyjnych warunkach;

2) **pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu JST.** Zobowiązania zabezpieczające bieżącą płynność finansową muszą jednak podlegać spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;



3) **splatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz uzyskanych pożyczek i kredytów.** Kredyty i pożyczki oraz papiery wartościowe mogłyby być zaciągane lub emitowane z przeznaczeniem na ten cel pod warunkiem, że nowe zobowiązania korzystnie wpłyną na zmianę struktury zadłużenia JST, zwiększając bezpieczeństwo finansowe, w tym przede wszystkim obniżając koszty obsługi długu JST. Zamiar tzw. rolowania długu powinien być każdorazowo poprzedzony uzyskaniem opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty nowych zobowiązań. Ponadto w momencie ubiegania się o kredyt na rolowanie długu JST powinna być zobowiązana do wykazania organowi nadzoru, że kredyt ten jest ekonomicznie uzasadniony, a jego celem jest jedynie pozyskanie środków na spłatę wymagalnych zobowiązań, które nie mają pokrycia w budżecie. Taka sytuacja prowadziłaby bowiem do popadnięcia JST w tzw. pułapkę zadłużenia<sup>62</sup>.

W zakresie ograniczeń jakościowych dotyczących warunków zadłużania się JST modyfikacji wymaga zasada określona w art. 85 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, która stanowi, że JST nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Dotychczasowy przepis zamyka w istocie JST dostęp do kredytów zaciąganych w walutach obcych, które są teraz relatywnie tańsze niż kredyty złotowe. Wydaje się, że w obecnym systemie gospodarczym nie można całkowicie wyeliminować ryzyka walutowego, które jest nieodłączną częścią procesów gospodarczych<sup>63</sup>. Co więcej, niektóre jednostki samorządowe obchodzą obowiązujące przepisy, zaciągają tańsze kredyty w walutach obcych. Biorąc pod uwagę rozwój rynku finansowego i możliwość zabezpieczenia tego typu transakcji instrumentami pochodnymi<sup>64</sup>, rygorystyczny zapis „wartość nominalna” jest zbędny i można go zastąpić sformułowaniem „wartość maksymalna”, które wystarczająco zabezpiecza górną granicę zobowiązania. Zmiana wyrazów „wartość nominalna” na „wartość maksymalna” spowoduje, że w umowach kredytowych należałoby określić nie tylko maksymalną wartość spłaty kapitału, ale również odsetek. Pełna swoboda korzystania przez JST z instrumentów pochodnych (w tym w celach spekulacyjnych) nie jest oczywiście pożądana i powinna być zakazana, jednak stosowanie ich wyłącznie w celu ograniczenia ryzyka stopy procentowej i ryzyka kursowego związanego z zaciągniętym długiem może zwiększyć przewidywalność warunków prowadzenia gospodarki finansowej danej JST.

Pozyskiwanie środków finansowych przez JST na rynku kapitałowym, a przede wszystkim zaciąganie kredytów na rolowanie długu oraz operacje ograniczające ryzyko finansowe, wymagają opracowania przez władze JST dokumentu formułującego cele i metody zarządzania długiem. Opracowanie takiego dokumentu (strategii zarządzania długiem) przez JST i jego pozytywne zaopiniowanie przez regionalne izby obrachunkowe<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Porównując zaproponowany wskaźnik do wskaźnika zawartego w opracowywanym obecnie w Sejmie (druk sejmowy nr 118) projekcie ustawy o finansach publicznych, należy zaznaczyć, że zapisy projektu ustawy w zakresie ograniczeń jakościowych są identyczne z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych (szczegółowo przeanalizowanymi w podrozdziale 3.1). W projekcie ustawy dodano kolejną przesłankę zaciągania kredytów i pożyczek przez JST na wyprzedzające finansowanie działań realizowanych ze środków z budżetu unijnego.

<sup>63</sup> Warto zaznaczyć, że ryzyko walutowe wiąże się nie tylko z kredytami zaciąganimi w walutach obcych, ale powstaje także m.in. na skutek korzystania przez JST z funduszy UE nominowanych w euro. Gdy w dniu przyznania dofinansowania z UE kurs EUR/PLN był korzystniejszy niż w momencie rozliczenia zrealizowanych wydatków, może okazać się, że ze względu na zmiany kursu walutowego ostateczny udział środków UE we współfinansowaniu całkowitych kosztów projektów jest niższy niż w momencie przyznania dofinansowania. Zob. R. Dobrzyńska, Z. Shakhniuk, *Egzogeniczne czynniki jakościowe w ocenie zdolności kredytowej spółek i jednostek samorządu terytorialnego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt naukowy 86, SGH, Warszawa 2008, s. 132.

<sup>64</sup> Należy zaznaczyć, iż prawodawstwo niektórych krajów (np. Włochy) wręcz nakazuje jednostkom samorządowym stosowanie instrumentów pochodnych. Włoskie JST mogą zadłużać się w walucie obcej tylko pod warunkiem, że zabezpieczą się przed ryzykiem kursowym. Por. tabela 2.

<sup>65</sup> Kwestią odgrywającą ważną rolę przy zaciąganiu zobowiązań dłużnych jest poziom kompetencji służb finansowych zarówno poszczególnych JST, jak i regionalnych izb obrachunkowych. Utrzymywanie wynagrodzeń pracowników RIO na zbyt niskim poziomie może odbić się niekorzystnie na jakości nadzoru sprawowanego przez RIO w sprawach finansowych, w tym także przy nadzorowaniu długu.

Tabela 7. Propozycje ograniczeń jakościowych dotyczących zaciągania długu przez JST

Obecne regulacje ustawy o finansach publicznych	Autorskie propozycje zmian
<p>Art. 82. 1. JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu;</li> <li>2) finansowanie planowanego deficytu budżetu;</li> <li>3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.</li> </ol> <p>2. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.</p>	<p>Art. 82. 1. JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu;</li> <li>2) finansowanie wydatków majątkowych budżetu niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach budżetu;</li> <li>3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, z uwzględnieniem ust. 4.</li> </ol> <p>2. JST mogą zaciągać w państwowych funduszach celowych preferencyjne kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków bieżących, o ile tak stanowią przepisy dotyczące funkcjonowania funduszy.</p> <p>3. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.</p> <p>4. Kredyty i pożyczki oraz papiery wartościowe mogą być odpowiednio zaciągnięte lub wyemitowane, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, pod warunkiem, że wpływają one na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego JST, w tym obniżenie kosztów obsługi długu JST.</p>
<p>Art. 83. 1. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 82 ust. 1, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej.</p> <p>2. W przypadku ubiegania się przez JST o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji przez JST papierów wartościowych, organ wykonawczy tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.</p> <p>3. Opinia, o której mowa w ust. 2, jest przekazywana przez zarząd JST podmiotowi udzielającemu kredytu lub pożyczki oraz podawana jest do wiadomości podmiotom, do których kierowana jest oferta nabycia papierów wartościowych.</p>	<p>Art. 83. 1. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 82 ust. 1, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej.</p> <p>2. W przypadku ubiegania się przez JST o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji przez JST papierów wartościowych:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) na cel, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, organ wykonawczy tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych,</li> <li>2) na cel, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 3, organ wykonawczy tej jednostki jest obowiązany uzyskać pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.</li> </ol>
<p>Art. 84. 1. JST mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) dyskonto od emitowanych przez JST papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej;</li> <li>2) kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.</li> </ol>	<p>Art. 84. 1. JST mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe na cel, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.</p> <p>2. Przepis ust. 1 nie dotyczy obligacji zerokuponowych.</p>
<p>Art. 85. 1. Jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należy do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji.</p> <p>2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których nie stosuje się ograniczeń, o których mowa w ust. 1, uwzględniając w szczególności kredyty i pożyczki z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych, jak również biorąc pod uwagę w szczególności zdolność spłaty zaciągniętych zobowiązań oraz ograniczenie wzrostu poziomu państwowego długu publicznego.</p>	<p>Art. 85. 1. Jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość należy do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji.</p> <p>2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których nie stosuje się ograniczeń wskazanych w ust. 1, uwzględniając w szczególności kredyty i pożyczki z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych, oraz biorąc pod uwagę w szczególności zdolność spłaty zaciągniętych zobowiązań i ograniczenie wzrostu poziomu państwowego długu publicznego.</p> <p>3. JST mogą korzystać z instrumentów pochodnych wyłącznie w celu ograniczenia ryzyka związanego z zaciągniętymi zobowiązaniami finansowymi.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

(RIO) powinno być warunkiem koniecznym do korzystania z kredytów i pożyczek, w tym przede wszystkim z kredytów na rolowanie kredytów walutowych zabezpieczanych instrumentami pochodnymi<sup>66</sup>.

Zdaniem autora z ustawy o finansach publicznych należałoby wykreślić przepisy dotyczące obowiązku:

– opiniowania przez RIO wniosków JST o zaciągnięcie krótkoterminowych kredytów na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu (art. 83), gdyż nie wpływają one na poziom długu JST na koniec roku budżetowego i są na ogół regulowane limitem w bankowym rachunku bieżącym, do wysokości którego okresowo może na tym rachunku powstać debet,

– przekazywania przez zarząd JST podmiotowi udzielającemu kredyt lub pożyczkę opinii RIO o możliwości spłaty kredytu (pożyczki), gdyż przy decyzjach kredytowych bank kieruje się przede wszystkim wynikami własnej analizy. Ewentualna opinia RIO może być dla banku uzupełnieniem, a nie podstawą podjęcia stosownej decyzji przez bank.

Ponadto za celowe należy uznać skreślenie nieprecyzyjnego ograniczenia jakościowego, które polega na limitowaniu wysokości dyskonta w zależności od emitowanych przez JST papierów wartościowych (art. 84 ust. o finan. publicz.).

Szczegółowe zestawienie istniejących obecnie w ustawie o finansach publicznych ograniczeń jakościowych dotyczących zaciągania długu przez JST, wraz z propozycjami autorskimi, przedstawia tabela 7.

## 4.2. Nadwyżka operacyjna – punkt wyjścia do stworzenia nowego ograniczenia ilościowego

Podstawowym warunkiem zastosowania właściwych ograniczeń dotyczących zaciągania zobowiązań przez JST jest wprowadzenie podziału budżetu samorządowego na część bieżącą i część inwestycyjną (majątkową). Analogiczny podział funkcjonuje w przedsiębiorstwach i warto zacząć go stosować w jednostkach samorządowych, ponieważ taka struktura budżetu pozwala precyzyjnie planować inwestycje samorządowe z wykorzystaniem środków zwrotnych<sup>67</sup>.

Część bieżąca budżetu powinna po stronie dochodowej obejmować dochody z tytułu podatków, opłat administracyjnych oraz subwencji ogólnej. Strona wydatkowa ujmowałaby natomiast wydatki bieżące na realizację zadań samorządowych, przede wszystkim wydatki osobowe i oprocentowanie od zaciągniętych zobowiązań.

Z kolei część majątkowa (inwestycyjna) budżetu obejmowałby wszystkie dochody i wydatki związane z majątkiem JST. Po stronie dochodów byłyby to: dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Do wydatków majątkowych należałoby zaliczyć przede wszystkim wydatki na inwestycje rzeczowe (inwestycje budowlane

<sup>66</sup> Należy nadmienić, że obowiązek uzyskania przez JST pozytywnej opinii RIO o możliwości spłaty zaciąganego zobowiązania dotyczy, zgodnie z obecnym stanem prawnym, emisji obligacji przychodowych. Por. art. 23b ust. 7 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300, z późn. zm.)

<sup>67</sup> Por. np. B. Sajnaj, *Budżet operacyjny i majątkowy – nowy sposób prezentacji sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 1-2/2006 lub M. Dybał, *Budżet w ujęciu tradycyjny a innowacyjne metody efektywnego zarządzania finansami publicznymi* [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2008, s. 203–216.

i nabywanie majątku rzeczowego) oraz inwestycje finansowe w formie zakupu i objęcia akcji oraz wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego<sup>68</sup>.

Podstawową zasadą gospodarki finansowej JST powinno być wypracowanie w ramach części bieżącej budżetu nadwyżki dochodów nad wydatkami, tj. nadwyżki bieżącej (operacyjnej).

Przyjmując, że dochody budżetu bieżącego JST są wyższe niż wydatki, nadwyżkę operacyjną można wyrazić następującym wzorem:

$$NO = D_b - W_b \quad (\text{wzór 1})$$

gdzie:

**NO** – nadwyżka operacyjna,

**D<sub>b</sub>** – dochody bieżące,

**W<sub>b</sub>** – wydatki bieżące.

Szczegółowy sposób obliczania nadwyżki operacyjnej, uwzględniający konkretne paragrafy klasyfikacji budżetowej dochodów/wydatków bieżących przedstawia ramka 4.

#### Ramka 4. Metoda obliczania nadwyżki operacyjnej

<b>Dochody bieżące, to:</b>	
	dochody ogółem
minus	dotacje i środki na zadania inwestycyjne (§§ 626-665 klasyfikacji budżetowej dochodów)
minus	dochody ze sprzedaży majątku JST (§§ 074, 077, 081, 087)
minus	wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§§ 076)
<b>Wydatki bieżące, to:</b>	
	wydatki ogółem
minus	wydatki majątkowe (§§ 601 do 680)

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 165a ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. i rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 14 czerwca 2006 r. Tabela zamieszczona także w: M. Wiewióra, *Wpływ nadwyżki operacyjnej na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 86, SGH, Warszawa 2008, s. 145.

<sup>68</sup> Wprawdzie podział budżetu JST na część bieżącą i majątkową nie występuje w polskim systemie finansów samorządowych, to jednak kategorie dochodów/wydatków bieżących i majątkowych zostały już określone w art. 165a ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Definicja ustawowa dochodów bieżących określa, że przez dochody bieżące budżetu JST rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Dochody majątkowe zostały określone dość precyzyjnie, są nimi wszystkie dochody budżetowe, z wyjątkiem dotacji i środków otrzymanych na inwestycje, dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Istota rozumienia dochodów bieżących sprowadza się zatem do uznania za nie wszystkich dochodów, które są gromadzone w sposób systematyczny i stały (nie jednorazowo lub incydentalnie). Analogicznie ustawa o finansach publicznych określa wydatki bieżące budżetu JST. Uznaje się za nie wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, do których należą wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych w części związanej z realizacją zadań JST, na zakup i objęcie akcji oraz na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Przedstawiona klasyfikacja dochodów/wydatków mogłaby stanowić podstawę podziału budżetu JST na część bieżącą i majątkową.

Nadwyżka bieżąca ma istotny wpływ na kondycję finansową jednostki samorządowej. Polega on na możliwości przeznaczenia nadwyżki operacyjnej zarówno bezpośrednio na inwestycje samorządowe, jak i na finansowanie nadwyżką operacyjną spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

Nadwyżka bieżąca informuje, ile środków finansowych pozostaje JST po pokryciu najważniejszych wydatków związanych z bieżącym jej funkcjonowaniem. W literaturze wskazuje się, że jeżeli nie ma nadwyżki operacyjnej, to wówczas jednostka taka albo wyprzedaje majątek samorządowy, albo pożycza pieniądze na bieżące potrzeby wspólnoty samorządowej<sup>69</sup>. Jeden rok bez nadwyżki operacyjnej jest do zaakceptowania, ale jeśli taki stan utrzymuje się dłużej, to jednostka samorządowa staje przed poważnym wyzwaniem. Jeśli natomiast nadwyżka operacyjna istnieje, oznacza to, że dana jednostka dysponuje środkami, które może przeznaczyć wprost na inwestycje zwiększające dobrobyt lokalnej wspólnoty albo na spłatę wcześniejszego zadłużenia<sup>70</sup>. Stąd zasadne jest oparcie nowego limitu spłaty zadłużenia przez JST na koncepcji nadwyżki operacyjnej budżetu.

Szczegółowe rozważania, z których wynika ewolucyjny sposób dojścia do konkretnej propozycji nowego ograniczenia limitującego spłatę zobowiązań dłużnych JST przedstawiono poniżej. Punktem wyjścia jest tu założenie wynikające z wspomnianej już tzw. złotej reguły zrównoważonego budżetu, określające, że planowana przez JST maksymalna kwota spłaty długu w każdym roku budżetowym powinna być limitowana wielkością planowanej w danym roku nadwyżki operacyjnej, co pokazuje relacja:

$$S \leq NO \quad (\text{wzór 2})$$

gdzie:

**S** – spłata zadłużenia (spłata rat kapitałowych kredytów pożyczek, wykup obligacji).

Powyższa relacja oznacza, że jednostka samorządowa, zaciągając kredyt lub pożyczkę, musi wygospodarować w kolejnych latach, w których przypada ich spłata, odpowiednią kwotę środków w ramach swojej bieżącej działalności.

Przedstawiona relacja uzależnia spłatę zobowiązań dłużnych od sytuacji finansowej JST. Jednostka samorządowa może planować spłaty zadłużenia (a więc pośrednio zaciągać kredyty i pożyczki) tylko w sytuacji uzyskiwania nadwyżek operacyjnych. W odróżnieniu od obecnego rozwiązania, nowe ograniczenie byłoby elastyczne i dostosowane do indywidualnych możliwości finansowych danej JST. Jak bowiem wskazano, obecnie obowiązujące przepisy przewidują maksymalny limit spłaty zadłużenia na stałym poziomie, niezależnie od tego, czy dana JST ma środki finansowe na jego spłatę czy też nie.

Należy jednak podkreślić, że proponowane rozwiązanie niesie ze sobą pewne zagrożenie, które w przypadku jednostek samorządowych nierzetelnie planujących swoje budżety może prowadzić do popadnięcia w pułapkę zadłużenia, gdyż spłatę zadłużenia odnosi się do planowanej nadwyżki operacyjnej. Nie można zatem wykluczyć, że JST, chcąc korzystać z kredytów i pożyczek, będzie manipulować zapisami budżetu bieżącego poprzez zawyżanie dochodów bieżących lub zaniżanie wydatków bieżących, tak by powstała odpowiednia nadwyżka operacyjna, warunkująca zaciągnięcie kredytu lub pożyczki. Ograniczenie poziomu spłaty zobowiązań dłużnych do wysokości planowanej nadwyżki operacyjnej wiąże się zatem z ryzykiem nieuczciwego planowania części bieżącej budżetu JST.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa finansowego JST i wyeliminowania nieprawidłowości w zaciąganiu długu, bardziej zasadnym rozwiązaniem mogłoby być powiązanie maksymalnej kwoty spłaty zobowiązań z konkretnymi, wykonanymi wartościami budżetowymi.

<sup>69</sup> Na podstawie: P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna*, artykuł dostępny w dniu 2 listopada 2007 r. na stronie internetowej Pisma Samorządu Terytorialnego Wspólnota <http://www.wspolnota.org.pl>.

<sup>70</sup> Tamże.

towymi, tj. ze średnią arytmetyczną nadwyżki operacyjnej danej JST ustalonej dla kilku poprzednich lat budżetowych (np. dla 4 lub 5 lat). Taki wskaźnik graniczny wyrażałby się wzorem:

$$S \leq \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n NO_i \quad (\text{wzór 3})$$

lub

$$\frac{S}{Do} \leq \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{NO_i}{Do_i} \quad (\text{wzór 3a})$$

gdzie:

$i$  – rok budżetowy poprzedzający o  $i$  lat rok budżetowy, na który uchwalana jest uchwała budżetowa ( $i = 1 \dots n$ ),

$Do$  – dochody budżetu ogółem.

Podzielenie obu stron przez kwotę dochodów ogółem<sup>71</sup> (wzór 3a) nie zmienia istotnie projektowanej relacji, ma na celu jedynie pokazanie jej w wartościach względnych. Oparcie relacji wyłącznie na wartościach bezwzględnych z okresu poprzednich 4-5 lat może zniekształcać porównywalność danych proponowanej relacji ze względu m.in. na oddziaływanie inflacji na wydatki bieżące.

Projektowana we wzorze 3a konstrukcja wskaźnika granicznego z jednej strony pomagałaby jednostkom o dużym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet wysokich zobowiązań finansowych może być narzędziem bezpiecznej polityki finansowej, z drugiej zaś zabezpieczałaby jednostki, w sytuacji których znaczne obciążenie dochodów spłatami długu wymaga zachowania wysokiej ostrożności przy zaciąganiu nowych zobowiązań dłużnych. Potwierdzają to poniższe przykłady.

#### Ramka 5. Przykładowe obliczenie maksymalnej kwoty obsługi zadłużenia na 2008 r.

Przykładowe obliczenie maksymalnej kwoty obsługi zadłużenia na 2008 r. dla gminy (X) – osiągnącej nadwyżkę operacyjną oraz gminy (Y) – wykazującej deficyt operacyjny		
(Dochody bieżące – Wydatki bieżące) Dochody ogółem	gmina (X)	gmina (Y0)
2004 r.	64,48%	8,24%
2005 r.	60,14%	0,12%
2006 r.	56,15%	8,80%
2007 r.	60,26%	5,72%
średnia arytmetyczna z lat 2004–2007	60,26%	5,72%
WNIOSEK:		
Gmina X mogłaby przeznaczyć na obsługę zadłużenia w 2008 r. nie więcej niż 60,26% planowanych na ten rok dochodów ogółem.		
Gmina Y mogłaby przeznaczyć na obsługę zadłużenia w 2008 r. nie więcej niż 5,72% planowanych na ten rok dochodów ogółem.		

<sup>71</sup> Zastosowanie parametru dochodów ogółem jako parametru zrelatywizowania projektowanej relacji może być mniej zasadne niż posłużenie się w tym celu parametrem dochodów bieżących (wahania dochodów bieżących na przestrzeni lat mogą być mniejsze niż wahania dochodów ogółem np. w związku z otrzymaniem w jednym tylko roku dotacji celowej na inwestycje), niemniej ze względów porównawczych do obecnych rozwiązań limitujących spłatę długu, której kwota jest odnoszona właśnie do dochodów ogółem, jest to w pełni uzasadnione. Zob. ramka 4.

Przykładowe obliczenie maksymalnej kwoty obsługi zadłużenia na 2008 r. dla gminy (X) – oiągającej nadwyżkę operacyjną oraz gminy (Y) – wykazującej deficyt operacyjny		
	<b>gmina (X)</b>	<b>gmina (Y)</b>
planowane dochody ogółem na 2008 r. (wg uchwał budżetowych)	135 274 tys. zł	5 600 tys. zł
średnia arytmetyczna z lat 2004–2007	60,26%	5,72%
kwota maksymalnej obsługi zadłużenia na 2008 r. wg projektowanego rozwiązania (średnia arytmetyczna * planowane dochody ogółem na 2008 r.)	81 516 tys. zł	320 tys. zł
kwota maksymalnej obsługi zadłużenia na 2008 r. wg obowiązującej ustawy o fin. pub. (limit zadłużenia – 15% dochodów ogółem)	20 291 tys. zł	840 tys. zł
WNIOSEK:		
Nowy limit zadłużenia zwiększa możliwości zaciągania zobowiązań na cele inwestycyjne jednostkom w dobrej sytuacji finansowej, natomiast ograniczają możliwości zaciągania zobowiązań jednostkom o złej kondycji finansowej.		
Gmina X wg projektu ustawy o finansach publicznych mogłaby przeznaczyć ponad 3-krotnie większe środki na obsługę zadłużenia w 2008 r. niż wg obowiązującego limitu, natomiast gmina Y – ponad 2-krotnie mniejsze.		

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że proponowany we wzorze 3a wskaźnik limitujący spłatę zadłużenia przez JST z jednej strony eliminuje niebezpieczeństwo zbyt kreatywnego podejścia JST do zaciągania długu, z drugiej jednak strony zastosowanie w konstrukcji wskaźnika danych z lat poprzednich może nie odzwierciedlać w pełni sytuacji finansowej JST w tym roku budżetowym, w którym planuje się spłatę zobowiązania. Może się bowiem zdarzyć, że dana JST dysponowała w ostatnich latach znacznymi nadwyżkami operacyjnymi, co umożliwi zaplanowanie wysokich spłat zadłużenia, jednak w danym roku budżetowym jednostka samorządowa będzie mieć deficyt w części bieżącej oznaczający brak środków finansowych na spłatę długu. Może wystąpić także sytuacja odwrotna – JST zakończy dany rok ze znaczną nadwyżką operacyjną, niemniej nie będzie mogła przeznaczyć jej na spłatę długu ze względu na znikomość wielkości nadwyżek z ostatnich 5 lat.

Tę niewątpliwą wadę projektowanego wskaźnika można znacznie zneutralizować, ustalając zasadę, iż maksymalna planowana spłata zobowiązań w danym roku nie może być wyższa niż średnia nadwyżka operacyjna z ostatnich 5 lat. Warunkiem musi być jednak wygosparowanie przez JST w tym roku budżetowym nadwyżki operacyjnej w części bieżącej budżetu równej co najmniej kwocie „średniej” nadwyżki operacyjnej z ostatnich 5 lat.

Występowanie nadwyżki operacyjnej budżetu JST jest niewątpliwie zjawiskiem pozytywnym, jednak samo jej istnienie (nawet gdy w stosunku do dochodów jest relatywnie duża) nie przesądza o dobrej kondycji finansowej jednostki samorządowej<sup>72</sup>, ponieważ

<sup>72</sup> O znaczeniu nadwyżki operacyjnej w gospodarce finansowej JST szerzej zob. M. Wiewióra, *Wpływ nadwyżki operacyjnej na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 86, SGH, Warszawa 2008.

nadwyżka operacyjna nie obejmuje dochodów i wydatków majątkowych – ważnych kategorii ekonomicznych w gospodarce finansowej JST<sup>73</sup>.

Aby uzyskać pełniejszy obraz gospodarki finansowej JST w danym roku budżetowym i jednocześnie wyznaczyć granice bezpiecznego zadłużania się, do dalszych rozważań należy włączyć także dochody i wydatki budżetu majątkowego oraz uwzględniane w budżecie przychody i rozchody. Różnica między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi, powiększona o przychody i pomniejszona o kwoty wydatkowane na spłatę istniejącego zadłużenia (rozchody), stanowi pulę środków, która może być przeznaczona na wydatki majątkowe (inwestycyjne):

$$D - W_b + P - S = I \quad (\text{wzór } 4^{74})$$

gdzie:

- D – dochody ogółem,
- $W_b$  – wydatki bieżące,
- P – przychody (m.in. zaciągnięte kredyty i pożyczki),
- S – spłata zadłużenia (m.in. spłata rat kapitałowych, wykup obligacji),
- I – środki na realizację inwestycji.

Uwzględniając definicję nadwyżki operacyjnej ( $NO = Db - Wb$ ) i biorąc pod uwagę, że dochody ogółem to dochody budżetu majątkowego plus dochody bieżące ( $D = D_m + Db$ ), wzór 4 można zapisać w postaci:

$$D_m + NO + P - S = I \quad (\text{wzór } 5)$$

**lub**

$$D_m + NO + P = I + S \quad (\text{wzór } 5a)$$

gdzie:

- $D_m$  – dochody majątkowe.

W ten sposób obliczamy wielkość środków pozostających do dyspozycji JST, które mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji. Wzór 5a pokazuje, że nadwyżka operacyjna jest jednym z trzech źródeł finansowania inwestycji JST. Dwa pozostałe to dochody majątkowe i przychody (m.in. zaciągnięte kredyty i pożyczki) pomniejszone o spłatę zaciągniętego długu.

Dane zawarte w tabeli 8 wskazują, że między wielkością nadwyżki a wydatkami majątkowymi (inwestycyjnymi) występuje dodatnia korelacja, tj. równoległe tempo wzrostu.

<sup>73</sup> Inne względy ważne przy ocenie kondycji finansowej JST, ale mniej istotne przy wyznaczaniu limitu spłaty zobowiązań dłużnych polegają na tym, że: 1) nadwyżka operacyjna nie uwzględnia strony przychodowo-rozchodowej budżetu JST (do dochodów bieżących nie wlicza się przychodów pozyskanych przez JST poprzez zaciągnięcie pożyczki lub kredytu bankowego oraz nadwyżek z lat ubiegłych i środków pochodzących z prywatyzacji majątku JST (przychód), zaś do wydatków bieżących nie wlicza się kwot przeznaczonych na spłatę kapitału zaciągniętej pożyczki (rozchód)); 2) podstawą obowiązującego w Polsce systemu finansów publicznych jest kasowe ujęcie budżetu, czyli uznanie za dochody i wydatki rzeczywistych płatności dokonanych w roku budżetowym, niezależnie od tego, jakiego okresu dotyczą i kiedy stały się wymagalne. W analizie sytuacji finansowej jednostki samorządowej nie można zatem opierać się tylko na danych dotyczących jednego roku.

<sup>74</sup> Dotyczy to spłaty rat kapitałowych, gdyż spłata odsetek od kredytów i pożyczek (obsługa długu), zgodna z art. 184 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., jest wydatkiem bieżącym budżetu JST.



Tabela 8. Wielkość nadwyżki operacyjnej budżetów JST a ich wydatki majątkowe

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mld zł)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Dochody bieżące	73,3	85,3	95,0	106,7	119,8
Wydatki bieżące	67,5	75,3	84,3	95,1	102,0
Nadwyżka operacyjna	5,8	10,0	10,7	11,6	17,8
Stopa wzrostu nadwyżki operacyjnej	-	72%	7%	8%	53%

\*Skokowy wzrost nadwyżki operacyjnej, który wystąpił w 2004 r., należy wiązać z wejściem w życie ustawy o dochodach JST z dnia 13 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.), wprowadzającej zmiany w systemie dochodów JST. Zob. M. Korolewska, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa*, artykuł dostępny na <http://biurosej.gov.pl/teksty>.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów ([www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl)): *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2003-2005; 2004-2006; 2005-2007* (kolejne wydania) oraz informacji o wykonaniu budżetów JST.

W związku z tym, że środki pozostające do dyspozycji JST (I) stają się w momencie ich przeznaczenia na finansowanie inwestycji wydatkami majątkowymi ( $W_m$ ), wzór 5b można przekształcić następująco:

$$D_m - W_m + NO + P = S \quad (\text{wzór 6a})$$

lub

$$NM + NO + P = S \quad (\text{wzór 6b})$$

gdzie:

NM – nadwyżka majątkowa ( $D_m - W_m$ ).

Wzory 6a i 6b pokazują wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu JST na możliwość spłaty istniejącego długu, czyli precyzyjniej – wpływ nadwyżki operacyjnej na możliwość spłaty długu wynikającego z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek<sup>75</sup> i innych wymagalnych zobowiązań zaliczanych do długu JST. Dług JST może być zatem spłacony:

- nadwyżką operacyjną,
- nadwyżką majątkową (kwota dochodów majątkowych budżetu JST pomniejszona o wydatki majątkowe),
- przychodami, w tym pochodzącymi z kredytu lub pożyczki zaciągniętych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów.

Tabela 9. Wielkość nadwyżki operacyjnej a spłata długu JST (w mld zł)

	2003	2004	2005	2006	2007
Nadwyżka operacyjna	5,8	10,0	10,7	11,6	17,8
Spłata kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych	3,0	3,6	4,8	6,7	8,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów ([www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl)): *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2003-2005; 2004-2006; 2005-2007* (kolejne wydania) oraz informacji o wykonaniu budżetów JST.

<sup>75</sup> W formule uwzględniono także spostrzeżenie dotyczące relatywizowania maksymalnej planowanej w danym roku budżetowym spłaty zobowiązań dłużnych za pomocą parametru dochodów bieżących, których wahania na przestrzeni lat mogą być mniejsze niż wahania dochodów ogółem, o którym mowa w przypisie nr 72

Dane przedstawione w tabeli 9, podobnie jak dane z tabeli 8 w odniesieniu do wydatków majątkowych, wskazują, że między wielkością nadwyżki operacyjnej a spłatą długu JST występuje korelacja dodatnia. Im większa nadwyżka operacyjna, tym większe możliwości spłaty długu przez JST. Należy zaznaczyć, że analogiczny wpływ na możliwości spłaty nadwyżki operacyjnej ma nadwyżka majątkowa.

Uwzględnwszy powyższy wniosek, wskaźnik limitujący maksymalną planowaną spłatę zobowiązań dłużnych przez JST można ostatecznie wyrazić następującą formułą<sup>76</sup>:

$$\frac{S}{Db} \leq \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{NOi + NMi}{Dbi} \quad \text{pod warunkiem, że } S \leq NO$$

Wzór wskazuje, że w danym roku budżetowym maksymalna planowana spłata zobowiązań dłużnych w stosunku do dochodów budżetu bieżącego nie może być wyższa niż wartość będąca średnią relacji nadwyżek operacyjnych do dochodów bieżących obliczonych dla poprzednich  $n$  lat budżetowych (np.  $n = 5$ ). Jednocześnie JST jest jednak zobowiązana w danym roku budżetowym wygospodarować w części bieżącej budżetu nadwyżkę operacyjną w wysokości równej co najmniej średniej nadwyżce operacyjnej z ostatnich 5 lat<sup>77</sup>. Gdy w określonym roku budżetowym wykonana nadwyżka całego budżetu jest wyższa niż nadwyżka operacyjna ( $NB > NO$ ), czyli że istnieje nadwyżka majątkowa ( $NM > 0$ ), to do nadwyżki operacyjnej ( $NO$ ) w danym roku dodaje się nadwyżkę majątkową ( $NM$ ), która może także być przeznaczana na spłatę długu. Gdy w określonym roku występuje deficyt majątkowy nie pomniejsza się  $NO$ , bowiem deficyt z tego tytułu musi być sfinansowany nadwyżką operacyjną lub kredytem, którego spłata w następnych latach będzie limitowana zaprojektowaną formułą<sup>78</sup>.

Przy projektowaniu nowego wskaźnika ograniczającego spłatę zadłużenia – w miejsce dotychczasowego limitu 15%, zaproponowano równocześnie zrezygnowanie z obowiązującego przepisu określającego wysokość długu JST (limit 60%), gdyż ważna jest zdolność do spłaty długu, a nie jego wysokość w stosunku do dochodów budżetu<sup>79</sup>. Brak ustawowego limitu długu JST nie oznacza jednak rezygnacji z obowiązku jego monitorowania, zarówno przez samą jednostkę samorządową, jak i przez regionalną izbę obrachunkową.

W ocenie autora proponowane zmiany powinny przyczynić się nie tylko do zwiększenia bezpieczeństwa gospodarki finansowej JST, ale także do zniesienia barier w korzystaniu przez JST ze środków zwrotnych, co spełniałoby oczekiwania rynków kapitałowych.

<sup>76</sup> Zaproponowany wskaźnik jest pozornie podobny do wskaźnika zawartego w projekcie ustawy o finansach publicznych, będącego aktualnie przedmiotem prac sejmowych (druk sejmowy nr 1181). Istnieją jednak następujące zasadnicze różnice: 1) wielkość spłaty zobowiązań dłużnych we wskaźniku zawartym w projekcie ustawy o finansach publicznych zależy od wielkości sprzedaży majątku, a nie od nadwyżki majątkowej. Uzależnienie spłaty zobowiązań od sprzedaży majątku może nie być w niektórych przypadkach rozwiązaniem pożądanym z punktu widzenia ekonomicznych podstaw funkcjonowania danej JST; 2) wskaźnik z projektu ustawy oparty jest na zasadzie wygospodarowania pewnej nadwyżki środków finansowych, jednak nadwyżka ta jest nadwyżką uzyskaną w latach poprzednich i może nie występować w roku spłaty zobowiązań. Proponowany w niniejszym opracowaniu wskaźnik pozwala natomiast planować spłatę zobowiązań na podstawie występującej w danym roku nadwyżki operacyjnej, której wielkość w danym roku budżetowym jest szacowana na podstawie średniej z ostatnich 5 lat; 3) wskaźniki różnią się podstawami zrelatywizowania (dochody ogółem a dochody bieżące), co oznacza, że uzyskanie przez JST w latach poprzednich dotacji z budżetu państwa na cele inwestycyjne – we wskaźniku z projektu ustawy – pomniejsza możliwości spłaty zobowiązań w bieżącym roku budżetowym, jest to niezasadne; 4) wskaźnik z projektu ustawy wyłącza z ograniczeń kredyty i pożyczki zaciągane na realizację zadań współfinansowanych ze środków unijnych, czyli w praktyce istotną część zobowiązań dłużnych JST; wskaźnik określony w niniejszym opracowaniu ma charakter uniwersalny i określa możliwości spłaty kredytów i pożyczek, niezależnie od ich przeznaczenia.

<sup>77</sup> W formule tej pominięto także nadwyżkę finansową czy nadwyżkę przychodów z tytułu zaciągniętych w danym roku kredytów (pożyczek) nad rozchodami z tytułu spłaty zobowiązań dłużnych. Wprowadzenie zaciąganie kredytów na rolowanie długu jest dozwolone, ale limitowanie kwoty spłaty zobowiązań dłużnych wielkością nadwyżek zaciągniętych kredytów czy pożyczek jest nieuzasadnione.

<sup>78</sup> Identyczna sytuacja występuje w sytuacji zaciągania długu przez osobę fizyczną. Ogólna kwota kredytu dla osoby fizycznej często przekracza jej dochody, lecz osoba ta może mieć zdolność do systematycznej spłaty rat kredytu wraz z oprocentowaniem.

<sup>79</sup> Na użytek prowadzonych rozważań prezentowany wzór został uproszczony. Lewa strona równania powinna być pomniejszona nie tylko o kwoty wydatkowane na spłatę istniejącego zadłużenia, ale także o rozchody z tytułu pożyczek udzielanych przez JST z własnych budżetów innym podmiotom.

---

## Podsumowanie

---

Prawne ograniczenia długu zaciąganego przez JST wdrożyła większość krajów europejskich, choć są one różne w zależności od państwa. Na ich tle ograniczenia występujące w polskiej ustawie o finansach publicznych nie zabezpieczają w pełni finansowo JST. Ograniczenia jakościowe zawierają istotne błędy, umożliwiając przede wszystkim zaciąganie długoterminowych kredytów i pożyczek na finansowanie wydatków bieżących, natomiast ograniczenia ilościowe nie warunkują zachowania płynności finansowej i zdolności kredytowej JST. Rzeczywiste możliwości zaciągania kredytów i pożyczek, wynikające z kryteriów ekonomicznych budżetów JST, bywają na ogół mniejsze, niż te wynikające tylko z ograniczeń ustawowych.

Proponowane w opracowaniu zmiany, których podstawą jest podział budżetu JST na część bieżącą i majątkową, powinny – zdaniem autora – przyczynić się do zniesienia barier w korzystaniu ze środków zwrotnych. Wydaje się, że dzięki temu będą spełniały oczekiwania JST i rynków kapitałowych.

---

## Bibliografia

---

### KSIĄŻKI

- Bitner M., (1999): *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*. Agencja Rozwoju Komunalnego.
- Bitner M., Cichocki K. S. (2008): *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, raport programu Ernest@Young. Sprawne Państwo.
- Dafflon B. (red.): *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzaczyńska-Koczkodaj M. (2004): *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium SA.
- Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Delia (2004).
- Fiscal relations across levels of government*, OECD Economic Outlook (2003).
- Gonet W. (2006): *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, SGH Monografie i Opracowania.
- Kańduła S., (red.) (2008): *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, AE Poznań.
- King D. S. (1984): *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, Allen&Unwin, London.
- Kopańska A. (2001): *Instrumenty dłużne w realizacji zadań samorządu terytorialnego w Polsce [w:] Dziesięć lat transformacji gospodarki polskiej. Materiały z konferencji Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego – wrzesień 2000*, UW WNE.
- Kopańska A. (2000): *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce [w:] J.P. Giorgica (red.), Finansowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce*, AWRIL.
- Kopańska A. (2003): *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin.
- Kosek – Wojnar M. (1996), *Gmina na rynkach pożyczkowych*, AE, Kraków.
- Kosikowski C. (2007), *Finanse publiczne. Komentarz*, LexisNexis.
- Local finance in the fifteen countries of the European union*, Second edition, Dexia, 2002.
- Local finance in the ten countries joining the European Union in 2004*, Dexia, 2004.
- Poniatowicz M. (2005), *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Uniwersytet w Białymstoku. Wydawnictwo, Białystok
- Ruśkowski E., Salachna J. M. (red.) (2007), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie jako forma finansowania przedsięwzięć rozwojowych w praktyce samorządów w Polsce [w:] A. Piekara (ed.) (2002) Samorząd terytorialny i kultura administracyjna*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski.

- Swianiewicz P. (2004), *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P. (red.), *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, LGI-Open Society Institute, Budapest.
- Zawadzki W. A. (1971), *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa.

#### ARTYKUŁY

- Bogucka-Kisiel E., Kornik D., *Badanie zdolności kredytowej samorządu terytorialnego przez bank komercyjny*, [w:] S. Dolata (red.) (1998), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t.II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Czekaj M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Wspólnota 9/1997.
- Drzazga P., *Określanie granic bezpiecznego poziomu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse pomunalne* 4/2006.
- Glumińska J., Zdebel D., *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, *Samorząd Terytorialny* 7–8/1996.
- Gonet W., *Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2/2004.
- Gonet W., *Zastosowanie budżetu zadaniowego do oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 1-2/2007.
- Huczek S., *Ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych na rynku kapitałowym przez jednostki samorządu terytorialnego – wybrane aspekty prawne*, *Finanse Komunalne* 5/2002.
- Huczek S., *Warunki zadłużania się JST po zmianach ustawy o finansach publicznych*, *Nasz Rynek Kapitałowy* Nr 16, czerwiec 2004.
- Huczek S., *Finanse komunalne w nowej ustawie o finansach publicznych – wybrane zagadnienia*, *Finanse Komunalne* 11/2005.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, *Finanse Komunalne* 6/2006.
- Kopańska A., *Jak zadłużają się samorządy?*, *Rzeczpospolita* z dnia 11 lipca 1998.
- Kopańska A., *Zwrotne środki finansowania samorządu terytorialnego*, *Bank i Kredyt* 11/1999.
- Krawczyk R. P., *Prawna i faktyczna rola regionalnych izb obrachunkowych w ograniczaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 1-4/2005.
- Lange K., *Cywilnoprawne aspekty wykupu wierzytelności przysługujących wykonawcom od jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 3/2008.
- Moszoro M., *Sposób na dług*, *Gazeta Bankowa* z 20-26 marca 2001.
- Nieborak T., Huczek S., *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, *Finanse Komunalne* 12(71)/2004, Wydawnictwo KiK Konieczny i Kruszewski.
- Nicolardi F., *Outline of Local Finance*, *Italian Ministry of the Interior, Department for Interior and Local Affairs*, September 2003.
- Poniatowicz M., *Rating jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] L. Patrzalek (red.) (2007), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu.

- Poniatowicz M., *Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Samorząd Terytorialny w zintegrowanej Europie* Tom 2, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 426, Szczecin 2006.
- Sajnaj B., *Budżet operacyjny i majątkowy – nowy sposób prezentacji sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 1-2/2006.
- Skuza S., *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego* Część I i II, *Bank i Kredyt* 2, 3/2003.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, *Finanse Komunalne* 5/2003.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie samorządów w Europie*, *Bez bankructw*, Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota nr 10, 15 maja 2004.
- Swianiewicz P., *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, *Finanse Komunalne* 1-2/2005
- Wiewióra M., (2007), *Finanse samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Zeszyt Naukowy 82, SGH, Warszawa.
- Wiewióra M., (2008), *Wpływ nadwyżki operacyjnej na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Zeszyt Naukowy 86, SGH, Warszawa.
- Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego: stan obecny i perspektywy*, *Bank i Kredyt*, sierpień-wrzesień 2007.

#### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U z 1997 Nr 78, poz. 483).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607), (wcześniejsza nazwa Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, którą zmieniono przez obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu Dz.U z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (Dz.U. Nr 15, poz 148 ze zm.).
- Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2005r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)
- Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych z dnia 7 października 1992 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 557 ze zm.).
- Ustawa Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 72 poz. 665 ze zm.).
- Ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300, z późn. zm.).
- Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 17 czerwca 1966 r. (Dz.U z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.).
- Ustawa Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U z 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.).

## INTERNET

- Borrowing by local and regional authorities*, Study Series, Local and Regional Authorities in Europe, N°47, Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), [www.coe.int](http://www.coe.int).
- Budgetary procedures and budget management at local authority level*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy with the collaboration of Mr. Jean-François Husson Adopted by the CDLR at its 29th meeting, 27-29 May 2002; dostępny w czerwcu 2008 r. na [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/documentation](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation).
- Finnish Local Government Act*; [www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1).
- Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa, kwiecień 2003, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).
- Korolewska M., *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa*, artykuł dostępny 15 listopada 2007 r. na <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty>.
- Local Government Finance. Parish and Town Council Borrowing Approval System*, opublikowane na stronie <http://www.local.odpm.gov.uk>.
- Local Government Management Guide, Financial Condition Analysis*, State of New York, Office of the State Comptroller Division of Local Government Services & Economic Development, materiał dostępny w maju 2008 na [http://web3.osc.state.ny.us/localgov/pubs/lgmg/financial\\_condition\\_analysis\\_nc.pdf](http://web3.osc.state.ny.us/localgov/pubs/lgmg/financial_condition_analysis_nc.pdf).
- Moisio A. (2002), *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Mouritzen P. E., *The Local Political Business Cycle*, *Scandinavian Political Studies*, No 2, March 1989, artykuł dostępny na stronie [www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.1989.tb00080.x](http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.1989.tb00080.x).
- Nikiforov S., Cherniavsky A., Grigorov V., Belyakov I., Tioussov K., *Local Government Borrowing in Russia: Difficult Paths of Economic Transformation* [w:] P. Swianiewicz, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*. A Report on Central and Eastern Europe, LGI-Open Society Institute, Budapest, 2004, dostępne na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017496.pdf>.
- Norwegian Local Government act* Updated with all amendments enacted up to 7 January 2005, [www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761-121k](http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/reglement.html?id=1761-121k).
- Poniatowicz M., *Finansowe aspekty finansowania rozwoju regionalnego*, artykuł dostępny na stronie <http://remedia.edu.pl/2007/staszic2/poniatowicz.doc>.
- Recommendation No R(92) 5 to member States on borrowing by local and regional authorities (adopted by the Committee of Ministers on 27 March 1992 at the 472nd meeting of the Ministers' Deputies)*, Council of Europe, Committee of Minister, materiał dostępny w lutym 2008 r. na stronie internetowej [www.mfin.hr/download.php?id=1280](http://www.mfin.hr/download.php?id=1280).
- Swedish Local Government Act*; [www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535](http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/29535).
- The risks arising from local authorities' financial obligations*, Report prepared by the steering committee on local and regional Democracy Local and regional authorities in Europe, no. 76, Council of Europe Publishing, [www.coe.int](http://www.coe.int).
- Ter-Minassian T., Craig J., *Fiscal Federalism in Theory and Practice Control of Subnational Government Borrowing*, <http://www.worldbank.org/wbiiep/decentralization/library3/craig.pdf>.

Wojciechowski J., *Prawne i proceduralne podstawy kredytowania gmin w Polsce w latach 1991–2004*, artykuł dostępny w styczniu 2008 r. na stronie internetowej Akademii Ekonomicznej w Poznaniu: [http://www.katbank.ae.poznan.pl/\\_p/J.Wojciechowski.pdf](http://www.katbank.ae.poznan.pl/_p/J.Wojciechowski.pdf).

*The Creditworthiness of Swedish local governments*, Stockholm 2006, Swedish Association of Local Authorities and Regions.

*Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*, Raport specjalny Agencji Fitch Ratings, Październik 2006, [www.fitchratings.com](http://www.fitchratings.com).

[www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

[www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

[www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)

[www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl)

[www.fitchpolska.com.pl](http://www.fitchpolska.com.pl)