

Sebastian Huczek

WARUNKI ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PO ZMIANACH USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Wejście Polski do Unii Europejskiej wymusiło zmiany w naszym prawodawstwie dotyczącym finansów publicznych. W lipcu ubiegłego roku do Sejmu wpłynął rządowy projekt nowej ustawy o finansach publicznych, uwzględniającej wymogi naszego członkostwa w UE, jednakże projekt ten utkwiał w sejmowej Komisji Finansów Publicznych i nic nie wskazuje na to, aby trwały nad nim jakiegolwiek rzeczywiste prace. Natomiast niezbędne zmiany prawne w systemie finansów publicznych dokonywane są poprzez „łatanie” wielokrotnie już zmienianej (blisko 30 razy) ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Dwie ostatnie nowelizacje¹ dotyczyły – między innymi – kwestii związanych z zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego. Skorzystanie przez samorządy terytorialne w Polsce ze środków z funduszy unijnych wymaga zdobycia środków na wkład własny – a niestety, w ogromnej większości JST nie są w stanie wygospodarować wystarczających środków z dochodów własnych, dlatego też muszą sięgać po źródła zewnętrzne i zaciągać dług. Zmiany ustawy o finansach publicznych zdejmują w pewnym zakresie istniejące dotychczas niektóre ograniczenia prawne swobody zadłużania się. Jednak – co postaram się przedstawić dalej – treści tych zmian nie da się interpretować jednoznacznie. Wobec tego trudno powiedzieć o ile stanowią one krok do przodu.

Rolowanie długu

W artykule 48 ustawy z 1998 r. wskazane jest, w jakim celu (nie w znaczeniu konkretnych zadań, ale ogólnego uzasadnienia) jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty, pożyczki i emitować papiery wartościowe. Zgodnie z omawianym przepisem sprzed nowelizacji, JST mogą zadłużać się korzystając wyżej wymienionych instrumentów dla:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego.

Z normy sformułowanej w art. 48 ust. 1 pkt 2 wynikał zatem istotny zakaz: jednostki samorządu terytorialnego nie mogły „rolować długu”, czyli spłacać kredytów poprzez zaciągnięcie kolejnego kredytu. Dlaczego? Otóż ustawa o finansach publicznych rozróżnia wydatki od rozchodów. Rozchodami są przede wszystkim spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych, przez co należy rozumieć spłatę i wykup kapitału (natomiast potoczna „spłata” odsetek od kredytów, pożyczek i papierów wartościowych stanowi koszt ich obsługi i jest wydatkiem budżetowym). Zgodnie z art. 48 przychody z tytułu pozyskanych środków zwrotnych mogły być przeznaczone tylko na wydatki (należy zauważyć, iż zarówno bieżące, jak i majątkowe), natomiast nie na rozchody.

¹ Chodzi tu o ustawę z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 189, poz. 1851) oraz ustawę z dnia 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).

Ustawą z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych² wprowadzono do omawianego przepisu trzeci podpunkt, dopuszczający rolowanie długu.

Po nowelizacji, art. 48 ustawy o finansach publicznych ma następujące brzmienie:

Ustawa o finansach publicznych – art. 48

Art. 48. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

2) finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego.

3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

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.

Uwagę należy zwrócić na dodany trzeci podpunkt, mówiący o możliwości przeznaczenia przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych na rozchody, związane ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Rolowanie długu może wzbudzić wątpliwości, związane z niebezpieczeństwem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności z wpadnięciem w tzw. „pułapkę zadłużenia”³. Jednak z drugiej strony, przed nadmiernym długiem JST są chronione (oprócz rozsądku osób zarządzających) limitami określonymi w art. 113 i 114 ustawy, a oprócz tego podmioty pożyczające środki (banki, inwestorzy instytucjonalni czy indywidualni) kierują się w swym działaniu motywami racjonalnymi, rynkowymi i z całą pewnością nie będą udzielali pożyczek samorządom nie posiadającym zdolności kredytowej. Natomiast dopuszczalność „rolowania” długu ma duże znaczenie w szczególności w obecnej sytuacji, w której JST są już w znacznym stopniu zadłużone, gdyż umożliwić może w części przypadków polepszenie struktury długu. Może to polegać np. na wydłużeniu okresu spłaty, co spowoduje zmniejszenie rocznych obciążeń budżetu (w sytuacji relatywnie niskiego poziomu stóp procentowych nie wywoła to zarazem znaczącego zwiększenia łącznych kosztów danego zadłużenia), czy też zamiany na instrument o niższym oprocentowaniu. Pozostaje jednak podstawowe pytanie – jak do zobowiązań zaciąganych w celu spłaty długu odniosą się instytucje rynku kapitałowego udzielające kredytów, dotychczas przyzwyczajone (w zakresie zobowiązań długoterminowych) do celu inwestycyjnego?

Zmiany w zakresie limitów długu JST

W ustawie o finansach publicznych z 1998 r. limity wielkości zadłużenia określone są w art. 113 i 114. Ograniczenia te odnoszą się do wielkości dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych nadała tym artykułom następujące brzmienie (wytluszczonym drukiem zaznaczono zmiany):

² Obowiązująca od 6 listopada 2003 r.

³ Por. np. A. Wernik, *Deficyt budżetowy – mity i rzeczywistość*, w: *Polityka finansowa – budżet – stopa procentowa – ubezpieczenia*, pod red. A. Wernika, Warszawa 1998, s. 11.

Ustawa o finansach publicznych – art. 113

Art. 113.

1. Łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

2. W przypadku gdy relacja, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 lit. b, przekroczy 55%, to kwota, o której mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

3. **Ograniczeń określonych w ust. 1 nie stosuje się do kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych.**

Ustawa o finansach publicznych – art. 114

Art. 114.

1. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

2. **W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.**

3. **Ograniczeń, o których mowa w ust. 1 i 2, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej.**

4. **W przypadku, gdy określone w umowie środki z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczone zostanie ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek i udzielać poręczeń do czasu spełnienia warunków, o których mowa w ust. 1 i 2 oraz w art. 113 ust. 1 i 2.**

Celem art. 113 jest ograniczenie rocznych wydatków na obsługę długu i rozchodów na spłatę zobowiązań (zarówno tych rzeczywistych, jak i potencjalnych, czyli wynikających z poręczeń) do 15 % dochodów. Należy zwrócić uwagę na popełniony błąd, jakim jest zaliczenie do płatności związanych z obsługą i umorzeniem długu dyskonta papierów wartościowych⁴. Dyskonto jako różnica pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną papierów wartościowych jest swego rodzaju kosztem dla emitenta, jednakże nie wiąże się z nim żaden rzeczywisty wydatek czy rozchód pieniężny. Dyskonto zostaje „zapłacone” w

⁴ M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym*, Warszawa 1999 r., s. 17.

bardzo swoisty sposób już w momencie emisji papierów wartościowych: emitent papierów wartościowych dostanie za nie mniej, niż będzie musiał zgodnie z warunkami emisji zapłacić w momencie wykupu. Natomiast z chwilą wykupu emitent zobowiązany jest do zapłaty wartości nominalnej (czy też innej, ustalonej) – nie występuje tutaj „płatność” dyskonta.

Drugie ustawowe ograniczenie wielkości długu samorządowego wynika z art. 114 ustawy o finansach publicznych i dotyczy łącznej kwoty długu samorządu terytorialnego, która nie może przekroczyć 60 % dochodów tej jednostki. Nowelizacja z kwietnia tego roku wprowadziła dosyć istotną zmianę, polegającą na dodaniu ustępu 2. mówiącego, że w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Zmiana dotyczy więc obowiązku przestrzegania limitu 60 % w trakcie wykonywania budżetu w ciągu roku, a nie tylko – jak jest dotychczas – na koniec roku budżetowego. Oznacza to przede wszystkim, że JST nie będą mogły zaciągać kredytów krótkoterminowych (spłacanych w tym samym roku budżetowym), o ile ich poziom zadłużenia jest już taki, że dodatkowe zobowiązanie doprowadzi do przekroczenia limitu. Przed tą zmianą JST mogły w trakcie roku budżetowego przekroczyć limit 60 %, byleby dług został do końca roku w takim stopniu spłacony, aby na koniec roku zadłużenie mieściło się ustawowym limicie. Wedle znowelizowanego artykułu 114, limit 60 % będzie miał charakter niejako „ciągły”. O ile poziom zadłużenia z tytułu kredytów, pożyczek czy papierów wartościowych jest w danym okresie raczej stały i łatwy do przewidzenia, o tyle zobowiązania wymagalne w trakcie roku pojawiać się mogą często, w związku z czym zaistnieje konieczność stałego monitorowania poziomu zadłużenia, tak aby limit został zachowany.

Najważniejsza zmiana dotycząca limitów zadłużenia związana jest z dodaniem – zarówno do art. 113, jak i art. 114 – przepisu wyłączającego ograniczenia (limity 15 i 60 procent) dla zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, papierów wartościowych, zaciągniętych w związku z przyrzeczonymi środkami w umowie z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi oraz funduszem spójności Unii Europejskiej⁵. Oznacza to wyłączenie limitów zadłużenia w stosunku do zobowiązań, w wyniku których JST zdobywa środki na wkład własny do projektów współfinansowanych z funduszy unijnych. Przykładowo: uruchamiany jest obecnie Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, w ramach którego samorządy będą mogły skorzystać ze znacznych środków pomocowych. Według procedur ZPORR, instytucją podpisującą umowy z JST (po zakwalifikowaniu ich projektów) jest przede wszystkim urząd wojewódzki (wojewoda). A zatem wyłączenie limitów z art. 113 i 114 będzie miało miejsce dopiero wówczas, gdy JST przygotuje wniosek wraz ze wszystkimi załącznikami, a wniosek ten zostanie zatwierdzony i zostanie podpisana stosowna umowa. Wyłączenie limitów nie następuje zatem automatycznie wtedy, gdy cel zaciągnięcia kredytu czy emisji obligacji określony zostanie jako „wkład własny na finansowanie projektów współfinansowanych ze środków UE”. Aby można było zaciągnąć dług przekraczający limity ustawowe konieczne jest uprzednie posiadanie umowy z instytucją pośredniczącą w przekazywaniu środków UE. Dużo zależeć będzie od interpretacji i praktyki stosowania nowych przepisów przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Jeżeli nie będą one dopuszczały wcześniejszego (tzn. jeszcze przed podpisaniem umowy z instytucją pośredniczącą w przekazywaniu funduszy) podejmowania uchwał w sprawie kredytu czy emisji obligacji, to może wywołać to pewne problemy w praktyce – problemy związane z przedłużaniem się całej procedury (np. przetarg na wybór kredytodawcy to około 2 miesiące).

Rozważając bardziej szczegółowo wyżej wskazane rozwiązania w zakresie wyłączenia ustawowych ograniczeń zadłużenia JST, należy powiedzieć, że w polskim prawie funkcjonuje już norma, nakazująca niezaliczanie pewnych zobowiązań do limitów z ustawy o finansach

⁵ Należy zauważyć, że nie ma tu mowy o środkach z funduszy przedakcesyjnych.

publicznych. Otóż w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach⁶ przepis art. 23b ust. 7 stanowi m.in., że świadczeń emitenta należnych obligatariuszom od emitenta obligacji przychodowych⁷ w wykonaniu zobowiązań wynikających z tych obligacji nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 113 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. To wyłączenie jest jak najbardziej celowe i uzasadnione, ponieważ wynika ono ze specyfiki obligacji przychodowych. JST emitująca obligacje przychodowe – najogólniej mówiąc – określa, że przychody z pewnej inwestycji wybudowanej za obligacje (np. opłaty za korzystanie z sali gimnastycznej lub basenu) będą przeznaczane na spłatę odsetek od tych obligacji przychodowych. A zatem budżet JST nie jest bezpośrednio obciążony spłatą zobowiązań wynikających z obligacji przychodowych – i z tego powodu tych kwot nie uwzględnia się w limicie art. 113 ustawy o finansach publicznych. Niestety, z różnych względów, dotychczas w Polsce obligacje przychodowe nie były emitowane, dlatego jest to zagadnienie jak na razie czysto teoretyczne.

Istnieją dwie możliwości „wyłączenia” limitów z ustawy o finansach publicznych – albo określonych zobowiązań w ogóle nie uwzględnia się przy wyliczaniu zadłużenia zgodnie z limitami ustawowymi, albo też dane zobowiązania są wliczane do zadłużenia, ale na mocy dodatkowej normy prawnej JST może limity przekroczyć, o ile „powodami” tego przekroczenia są wskazane w tej normie zobowiązania. Pierwsze rozwiązanie zastosowane jest w ustawie o obligacjach, drugie natomiast – tak się wydaje – zostało przyjęte właśnie w ustawie o finansach publicznych po nowelizacji. Różnice są znaczne – przy czym z punktu widzenia możliwości zadłużania się korzystniejszy jest wariant pierwszy.

Jakie konsekwencje powoduje fakt, że zgodnie z projektem ustawy o finansach publicznych, w zakresie zobowiązań na finansowanie projektów współfinansowanych z UE przyjęto drugie z powyżej opisanych rozwiązań, można rozważyć na następującym przykładzie: założmy, że gmina o rocznych dochodach 10 mln zł jest zadłużona na 3 mln złotych i chce zaciągnąć dwa kredyty - kredyt na kwotę 2 mln zł na wkład własny do programu współfinansowanego z funduszy UE i drugi, na kwotę 3 mln zł na inny cel inwestycyjny. Skoro ograniczeń „określonych w art. 113 ust. 1 i 114 ust. 1 i 2 nie stosuje się dla kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z przyrzeczonymi środkami...” to oznacza, że gmina może zaciągnąć najpierw kredyt na inny cel, na kwotę 3 mln zł, a potem kredyt na 2 mln zł na cel „unijny” – jest to dozwolone mimo tego, że łączne zadłużenie sięgnęłoby aż 80 %. Natomiast nie będzie dozwolone działanie w odwrotnej kolejności – tzn., jeżeli gmina zaciągnie najpierw kredyt na cel „unijny” na 2 mln zł, to następnie kredytu na inny cel na kwotę 3 mln nie będzie mogła zaciągnąć. Stanie się tak, ponieważ przekroczenie limitu 60 % jest dozwolone tylko w związku z zadłużeniem zaciąganym w celu uzyskiwania środków unijnych .

Oceniając wyżej opisaną instytucję wyłączenia limitów z ustawy o finansach publicznych w zakresie niektórych zobowiązań można powiedzieć, że *ratio legis* tego przepisu była „pomoc” samorządom w absorpcji środków unijnych. „Pomoc” w cudzysłowie, gdyż jest to jedynie umożliwienie już zadłużonym samorządom zadłużenia się w jeszcze większym stopniu. Oczywiście, że dług jako taki nie jest niczym złym, a bez zadłużenia nie będzie możliwe skorzystanie ze środków unijnych. Ale nadmierny dług może wywołać poważne problemy związane z utratą płynności - a trzeba pamiętać, że rzeczywista zdolność JST do spłaty zobowiązań i zachowania płynności finansowej jest zazwyczaj mniejsza niż ustawowe limity zadłużenia.

⁶ Dz. U. z 2001 Nr 120, poz. 1300 ze zm.

⁷ Instrument, jakim są obligacje przychodowe, jak na razie nie zyskał w Polsce popularności. Szerzej na temat obligacji przychodowych np. M. Bitner, *Obligacje przychodowe*, Prawo Papierów Wartościowych 2001, nr 5, s. 14.

Po nowelizacji do ustawy o finansach publicznych dodano również związany z wyłączeniem limitów zadłużenia przepis art. 114 ust. 4 mówiący, że: „W przypadku gdy przyrzeczone środki z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności Unii Europejskiej nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczony zostanie ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może zaciągać kredytów, pożyczek, emitować papierów wartościowych i udzielać poręczeń do czasu spełnienia warunków określonych w ust. 1 i 2 oraz w art. 113 ust. 1 i 2”. Oznacza to, że nieprzekazanie lub zwrot środków unijnych, w związku z którymi zaciągnięte zostały kredyty (pożyczki lub papiery wartościowe) przekraczające limity określone w ustawie, powoduje zakaz zadłużania się JST do momentu, w którym jej poziom zadłużenia nie spadnie poniżej limitów ustawowych. A co za tym idzie: w sytuacji określonej w wyżej powołanym przepisie, JST nie będzie mogła zadłużać się również w związku z innymi „przyrzeczonymi środkami w umowie z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi oraz funduszem spójności Unii Europejskiej”. Zatem choćby jednokrotne nieprzyznanie bądź zwrot środków unijnych powoduje anulowanie „dobrodziejstwa” wynikającego z przepisu art. 113 ust. 3 i 114 ust. 3 do momentu, kiedy poziom zadłużenia spadnie poniżej limitów ustawowych.

W art. 113 ust. 2 określone jest, że limit 15 % ulega obniżeniu do 12 %, jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55 %. Należy zauważyć, że wyłączenie limitu określone w art. 113 ust. 3 nie ma wówczas zastosowania. Inaczej mówiąc: jeżeli dług publiczny Polski oficjalnie przekroczy 55 % - co zresztą grozi już od dawna – samorzady nie będą mogły zaciągać kredytów czy emitować obligacji, jeżeli roczne płatności związane z długiem przekroczą 12 % dochodów. Nie będzie miało tu znaczenia, czy zadłużenie będzie zaciągane w związku ze środkami unijnymi, czy też na inne cele.

Wejście Polski do UE wymusiło (i wymusi) wiele zmian w systemie finansów publicznych. Szkoda, że nie wykorzystano tej okazji i zamiast „łatania” starej ustawy, nie przygotowano nowej. Tworzenie nowej ustawy jest doskonałym momentem, aby dopracować pewne instytucje, skorzystać z licznej literatury omawiającej ustawę o finansach publicznych i wskazującej potencjalne kierunki zmian. Nowe regulacje w ustawie o finansach publicznych skierowane są przede wszystkim do samorządów, które są już w znacznym stopniu zadłużone. Mają one ułatwić pozyskanie zewnętrznych środków zwrotnych, a co za tym idzie, umożliwić absorpcję środków unijnych. Jednak trzeba pamiętać, że limity ustawowe to jedno, natomiast rzeczywista zdolność płatnicza to drugie. Skoro niektóre samorzady mają problemy z płynnością finansową przy zachowaniu limitów, to zniesienie ograniczenia 15 % czy 60 % ich sytuacji finansowej w najmniejszym stopniu nie polepszy. Oprócz tej „pomocy” zadłużonym samorządom ostatnia nowelizacja wprowadza instytucję prefinansowania – czyli udzielania z budżetu państwa oprocentowanych pożyczek na inwestycje, na które po ich wykonaniu JST uzyska zwrot środków z funduszy UE. Niestety, trudno odnieść się do tej możliwości, ponieważ obecnie (wg stanu na początek maja) nie są wydane jeszcze rozporządzenia wykonawcze, a zatem cała instytucja jeszcze nie funkcjonuje.

Sebastian Huczek
doktorant w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A.
Mickiewicza w Poznaniu.