

Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego

Maria Jastrzębska



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego

Maria Jastrzębska



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Stan prawny na 30 kwietnia 2009 r.

Recenzent:

Prof. dr hab. Beata Filipiak

Wydawca:

Magdalena Górniewicz

Redaktor prowadzący:

Anna Berska

Opracowanie redakcyjne:

Dagmara Wachna

Skład, łamanie:

Katarzyna Ślabosz

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN 978-83-7601-782-2

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Deficyt budżetu i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego.....	15
1.1. Istota deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego i przyczyny jego powstawania.....	17
1.2. Metody równoważenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.....	23
1.3. Istota długu jednostki samorządu terytorialnego i przyczyny jego powstawania.....	27
1.4. Skutki zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego	31
Rozdział II	
Instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego	38
2.1. Pożyczki i kredyty bankowe	38
2.2. Obligacje komunalne	50
2.3. Obligacje przychodowe i sekurytyzacyjne	59
2.4. Komunalne krótkoterminowe papiery dłużne	68
Rozdział III	
Zarządzanie długiem w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego.....	71
3.1. Istota zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego.....	71
3.2. Zarządzający finansami jednostki samorządu terytorialnego.....	73

3.3. Rodzaje zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego	82
3.4. Istota i cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego	86

Rozdział IV

Uwarunkowania zarządzania długiem jednostek samorządu

terytorialnego	95
4.1. Uwarunkowania prawne	95
4.1.1. Ograniczenia poziomu deficytu budżetu JST	98
4.1.2. Ograniczenia poziomu zaciąganego długu przez JST	99
4.1.3. Ograniczenia poziomu obsługi długu JST	103
4.2. Uwarunkowania ekonomiczne	111
4.3. Uwarunkowania polityczne	115
4.4. Uwarunkowania organizacyjne	117

Rozdział V

Ocena zdolności jednostek samorządu terytorialnego

do zaciągania i obsługi długu	119
5.1. Istota kondycji finansowej i czynniki ją kształtujące	119
5.2. Metody oceny kondycji finansowej	125
5.3. Metody oceny zdolności kredytowej	134
5.4. Ratingi komunalne	139

Rozdział VI

Decyzje w sferze zarządzania długiem jednostek samorządu

terytorialnego	144
6.1. Wybór instrumentu zwrotnego finansowania – kredyt czy obligacja	144
6.2. Decyzje w procesie emisji obligacji komunalnych	154
6.3. Kształtowanie wydatków na obsługę długu	162
6.4. Ograniczanie ryzyka korzystania z instrumentów zwrotnego finansowania i utrzymanie płynności finansowej	168

Rozdział VII

Dług i obsługa długu jednostek samorządu terytorialnego

w latach 1999–2007	179
7.1. Wynik i dług sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej	179

7.2. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju	186
7.3. Analiza wskaźnikowa zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania i obsługi długu.....	192
7.4. Rynek obligacji komunalnych	198
Zakończenie	207
Bibliografia	211

Wykaz skrótów

ARiMR	– Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
BOŚ	– Bank Ochrony Środowiska
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
GPW w Warszawie	– Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie
JST	– jednostka samorządu terytorialnego
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NUK	– Nowa Umowa Kapitałowa
PDP	– państwowy dług publiczny
PKB	– produkt krajowy brutto
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
pr. bank.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.)
p.z.p.	– ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
SPV	– podmiot specjalnego przeznaczenia (ang. <i>special purpose vehicle</i>)
u.f.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
ustawa o obligacjach	– ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach – (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 z późn. zm.)
WACC	– średni ważony koszt kapitału zwrotnego
WPF	– wieloletni plan finansowy
WPI	– wieloletni plan inwestycyjny

Wstęp

Od 1999 r. można zaobserwować stały wzrost poziomu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego ogółem, jak i według ich poszczególnych kategorii, tj. gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych. Rosną również koszty obsługi tego długu, powstaje też problem, jaki poziom zadłużenia JST można uznać za bezpieczny. Do tego pozyskiwanie przez JST środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, z uwagi na konieczność posiadania przez nie wkładu własnego na realizację przedsięwzięć finansowanych środkami unijnymi, wymusza korzystanie przez te jednostki z instrumentów zwrotnego finansowania. Sytuacja taka stwarza konieczność koncepcyjnego podejścia JST do problemu rosnącego zadłużenia, utrzymania płynności finansowej i zarządzania powstałym długiem. Należy więc poszukiwać rozwiązań w sferze bezpiecznego poziomu zadłużenia JST w skali mikro, tj. utrzymania płynności finansowej (i tym samym wypłacalności) zadłużających się JST, oraz w skali makro, gdyż dług JST stanowi część państwowego długu publicznego, a jego poziom jest istotny z punktu widzenia spełnienia przez Polskę fiskalnych kryteriów konwergencji, służących utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych w krajach UE. Ponadto w celu utrzymania dobrej kondycji finansowej JST pożądane jest dążenie do minimalizacji kosztów obsługi długu i tym samym zmniejszania kosztu pozyskania środków na finansowanie zadań JST. Nie bez znaczenia są również działania, które należy podejmować w celu zmniejszenia ryzyka obsługi długu.

Głównym celem monografii jest kompleksowe zbadanie problematyki zarządzania długiem JST poprzez określenie istoty, celów, instrumentów i uwarunkowań zarządzania długiem. Innym celem jest wskazanie obszarów decyzyjnych w zakresie oceny zdolności JST do zaciągania i obsługi długu, jak również kształtowania poziomu długu i wypłat na jego obsłu-

gę, biorąc pod uwagę wybór instrumentów zaciągania długu w kontekście minimalizacji kosztów i ryzyka obsługi długu oraz utrzymania płynności finansowej i dobrej kondycji finansowej.

Zarządzanie długiem JST sprzyja jej rozwojowi i lepszemu zaspokajaniu potrzeb społeczności samorządowych, jak również utrzymaniu dobrej kondycji finansowej, pod warunkiem że jednostka samorządu terytorialnego:

- 1) określa cele i instrumenty zarządzania długiem,
- 2) określa przyczyny, uwarunkowania i skutki zaciągania długu,
- 3) dokonuje świadomego wyboru instrumentów zwrotnego finansowania, kierując się wcześniej określonymi kryteriami,
- 4) planuje i monitoruje poziom długu i kosztów jego obsługi,
- 5) dąży do minimalizacji kosztów i ryzyka obsługi długu,
- 6) ocenia swoją kondycję finansową i określa czynniki wpływające na zmiany jej poziomu,
- 7) ma specjalną jednostkę organizacyjną, która opracowuje i realizuje strategię zarządzania długiem, jak również korzysta z profesjonalnej pomocy doradców finansowych.

W pierwszej kolejności wskazano na przyczyny, skutki i uwarunkowania (prawne, ekonomiczne, polityczne i organizacyjne) zaciągania długu przez JST. Scharakteryzowano również instrumenty zwrotnego finansowania, w tym równoważenia budżetu JST (kredyty, pożyczki, obligacje i bony komunalne). Następnie wyjaśniono istotę zdolności JST do zaciągania i obsługi długu (kondycji finansowej/zdolności kredytowej), wskazano na czynniki ją kształtujące i metody jej oceny. Przeprowadzono analizy porównawcze instrumentów zwrotnego finansowania (instrumentów równoważenia budżetu JST), jak również wyboru metody emisji obligacji komunalnych. W tych analizach uwzględniono rolę banku w zarządzaniu finansami JST, w tym w zarządzaniu długiem JST, poruszono także problem kosztów i ryzyka obsługi długu oraz utrzymania płynności finansowej. Na koniec przeprowadzono analizy wyniku i długu sektora samorządowego w krajach UE oraz zmian poziomu i struktury zobowiązań JST ogółem i według poszczególnych ich kategorii w Polsce w latach 1999–2007. Analizie poddano również zmiany zachodzące na rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1997–2007, ze wskazaniem czynników pozytywnie i negatywnie wpływających na rozwój tego rynku.

Książka ma za zadanie przybliżenie czytelnikom (samorządowcom, studentom i pracownikom naukowo-dydaktycznym wydziałów ekonomicznych, prawa i administracji, jak i innym zainteresowanym) problematyki zarządzania długiem JST. Proponowany zakres merytoryczny monografii można uznać za nowatorski, gdyż w ostatnich latach nie ukazała się żadna publikacja w całości poświęcona problematyce zarządzania długiem JST (na rynku wydawniczym dominują publikacje poświęcone np. finansom samorządu terytorialnego, obligacjom komunalnym czy też usługom banków dla jednostek samorządu terytorialnego).

Rozdział I

Deficyt budżetu i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa samorządowe) wyposażone są w odpowiednie zasoby prawne, finansowe, rzeczowe i kadrowe, które umożliwiają im podejmowanie samodzielnych decyzji w zakresie zarządzania finansami, w tym zarządzania długiem JST, w granicach przyznanych im uprawnień, czyli w zakresie różnych sfer samodzielności, w tym samodzielności finansowej.

Jednostki samorządu terytorialnego dzięki posiadaniu osobowości prawnej (art. 2 ust. 2 u.s.g., art. 2 ust. 2 u.s.p., art. 6 ust. 2 u.s.w.) mogą zaciągać zobowiązania, jednak uprawnienia te są ściśle uregulowane prawnie¹. Zgodnie z ustawami o samorządach: gminnym, powiatowym i województwa (art. 18 u.s.g., art. 12 u.s.p., art. 18 u.s.w.) do wyłącznej właściwości organów stanowiących JST (w gminie – rada gminy/rada miasta; w powiecie – rada powiatu; w województwie samorządowym – sejmik województwa) należy m.in.:

- 1) zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów;
- 2) emitowanie obligacji oraz określanie zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy JST;

¹ Regulacje prawne umożliwiające JST zaciąganie zobowiązań w okresie funkcjonowania jednosekcyjnego modelu samorządu terytorialnego (gminy) zawierała ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania, obowiązująca w latach 1991–1993 oraz ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, obowiązująca w latach 1994–1998. Natomiast po wprowadzeniu w życie trójsekcyjnego modelu samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa samorządowe) zadłużenie JST podlega regulacjom ustawy o finansach publicznych (ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. i z dnia 30 czerwca 2005 r.). Ponadto zdolność do emisji obligacji komunalnych mają też związki gmin, co wynika z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz związki powiatów, co wynika z ustawy o samorządzie powiatowym. Z kolei w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach określono emitentów obligacji komunalnych.

- 3) ustalenie w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych przez organ wykonawczy JST – zarząd JST (w gminie – wójt, burmistrz, prezydent miasta; w powiecie – zarząd powiatu; w województwie samorządowym – zarząd województwa) w roku budżetowym w wybranych przez niego bankach;
- 4) określenie wysokości sumy, do której organ wykonawczy JST może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- 5) określenie w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd JST w danym roku budżetowym;
- 6) określenie zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący.

Jednostki samorządu terytorialnego są dla kredytodawców i pożyczkodawców atrakcyjnymi partnerami ze względu na to, że mają duże potrzeby pożyczkowe w zakresie realizacji zadań o charakterze społecznym i komercyjnym, ale też ze względu na niskie ryzyko, gdyż JST cechują się wysokim poziomem wiarygodności, co wynika z następujących ich cech:

- 1) są związkami publicznoprawnymi – JST posiadają nie tylko osobowość prawną, lecz dysponują również gwarancjami ustrojowoprawnymi;
- 2) ich gospodarka finansowa jest jawna;
- 3) funkcjonują na podstawie budżetu odzwierciedlającego ich gospodarkę finansową;
- 4) mają stałe, prawnie określone źródła dochodów – posiadają własne źródła dochodów publicznoprawnych oraz ustawowo określone prawa do otrzymywania ustalonych części wpływów z podatków państwowych;
- 5) nie mogą być postawione w stan upadłości, a likwidacja JST następuje wraz z przeniesieniem zobowiązań na inną jednostkę;
- 6) muszą zachować określone limity poziomu długu i wydatków na jego obsługę oraz są ustawowo zobowiązane do terminowego regulowania swoich zobowiązań;
- 7) ich gospodarka finansowa jest przedmiotem kontroli zewnętrznej i nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe (RIO);
- 8) kontrolę wewnętrzną sprawuje organ stanowiący JST i komisja rewizyjna;

- 9) występuje przejrzystość mechanizmów decyzyjnych i kontrolnych;
- 10) ich majątek obejmuje wiele nieruchomości, a także ruchomości oraz prawa umożliwiające istnienie stałych, wieloletnich dochodów o znacznej wartości, zatem zabezpieczenia majątkowe są w zupełności wystarczające².

1.1. Istota deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego i przyczyny jego powstawania

Równowaga budżetowa, rozumiana jako równość pomiędzy dochodami i wydatkami budżetowymi, nie występuje prawie nigdy. Najczęściej więc mają miejsce odchylenia od stanu równowagi. Nierównowaga budżetu występuje wówczas, gdy w budżecie pojawia się deficyt, natomiast budżet wykazujący nadwyżki traktuje się jako zrównoważony.

Wymóg równowagi budżetowej oznacza, że decyzje w zakresie dochodów i wydatków budżetowych muszą być ze sobą powiązane. A zatem ograniczenia po stronie dochodów powodują występowanie ograniczeń także po stronie wydatków, a te z kolei zmuszają do dokonywania określonych wyborów budżetowych co do alokacji środków publicznych przeznaczanych na realizację priorytetowych zadań publicznych. Zależności pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi często prowadzą do wystąpienia deficytu budżetowego, a więc powstaje problem określenia źródeł jego sfinansowania i doboru metod równoważenia budżetu, np. poprzez wzrost podatków, cięcia wydatków, korzystanie ze zwrotnych źródeł finansowania. Stąd też dochody i wydatki budżetowe powinny być rozpatrywane łącznie w krótkim i w długim okresie, a planowanie średnioterminowe powinno stać się podstawowym kryterium oceny zmian sytuacji finansowej JST³.

Badania nad równowagą budżetową powinny być prowadzone w kontekście stabilności budżetu. Równowaga ta może być osiągnąta w wyniku mechanizmu autoregulacyjnego oraz na skutek korygowania polityki budżetowej. Ponadto w zakresie badań nad równowagą budżetową należy uwzględnić rodzaj i skalę odchyleń oraz tendencje ich zmian (czy odchylenia te wskazują na zbliżanie się, czy oddalanie od stanu równowagi),

² Por. W. Gonet, *Metodyka oceny zdolności kredytowej*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyty Naukowe, nr 48, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004, s. 103.

³ Por. T.S. Ward, R.R. Neild, *The Measurement and Reform of Budgetary Policy*, Heinemann Educational Books, London 1978, s. 75–76.

a przede wszystkim przyczyny powstawania deficytu budżetowego⁴. Istotnym problemem jest nie tylko występowanie deficytu budżetowego (permanennie czy też doraźnie), ale też określenie przyczyn jego powstawania i odradzania się wciąż na nowo⁵.

Można mówić o **równowadze bezwzględnej**, tj. o równowadze dochodów i wydatków budżetowych w okresie roku budżetowego, jak również o **równowadze względnej** – budżet może być zrównoważony bez zaciągania pożyczek lub w oparciu o zaciągane pożyczki, stanowiące źródło pozyskiwania środków na sfinansowanie deficytu budżetowego.

W polskim prawie budżetowym równowaga budżetu JST postrzegana jest jako zrównoważenie dochodów i wydatków budżetu poprzez wskazanie w uchwale budżetowej źródeł przychodów pokrywających nadwyżkę planowanych wydatków nad planowanymi dochodami (ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Środki finansowe pozyskane w wyniku zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych dłużnych zaliczane są do przychodów budżetu i stanowią źródła sfinansowania deficytu (art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a–d u.f.p.).

O wyborze konkretnych instrumentów równoważących budżet JST decydują wyłącznie organy jednostek, co wynika z przyznanej im osobowości prawnej i określonego zakresu autonomii finansowej. Ponadto stosowanie przychodów przez JST związane jest z instytucjonalnymi gwarancjami ich dostępu do rynku pieniężnego i kapitałowego. Organy stanowiące i wykonawcze JST, sięgając po poszczególne źródła przychodów, powinny kierować się następującymi kryteriami: minimalizacji kosztów pozyskiwania instrumentów równoważących budżet, zachowania bieżącej płynności finansowej, koordynacji bieżących i przyszłych dochodów budżetu z bieżącymi i przyszłymi wydatkami. Dlatego też władze samorządowe, korzystając z przychodów, ponoszą odpowiedzialność za zgromadzone w przyszłości dochody, które umożliwią ich spłatę oraz efektywną i racjonalną prywatyzację składników mienia JST. Ponadto w odróżnieniu od dochodów wykorzystywanie przychodów ma charakter fakultatywny i może się wiązać z celem oraz zakresem interwencji JST (zależy od wieloletniego planu inwestycyjnego i strategii rozwoju JST). Oprócz tego uruchomienie

⁴ Por. S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 47 i 58.

⁵ Por. J.E. Petersen, D.R. Strachota, *Local Government Finance. Concepts and Practices*, Government Finance Officers Association of the United States and Canada, Chicago 1993, s. 271.

przychodów budżetu JST, pochodzących z pożyczek publicznych, wymagających od organów stanowiących i wykonawczych JST spełnienia warunków określonych przepisami prawa⁶.

Deficyt budżetowy nie jest pojęciem jednoznacznym. Zazwyczaj definiuje się go jako część wydatków niepokrytą dochodami czy też jako ujemną różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami budżetowymi⁷. Definicje te wymagają przede wszystkim sprecyzowania, co to są dochody i wydatki, przy czym pojęcia te są węższe zakresowo niż wpływy pieniądza do budżetu (dochody i przychody) i wypływy pieniądza z budżetu (wydatki i rozchody).

Do deficytu budżetowego można podejść, uwzględniając nie tylko pobrane dochody i dokonane wydatki, ale także zaległości powstałe po stronie dochodów i wydatków, np. wymagalne, lecz jeszcze niezapłacone należności podatkowe i nieuregulowane w terminie zobowiązania. Można też wyodrębnić saldo pierwotne budżetu, które stanowi różnicę między dochodami a wydatkami budżetu bez kosztów obsługi długu. W ten sposób możliwa jest analiza stopnia obciążenia budżetu obsługą długu i ocena, czy nie zagraża ona wypłacalności budżetu. Dlatego też zrównanie się nadwyżki pierwotnej z kosztami obsługi długu oznacza utrzymanie klasycznej równowagi budżetowej, natomiast wystąpienie pierwotnego deficytu – przekroczenie granicy bezpieczeństwa w zakresie zadłużenia⁸.

Z makroekonomicznego punktu widzenia deficyt budżetowy nie jest zjawiskiem korzystnym, szczególnie dotyczy to deficytu utrzymującego się przez dłuższy okres. Sytuacja taka powoduje pogorszenie koniunktury gospodarczej oraz podniesienie poziomu ryzyka i niepewności, a także kreuje wysokie oczekiwania inflacyjne lub wywołuje tzw. efekt wypierania, czyli ograniczenie możliwości wydatkowych (konsumpcyjnych i inwestycyjnych) w sektorze prywatnym, spowodowane zwiększeniem wydatków publicznych. Ponadto deficyt, będąc jedną z przyczyn wielu procesów gospodarczych, pozostaje jednocześnie pod ich wpływem. Oprócz tego przy

⁶ Por. L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 134–136.

⁷ W celu równoważenia budżetu trzeba wskazać źródła sfinansowania deficytu, a więc deficyt jest różnicą pomiędzy przychodami a rozchodami JST. A zatem deficyt znajduje odzwierciedlenie w przychodach, gdy $\text{dochody} < \text{wydatki}$, to $\text{przychody} > \text{rozchody}$. Z kolei nadwyżka budżetowa znajduje odzwierciedlenie w wydatkach lub rozchodach, gdy $\text{dochody} > \text{wydatki}$, to $\text{przychody} < \text{rozchody}$. Natomiast w sytuacji równowagi budżetowej $\text{dochody} + \text{przychody} = \text{wydatki} + \text{rozchody}$; gdy $\text{dochody} = \text{wydatki}$, to $\text{przychody} = \text{rozchody}$.

⁸ Por. *Polityka finansowa, wzrost, dług publiczny*, red. A. Wernik, Instytut Finansów, Warszawa 1994, s. 113–115.

ocenie deficytu budżetowego bardzo duże znaczenie ma jego wielkość⁹. Tak więc coraz więcej wagi przywiązuje się do zachowania równowagi budżetu i to w krótkim okresie. Postulat ten dotyczy przede wszystkim budżetu państwa, ale również budżetów samorządowych, gdyż wynik podsektora samorządowego, w tym wynik budżetu zbiorczego JST, składa się na wynik sektora finansów publicznych, obok wyniku podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych.

Wśród wielu przyczyn powstawania deficytu budżetu JST należy wskazać na następujące:

- 1) planowane wydatki (przede wszystkim wydatki inwestycyjne) nieznajdujące pokrycia w planowanych dochodach ze źródeł bezzwrotnych – pojawiają się potrzeby pożyczkowe budżetu JST i występuje tzw. deficyt planowany,
- 2) utrata płynności finansowej, gdy tempo realizacji wydatków jest szybsze od tempa realizacji dochodów (np. w wyniku opóźnień w regulowaniu zobowiązań wobec JST, przekazywaniu z budżetu państwa dotacji, subwencji, dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych), powstaje deficyt bieżący,
- 3) niezrealizowanie zaplanowanych dochodów i wydatków – wykonanie budżetu poniżej planu, co może wynikać z nietrafionych lub niezbyt dokładnie przygotowanych prognoz, np. przeszacowania dochodów i/lub niedoszacowania wydatków,
- 4) czynniki nieprzewidywalne – klęski żywiołowe, katastrofy, konflikty zbrojne, ataki terrorystyczne, niekorzystna sytuacja makroekonomiczna, kryzys polityczny,
- 5) wzrost zakresu zadań w trakcie roku budżetowego i nakładanie nowych zadań na JST,
- 6) dochody transferowe nie w pełni pokrywające wydatki na realizację zadań obowiązkowych JST przekazanych przez władze centralne powodują powstanie zjawiska niedofinansowania JST z budżetu państwa¹⁰,
- 7) zmniejszająca się baza dochodowa JST,
- 8) zmniejszające się zasoby gotówki i nadwyżek budżetowych,

⁹ Por. J. Ciak, *Deficyt budżetowy – zagrożenie dla finansów publicznych*, Bank i Kredyt 2002, nr 5, s. 23–24.

¹⁰ Por. B. Guziejewska, *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 9, s. 5–15.

- 9) nieprzewidziany wzrost kosztów obsługi długu i rosnące wymagalne zobowiązania,
- 10) brak racjonalnego (efektywnego i skutecznego) zarządzania finansami JST.

Z uwagi na przyczyny powstawania deficytu budżetu JST w pierwszej kolejności należy wymienić **deficyt bieżący/deficyt przejściowy** (przejściowy brak środków występujący w danym miesiącu/kwartale, który nie jest wykazywany w budżecie). Organ stanowiący JST ustala maksymalną wysokość pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez organ wykonawczy JST w danym roku budżetowym, i tym samym organ wykonawczy JST może zaciągać w roku budżetowym bieżące kredyty lub pożyczki do wysokości określonej na cały rok przez organ stanowiący JST. Zobowiązania podejmowane przez JST w związku z finansowaniem deficytu bieżącego nie mają wpływu na wysokość długu JST na koniec roku budżetowego, gdyż muszą być uregulowane w tym samym roku, w którym JST zaciągnęły pożyczki, kredyty lub wyemitowały papiery wartościowe dłużne (nie obligacje komunalne).

Obok deficytu bieżącego może wystąpić również **deficyt planowany**, który stanowią wydatki nieznajdujące pokrycia w planowanych dochodach. Deficyt ten pokrywany jest przychodami zewnętrznymi pochodzącymi z zaciągniętych przez JST kredytów i pożyczek oraz ze sprzedaży papierów wartościowych dłużnych wyemitowanych przez JST. A zatem finansowanie deficytu planowanego polega na zaciąganiu zobowiązań długoterminowych, co następuje w roku budżetowym lub w latach następnych po roku budżetowym, w którym zobowiązanie zaciągnięto. Źródłem finansowania deficytu planowanego są również przychody wewnętrzne w formie np. wpływów z prywatyzacji majątku JST. Niezbilansowanie planowanych dochodów z planowanymi wydatkami odzwierciedla uchwała budżetowa poprzez wskazanie konkretnej kwoty deficytu oraz źródeł jego sfinansowania. Jeżeli w trakcie wykonywania budżetu deficyt okaże się wyższy niż planowany na etapie przygotowywania i uchwalania budżetu, JST może go pokryć z zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych dłużnych tylko do wysokości deficytu planowanego, a nie rzeczywistego. Ponadto gdy przyczyną deficytu budżetowego jest brak środków na zadanie inwestycyjne, to powinien on być ujęty w wieloletnim programie inwestycyjnym, stanowiącym obligatoryjny załącznik do uchwały budżetowej. Do zaciągnięcia pożyczek publicznych we wskaza-

nych wyżej formach niezbędna jest też uchwała organu stanowiącego JST o zaciągnięciu zobowiązania długoterminowego, w której organ stanowiący JST upoważnia organ wykonawczy JST do zaciągnięcia długu.

Środki finansowe pochodzące z zaciągniętych przez JST kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych przez nie papierów wartościowych dłużnych powinny być przeznaczane przede wszystkim na finansowanie realizacji inwestycji samorządowych. Zgodnie z art. 165a u.f.p. wprowadzono zasadę ujmowania w budżecie JST dochodów w podziale na dochody bieżące i majątkowe oraz wydatków w podziale na bieżące i majątkowe. Określono przy tym zamknięty katalog dochodów majątkowych i wydatków majątkowych. Takie rozwiązanie umożliwia ustalenie, ile JST wydaje na inwestycje, lecz nie pozwala jasno określić źródeł finansowania wydatków, na co ma wpływ ustawowe określenie kategorii deficytu i nadwyżki budżetowej oraz dochodów ze sprzedaży majątku. Zgodnie z regulacjami polskiego prawa budżetowego dług jest przypisany do deficytu, co nie jest jednoznaczne z wydatkami inwestycyjnymi. Ponadto nadwyżka budżetowa jest źródłem przychodów, a nie dochodów budżetowych i może być wykorzystana tylko do finansowania deficytu lub równoważenia rozchodów, w tym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych dłużnych. Jednak w takiej sytuacji środki finansowe, pochodzące z zaciąganego długu, nadwyżki budżetowej czy z prywatyzacji, mogą być wykorzystane na finansowanie wydatków nieinwestycyjnych i nie ma możliwości określenia, na co te środki wydano, ponieważ nie ma podziału na budżet operacyjny (bieżący) i kapitałowy (inwestycyjny). Zastosowanie dochodów i wydatków majątkowych budżetu JST powinno prowadzić do rezygnacji ze stosowania przychodów i rozchodów budżetowych, co umożliwiłoby wprowadzenie budżetu bieżącego i majątkowego w JST, a tym samym pozwoliłoby na klarowne ustalenie źródeł finansowania inwestycji samorządowych. Stąd też wpływy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji komunalnych, nadwyżki budżetowe i wpływy z prywatyzacji stanowiłyby dochody majątkowe, natomiast wypłaty z budżetu z tytułu spłat zaciągniętych pożyczek, kredytów czy wykupu wyemitowanych obligacji komunalnych stanowiłyby wydatki majątkowe¹¹.

¹¹ Por. A. Borodo, *Bieżące i majątkowe dochody i wydatki budżetu samorządowego*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 6, s. 17 oraz A. Borodo, *Sprawy finansowe samorządu w projekcie ustawy o finansach publicznych z 2008 r. – wybrane zagadnienia*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 11, s. 9.

1.2. Metody równoważenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Równoważenie budżetu jest częścią procesu podejmowania decyzji budżetowych, gdyż budżet może być równoważony wielokrotnie, poczynając od etapu jego przygotowywania i uchwalania, poprzez proces wykonywania i konieczność zachowania płynności finansowej. Zdarza się, że budżet na początku roku budżetowego może wydawać się zrównoważony, a na końcu roku budżetowego może być nierównoważony. Sytuacja taka może wynikać z przeszacowania dochodów i/lub niedoszacowania wydatków albo wystąpienia wydatków, których wcześniej nie przewidziano. Dlatego też w zarządzaniu finansami JST, w tym w zarządzaniu długiem, bardzo ważne jest określenie przyczyn powstania nierównowagi budżetu JST oraz metod i instrumentów przywrócenia równowagi budżetu JST w krótkim i długim okresie, jak również w trakcie planowania i wykonywania budżetu JST.

Źródnicowane są przyczyny powstawania nierównowagi budżetu JST, jak również metody równoważenia budżetu. Wybór określonej metody (czy też kombinacji metod równoważenia budżetu JST) uwarunkowany jest wieloma czynnikami. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: charakter zadania (bieżące, inwestycyjne), poziom środków finansowych niezbędnych do jego realizacji, bieżącą i prognozowaną kondycję finansową JST (w tym płynność finansową i zdolność kredytową), cechy wybranego instrumentu finansowego (bezzwrotnego i zwrotnego), poziom kosztów pozyskania kapitału z określonych źródeł finansowania oraz ryzyko związane z wykorzystaniem danego źródła finansowania.

Wybór metod równoważenia budżetu JST powinien być świadomy i celowy oraz uwzględniać skutki podejmowanych działań. Można wyodrębnić trzy rodzaje metod równoważenia budżetu JST:

1. Metody oparte na zwiększaniu wydajności źródeł dochodów JST, np. wzrost poziomu ściągальności należności JST z podatków i opłat lokalnych, wzrost dochodów poprzez wzrost stawek podatków i opłat lokalnych, wzrost dochodów z majątku poprzez aktywne zarządzanie majątkiem JST (sprzedaż, najem, leasing itp.). Do równoważenia budżetu JST wykorzystywane są także instrumenty pionowej i poziomej redystrybucji środków publicznych. Do instrumentów redystrybucji pionowej należą dotacje celowe i subwencje wyrównawcze oraz udziały we wpływach z podatków dochodowych, stanowiących źródło dochodów budżetu państwa. Zwięk-