

JADWIGA GLUMIŃSKA
Katowice

POŻYCZKI I KREDYTY JAKO INSTRUMENT RÓWNOWAŻENIA
BUDŻETÓW LOKALNYCH
ROZWAŻANIA NA TLE PRZEPISÓW USTAWY O FINANSOWANIU GMIN

Równowaga budżetowa odzwierciedla idealny stan wewnętrzny złożonego układu i jako taka w systemie budżetowym – rozumiana w sensie dosłownym – nie występuje prawie nigdy. W toku wykonywania budżetu najczęściej mamy bowiem do czynienia z odchyleniami od stanu równowagi, polegającymi na osiągnięciu nadwyżek lub występowaniu deficytów. W teorii prawa finansowego pojęcie równowagi budżetowej rozumiane jest jednak jednostronnie i oznacza, że „wydatki budżetowe mają pełne pokrycie w dochodach, tzn. że suma wydatków budżetowych nie przewyższa sumy dochodów budżetowych”¹. Tym samym stan równowagi budżetowej nie oznacza w praktyce konieczności zachowania równowagi w sensie arytmetycznym, z budżetem zrównoważonym bowiem mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy dochody są równe wydatkom, jak i wtedy, gdy są od nich wyższe. Z brakiem równowagi budżetowej mamy zatem do czynienia jedynie wówczas, gdy występuje deficyt budżetowy².

Problem równoważenia budżetów lokalnych zawsze odgrywał istotną rolę w systemie budżetowym państwa, a zasada równowagi znajdowała odzwierciedlenie w przepisach prawnych. Ewentualne odstępstwa od niej najczęściej były i są ściśle ograniczane i wyraźnie przez prawo określone³.

¹ K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, s. 232; podobnie: J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1980, s. 42; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 62; L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 75-77.

² Por. M. Werałski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 182.

³ Por. W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993,

W piśmiennictwie i normodawstwie spotkać można definicje równowagi budżetów lokalnych uwzględniające dochody zwrotne, jak i takie, które nie dopuszczają możliwości korzystania z tego rodzaju wpływów. Wydaje się jednak, że dochody te w zakresie równoważenia budżetów samorządowych mogą odgrywać istotną rolę, zwiększając zakres i elastyczność źródeł finansowania potrzeb lokalnych oraz umożliwiając realizację kosztownych zadań inwestycyjnych. Nie można jednak zapominać, że dochody te kreują w przyszłości wydatki o charakterze obligatoryjnym, z ich bowiem istoty wynika konieczność spłaty wraz z odsetkami. Korzystanie z nich zatem uzasadnione jest w przypadku występowania – w okresie spłaty – nadwyżek bezzwrotnych nad wydatkami. W przeciwnym bowiem razie powstaje problem niewypłacalności organów samorządowych⁴.

W Polsce w okresie funkcjonowania rad narodowych nie sięgano do dochodów zwrotnych jako źródła dochodów budżetowych. Wiązało się to z przyjętą koncepcją centralizacji systemu budżetowego i ograniczania samodzielności rad⁵. Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych zaczęto wprowadzać rozwiązania umożliwiające radom narodowym korzystanie z tego rodzaju środków⁶. Sytuacja ta uległa diametralnej zmianie pod rządami ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁷, która w swej pierwotnej wersji (art. 54 ust. 2 pkt 4) przewidywała, iż dochodami gmin mogą być pożyczki oraz wpływy z emisji obligacji. Przepis ten pomijał jednak kredyt bankowy, różniący się w istotny sposób od pożyczki, a będący po 1990 r. najważniejszym dochodem zwrotnym gmin.

Warunki korzystania z dochodów zwrotnych zostały po raz pierwszy uregulowane w ustawie z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania⁸, w której mówi się już nie tylko o pożyczkach, ale także o kredytach i szerzej – papierach wartościowych. W przepisach określono także dopuszczalne rozmiary zadłużenia i zadania regionalnych izb

s. 28-29.

⁴ Por. S. O w s i a k, M. K o s e k - W o j n a r, K. S u r ó w k a, *Równowaga budżetowa*, Warszawa 1993, s. 149-151.

⁵ Por. J. K a l e t a, *Planowanie budżetowe*, Warszawa 1982, s. 109-111.

⁶ Na przykład ustawa z 27 października 1988 r. o obligacjach (Dz.U. Nr 34, poz. 254 z późniejszymi zmianami).

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami).

⁸ Ustawa z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 89, poz. 518 z późniejszymi zmianami).

obrachunkowych związane z finansowaniem przez gminy niedoborów budżetowych. Miały one na celu zapewnienie kontroli operacji finansowych dokonywanych przez gminy, co miało nie tyle zapewnić ochronę gminy przed negatywnymi skutkami własnych decyzji (zaciągnięcie zobowiązań, których gmina nie będzie w stanie spłacić), ile zapewnić wiarygodność gmin na rynku finansowym, a z drugiej strony – dyscyplinować organy lokalne w zakresie korzystania z dochodów zwrotnych⁹.

Wskazany wcześniej art. 54 ust. 2 pkt 4 o samorządzie terytorialnym uchylony został przepisami ustawy z 5 stycznia 1991 r. – prawo budżetowe¹⁰, które równocześnie zmodyfikowało zapis art. 57 stanowiąc, że wydatki budżetu nie mogą przekraczać dochodów oraz wpływów z pożyczek krótkoterminowych i obligacji pomniejszych o dokonane spłaty. Natomiast w art. 7 ust. 1 pkt 8 tegoż prawa wprowadzono obowiązek wskazania w budżetach gmin źródeł pokrycia niedoboru, które winny być ujmowane w odrębnych podziałkach klasyfikacyjnych. Do źródeł tych ustawodawca zaliczył m.in. przychody związane z zaciągniętymi kredytami krajowymi i zagranicznymi.

Przepisy aktualnie obowiązującej ustawy z 10 grudnia 1993 r.¹¹ o finansowaniu gmin dopuszczają możliwość zaciągania przez nie pożyczek i kredytów na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu gminy,
- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy.

W stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów nastąpiła istotna zmiana, aktualny bowiem zapis stanowi, że to gmina (a nie jak było dotychczas – rada gminy) może zaciągać kredyty i pożyczki. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, należałoby rozstrzygnąć kwestię: do kompetencji którego organu gminy należy podejmowanie uchwał w tych sprawach?

Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie terytorialnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a w szczególności długoterminowych pożyczek (9c) i ustalanie maksymalnej

⁹ Por. W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tymięski, *Polski system budżetowy*, Warszawa 1992, s. 131.

¹⁰ Ustawa z 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r., Nr 73, poz. 344).

¹¹ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600 z późniejszymi zmianami).

wysokości pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych przez zarząd w roku budżetowym (9d). Tak więc jeśli rada gminy w drodze uchwały określi maksymalną wysokość pożyczek krótkoterminowych, to wówczas zarząd działa samodzielnie. W przeciwnym wypadku zarząd nie może zaciągnąć żadnych pożyczek, przekracza to bowiem zakres „zwykłego zarządu”¹². Stosowny zapis dotyczący uchwały rady gminy w sprawie upoważnienia zarządu do zaciągania w ciągu roku pożyczek i ustalenia ich maksymalnej wysokości może zostać zawarty bądź w treści uchwały budżetowej, bądź upoważnienie to może stanowić przedmiot odrębnej uchwały, z wyraźnym określeniem roku budżetowego, którego dotyczy.

W przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym nie występuje pojęcie kredytu, którym ustawodawca posługuje się w przepisach ustawy o finansowaniu gmin. W tej sytuacji powstają wątpliwości, czy na gruncie ustawy o samorządzie w art. 18 ust. 2 pkt 9d użyto sformułowania „pożyczki” w potocznym, szerokim znaczeniu, obejmującym także kredyty. Umowa o kredyt bankowy jest bowiem odrębną umową, regulowaną przepisami ustawy z 31 stycznia 1989 r. – prawo bankowe¹³.

Istniejące wątpliwości pogłębia jeszcze zapis art. 18 ust. 2 pkt 10, który stanowi, że rada gminy podejmuje uchwały w sprawie określenia sumy, do której zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania, a zatem także kredyty i pożyczki. Trudno stwierdzić, czy intencją ustawodawcy było wyraźne rozgraniczenie instytucji pożyczek i kredytów, niemniej jednak z semantycznego brzmienia przepisów ustawy należy wnosić, że rada limituje wysokość krótkoterminowych pożyczek, które może zaciągnąć zarząd w roku budżetowym, i podejmuje uchwały w sprawie zaciągania długoterminowych pożyczek, natomiast zarząd – posiadając stosowne upoważnienie rady – może, mimo ustalonego w art. 18 ust. 2 pkt 9c i 9d ograniczenia, zaciągać kredyty działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 10. Należy przy tym podkreślić, że uchwała rady określająca wysokość sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania, nie musi mieć związku z uchwałą budżetową, a zatem nie zachodzi konieczność określenia okresu jej obowiązywania.

Poprzednio obowiązująca ustawa o dochodach gmin przewidywała możliwość zaciągania pożyczek i kredytów „na bieżące finansowanie

¹² Por. podobnie W. D u r d a, *Zaciąganie pożyczek i kredytów oraz udzielanie poręczeń przez gminy*, „Finanse Komunalne”, 1994, nr 1, s. 32-37.

¹³ Por. szerzej na ten temat C. K o s i k o w s k i, E. R u ś k o w s k i, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1994, s. 358 nn.

wydatków w ciągu roku”, natomiast w nowej ustawie przepis ten zmodyfikowano, nadając mu brzmienie: „na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu gmin”. Zmiana ta ma bardzo istotne znaczenie, aktualnie bowiem gmina może zaciągnąć kredyt lub pożyczkę dopiero wtedy, gdy w trakcie realizacji budżetu powstaje przejściowy deficyt (np. w związku z nieosiągnięciem zaplanowanych dochodów). Zaciągnięta pożyczka lub kredyt umożliwią wówczas dokonanie niezbędnych wydatków, zaplanowanych w budżecie, mimo że dochody budżetowe nie zostały jeszcze zrealizowane.

Zgodnie z zapisem art. 22 ust. 2 ustawy kredyty i pożyczki służące pokrywaniu występującego w ciągu roku niedoboru muszą być spłacone w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. W ustawie o finansowaniu gmin pominięto istniejący poprzednio zapis dotyczący spłaty odsetek, które zawsze traktowane są jako cena pożyczki czy kredytu (wynagrodzenie za korzystanie z obcych środków pieniężnych). Na tle tak sformułowanego przepisu rodzą się co najmniej dwie wątpliwości: czy odsetki muszą być także spłacone w tym samym roku i czy chodzi o rok budżetowy, czy raczej o kalendarzowy (rok od momentu zaciągnięcia kredytu do momentu jego spłaty)? Gdyby bowiem chodziło faktycznie o rok budżetowy, to w wielu przypadkach – szczególnie z końcem roku – gminy nie miałyby praktycznie możliwości zaciągnięcia kredytu (mimo spełnienia innych wymogów formalnych), upływ czasu bowiem decyduje o braku faktycznej możliwości jego spłaty. Z reguły przecież brak środków finansowych występuje w budżecie gminy nie na początku roku, ale w trakcie realizacji budżetu (najczęściej pod koniec roku). Spłata zaciągniętego kredytu w ustawowym terminie stoi pod znakiem zapytania. Jak słusznie podkreśla E. Tegler¹⁴, gdyby gmina dysponowała niezbędnymi środkami finansowymi, to nie musiałaby korzystać z kredytu na finansowanie niedoboru. Problem ten wymaga zatem jednoznacznego rozstrzygnięcia w przepisach prawnych, tym bardziej że ustawowy wymóg spłaty kredytu w tym samym roku może pozostać przepisem martwym. Ustawa co prawda nie przewiduje możliwości przeniesienia zadłużenia na rok następny, ale równocześnie nie reguluje zasad i trybu postępowania w sytuacjach, gdy gmina nie zdoła spłacić kredytu, ani też konsekwencji wynikających z tego tytułu.

Ustawa o finansowaniu gmin rezygnuje z określenia górnej granicy zadłużenia gminy z tytułu pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego (w poprzednio obowiązujących prze-

¹⁴ *Finansowanie gmin*, Zielona Góra 1994, s. 67-68.

pisach przyjęto limit stanu zadłużenia: w I półroczu 8% planowanych wydatków i 4% w II półroczu). Ocena zasadności poziomu ograniczeń jest bardzo trudna, w budżetach lokalnych bowiem nie rozdziela się budżetu bieżącego od budżetu inwestycyjnego czy majątkowego. W państwach Europy Zachodniej przyjęto, że tzw. dopuszczalny poziom zadłużenia (obciążenie spłatą rat kapitałowych i odsetek) nie powinien przekraczać 15-20% bieżących dochodów. Zachowanie tych proporcji nie zabezpiecza automatycznie organów lokalnych przed tzw. pułapką zadłużeniową. Zaciągając pożyczkę czy kredyt zawsze należy pamiętać o obowiązku ich spłaty. Dopiero analiza przewidywanych wydatków obligatoryjnych i spodziewanych dochodów (przede wszystkim bieżących) umożliwi ustalenie dopuszczalnych granic zadłużenia w każdym konkretnym przypadku¹⁵.

Kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach mogą być zaciągane do wysokości określonej w budżecie gminy. Jeśli gmina wystąpi z wnioskiem o udzielenie kredytu lub pożyczki do podmiotu innego niż bank wykonujący obsługę bankową jej budżetu, regionalna izba obrachunkowa obowiązana jest wydać – na wniosek kredytodawcy lub pożyczkodawcy – opinię o możliwościach ich spłaty. Przepisy obowiązujące do końca 1993 r. przewidywały obowiązek formułowania opinii o zdolności kredytowej gminy jedynie na wniosek banku. Aktualnie obowiązująca ustawa rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do występowania o opinię na wszystkich kredytodawców i pożyczkodawców. Szkoda tylko, że ustawodawca nie dokonał konsekwentnie zmian w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁶. Należy także pamiętać, że z wnioskiem o wydanie opinii nie może wystąpić sama gmina, choć zdarzają się przypadki, że niektóre banki żądają od gmin złożenia wraz z wnioskiem kredytowym opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu.

W ustawie o finansowaniu gmin pominięto także dotychczasowy zapis art. 22 ust. 3 ustawy o dochodach gmin, obligujący zarządy gmin do informowania właściwych regionalnych izb obrachunkowych o zawartych umowach o kredyty i pożyczki. Mimo zwolnienia zarządów gmin z ciężącego na nich obowiązku przekazywania stosownych informacji nie dokonano niestety także odpowiednich zmian w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych i na-

¹⁵ Por. N y k i e l, dz. cyt., s. 116-119.

¹⁶ Art. 13 pkt 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428, z późniejszymi zmianami).

dal obowiązuje art. 13 pkt 6, który stanowi, że „do zadań izby należy ponadto wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy gmin informacjach o przedmiocie zawartych przez radę gminy umów o kredyty i pożyczki”.

Wydaje się, że rezygnacja z niniejszego obowiązku nie jest najszcześniejszym rozwiązaniem. Zawiadamianie organu nadzoru spotykane jest także w ustawodawstwie innych państw i ma na celu – z jednej strony – ułatwienie tym organom skutecznego wypełnienia ich roli, z drugiej – dyscyplinowanie organów lokalnych w zakresie korzystania z dochodów zwrotnych.

Artykuł 24 ustawy o finansowaniu gmin w nowy sposób określa limity zadłużenia gminy z tytułu pożyczek, kredytów, poręczeń oraz emisji papierów wartościowych. Łączna kwota: przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach, oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, a także łączna kwota przypadających do wykupu w danym roku papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę, pomniejszona o kwotę zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek, dla których ustanowiono zabezpieczenie na majątku gminy, nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów budżetu gminy.

Do limitu zadłużenia wlicza się zatem także zobowiązania wynikające z udzielonych przez gminę poręczeń. Ma to na celu zapobieganie przypadkom beztroskiego udzielania poręczeń niewiarygodnym i niewypłacalnym podmiotom i narażania budżetu gminy na obciążenia wynikające z konieczności zapłaty cudzego długu, uniemożliwiającej realizację nawet obligatoryjnych zadań własnych gminy.

I wreszcie istotnym novum w ustawie jest przepis art. 26, który umożliwia gminie ubieganie się o poręczenie spłaty kredytów bankowych przez Radę Ministrów, zaciąganym na finansowanie inwestycji stanowiących zadanie własne gminy. Tryb i warunki ubiegania się o poręczenie określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 27 kwietnia 1993 r.¹⁷, wydane na podstawie prawa budżetowego. Poręczenie może być udzielone na wniosek gminy, a ten powinien zawierać m.in. opinię regionalnej izby obrachunkowej (§ 5 ust. 3 pkt 5 cytowanego rozporządzenia). W przypadku gdy gmina nie wywiązuje się z obowiązków kredytobiorcy, Ministrowi Finansów przysługuje

¹⁷ Rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania poręczeń spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego oraz opłat z tytułu udzielonego poręczenia (Dz.U. Nr 40, poz. 185).

prawo przejmowania z należnej gminie subwencji ogólnej kwot na poczet refundacji środków przekazanych z budżetu państwa na spłatę kredytów bankowych.

Jak już wcześniej podkreślano, dochody zwrotne pozwalają sfinansować wydatki, które bez nich nie mogłyby być realizowane. Możliwość korzystania z nich ma duże znaczenie jako wyraz samodzielności organów samorządu terytorialnego i potwierdzenie ich pozycji ustrojowej. Zawsze jednak należy pamiętać, że już samo ich uruchomienie pociąga za sobą określone koszty (prowizja, oprocentowanie) oraz rodzi zobowiązania na przyszłość, które mogą pogłębić już istniejące kłopoty finansowe władz lokalnych, przesuując je jedynie w czasie. W konsekwencji może to doprowadzić do niewypłacalności, definiowanej jako stan, w którym nie jest możliwe regulowanie zobowiązań zaciągniętych przez organy lokalne, jak również finansowanie podstawowych zadań publicznych z budżetu samorządowego¹⁸.

Niebezpieczeństwa dla finansów lokalnych wiążące się z naturą dochodów zwrotnych potęgować jeszcze może konkretna sytuacja polityczna, szczególnie w okresie zbliżania się do końca kadencji władz samorządowych.

LOANS AND CREDITS AS AN INSTRUMENT OF BALANCING LOCAL BUDGETS

S u m m a r y

The paper is dealing with the problems of how *units* of territorial self-government use return incomes in the form of credits and loans. In the beginning the author defines the principle of budget balance as a state in which budget expenses may be covered fully by budget receipts. Then she goes on to show a number of difficulties which arise on application of the regulations of the law about territorial self-government, the law about communal financing, the *Regional Account Chambers*, and the bill of the budget law. They deal, among other things, with the definition of the competencies of the communal organs to make decisions about taking credits and loans, the date of their redemption, and the limits of communal indebtedness. The author emphasizes that it is possible for the units of territorial self-government to use *return incomes* and that possibility is an expression of their independence. Using returns, however, must be, in order to protect communal solvency, regulated in a definite way.

Translated by Jan Kłos

¹⁸ Por. O w s i a k, K o s e k - W o j n a r, S u r ó w k a, dz. cyt., s. 136-152.