



**POLSKA AKADEMIA NAUK**

**Instytut Badań Systemowych**

---

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM  
NA SZCZEBLU  
LOKALNYM I REGIONALNYM  
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE  
INFRASTRUKTURY**

**Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak**

**Warszawa 2013**

iBS PAN

**POLSKA AKADEMIA NAUK  
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

**Seria: BADANIA SYSTEMOWE**

**Tom 71**

---

---

**Redaktor naukowy:  
Prof. dr hab. inż. Jakub Gutenbaum**

**Warszawa 2013**

## Rada redakcyjna serii: BADANIA SYSTEMOWE

Prof. Olgierd Hryniewicz - przewodniczący

Prof. Jakub Gutenbaum – redaktor naczelny

Prof. Janusz Kacprzyk

Prof. Tadeusz Kaczorek

Prof. Roman Kulikowski

Prof. Marek Libura

Prof. Krzysztof Malinowski

Prof. Zbigniew Nahorski

Prof. Marek Niezgódka

Prof. Roman Słowiński

Prof. Jan Studziński

Prof. Stanisław Walukiewicz

Prof. Andrzej Weryński
------------------------

Prof. Antoni Żochowski

**Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak**

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM  
NA SZCZEBLU  
LOKALNYM I REGIONALNYM  
ORAZ ICH WPŁYW NA FINANSOWANIE  
INFRASTRUKTURY**

**Warszawa 2013**

**Copyright © by Instytut Badań Systemowych PAN  
Warszawa 2013**

**Autorzy:**

**Michał Bitner,**

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski  
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa  
mwbitner@uw.edu.pl

**Krzysztof S. Cichocki**

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk  
ul. Newelska 6, 01-447 Warszawa  
Krzysztof.Cichocki@ibspan.waw.pl

**Jacek Sierak**

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie  
ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa  
jsiera@sgh.waw.pl

**Recenzenci:**

**prof. dr hab. Kazimierz Pająk**  
**dr Mirosław Czekał**

**Skład:** Aneta M. Pielak

**Wydawca:**

**Instytut Badań Systemowych**  
**Polskiej Akademii Nauk**  
Newelska 6, 01-447 Warszawa  
www.ibspan.waw.pl

**ISSN 0208-8029**

**ISBN 83-894-7548-0**

## **5. Prawne regulacje dotyczące zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego w wybranych krajach OECD oraz ich wpływ na konstrukcję standardów**

(Michał Bitner)

### **5.1. Wprowadzenie**

Granice dostępu jednostek samorządu terytorialnego, do rynku kapitałowego stanowią jedną z podstawowych kwestii dyskutowanych w piśmiennictwie z zakresu relacji finansowych między państwem a jednostkami władzy terytorialnej. Rosnące zainteresowanie tą problematyką wśród ekonomistów wynika zapewne z trzech zasadniczych czynników: liberalizacji ograniczeń możliwości zadłużania się JST w głównych krajach OECD (we Francji w 1982 r., w Wielkiej Brytanii w 2003 r.), systematycznego wzrostu relacji długu do dochodów podsektora samorządowego w większości krajów rozwiniętych, jak również z konieczności redukcji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w większości krajów Unii objętych procedurą nadmiernego deficytu.

W prawie wszystkich krajach Unii Europejskiej i OECD istnieją regulacje ograniczające zakres, formy lub sposób korzystania ze środków pożyczkowych przez JST. Przepisy te limitują w szczególności wielkość długu, wielkość środków, które mogą być przeznaczone na obsługę zadłużenia, cele, na które mogą być pozyskiwane środki pożyczkowe, zaciąganie długu za granicą lub nominowanego w walutach obcych. W niektórych krajach pozostawia się JST duży zakres swobody regulacyjnej (procedury i normy ostrożnościowe mają przede wszystkim charakter norm wewnętrznych), w innych zasady i procedury dotyczące zaciągania długu określone są przez powszechnie obowiązujące normy prawne.

Podstawowe znaczenie dla rozwoju badań ekonomicznych nad ograniczeniami zaciągania długu przez jednostki władzy terytorialnej (w szczególności jednostki samorządu terytorialnego) miały publikowane w drugiej połowie lat 90-tych opracowania ekspertów Fiscal Affairs Department w MFW (Ter-Minassian, Craig, 1997; Ter-Minassian 1997), jak również raporty przygotowywane pod auspicjami Rady Europy przez Steering Committee on Local and Regional Authorities. Ważną rolę odegrały także badania porównawcze nad ograniczeniami dostępu JST do rynków kapitałowych inicjowane przez Bernarda Dafflona (Dafflon, 2002). Powyższe opracowania stanowiły przez szereg lat podstawowe

źródło informacji dla ekonomistów podejmujących problematykę ograniczeń JST w dostępie do rynków kapitałowych, także w krajowej literaturze przedmiotu<sup>1</sup>.

W 2000 r. ukazała się praca K. Cichockiego i J. Leithe, na temat zarządzania procesem emisji długu, w szczególności obligacji komunalnych i ich zapadalności. Autorzy podali przykłady nowatorskich rozwiązań w USA (Funduszu Grand Forks, Funduszu Odtworzeniowego w Shoreview w Minnesocie) w zakresie finansowania zadłużenia z powyższych funduszy.

Opracowania pojawiające się w piśmiennictwie ekonomicznym – choć ze wszech miar zasługujące na uznanie – dotknięte są kilkoma słabościami. Po pierwsze, porównywanie instytucji prawnych i jednocześnie ekonomicznych występujących w wielu krajach stwarza naturalną pokusę uproszczeń wynikających z abstrahowania od regulacji prawnych. Dobrą egzemplifikacją może być powszechne odsyłanie do Niemiec jako kraju, w którym obowiązuje najbardziej restrykcyjna forma ograniczeń wielkości długu, tzn. wymóg zgody organu nadzoru na zaciąganie zadłużenia. Tymczasem analiza norm najniższego rządu (zawartych w tzw. okólnikach kredytowych) wskazuje na daleko idące rozbieżności w tym zakresie między poszczególnymi krajami związkowymi i wyjaśnia, dlaczego JST w niektórych krajach (np. Nadrenii Westfalii) należą do najbardziej zadłużonych w Europie. Po drugie, ograniczenia zaciągania długu są rozpatrywane w piśmiennictwie w oderwaniu od innych reguł fiskalnych, w szczególności dotyczących równowagi budżetu bieżącego (wynikowego), tymczasem to właśnie zasada zrównoważonego budżetu stanowi w większości krajów podstawę konstruowania ewentualnych ograniczeń dotyczących długu (Bitner, 2012b). Po trzecie, w opracowaniach tych przyjmuje się zazwyczaj, że definicja długu jest w porównywanych krajach podobna, co nie odpowiada rzeczywistości i nierzadko uniemożliwia uwzględnianie reżimu dotyczącego transakcji niezaliczanych do pożyczek (włączając w to emisję dłużnych papierów wartościowych) lub kredytów, ale wywołujących podobne skutki ekonomiczne. Po czwarte, regulacje dotyczące zadłużenia JST podlegały ostatnio w niektórych państwach dynamicznym zmianom (w Wielkiej Brytanii w 2003 r. wprowadzono całkiem nowy system reguł ostrożnościowych, zrywający z tradycją administracyjnych restrykcji), za którymi nie nadążają opracowania porównawcze obejmujące wiele krajów.

Celem niniejszego opracowania jest przynajmniej częściowe skorygowanie powyższych słabości poprzez gruntowną analizę norm prawnych dotyczących ograniczeń możliwości zaciągania długu przez JST w kilku wybranych krajach w oparciu o teksty aktów normatywnych, piśmiennictwo z zakresu prawa finansowego, stanowiska zajmowane przez organy nadzoru oraz – w niektórych przypadkach – także orzecznictwo sądów.

Ponieważ – jak już wspomniano – ograniczeń zaciągania długu nie można rozpatrywać w oderwaniu od zasady zrównoważonego budżetu operacyjnego (wynikowego), analizę prawnych ograniczeń długu jednostek samorządu

terytorialnego należy traktować jako konieczne uzupełnienie analizy prawno-porównawczej dotyczącej tzw. reguły deficytowej (Bitner, 2012b). Z tego względu analizę niniejszą należy traktować jako kontynuację badań, których wyniki przedstawiono we wzmiankowanym artykule. Dotyczy to zwłaszcza założeń i uwag metodologicznych obejmujących w szczególności zróżnicowanie struktury samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach, zróżnicowanie zadań oraz zasad budżetowania i rachunkowości tych jednostek, jak również uzasadnienie wyboru porównywanych prawodawstw.

## **5.2. Klasyfikacja modeli ograniczania długu jednostek samorządu terytorialnego**

W fundamentalnej pracy będącej zbiorowym dziełem ekspertów MFW (Ter-Minassian, 1997), na podstawie porównania modeli ograniczania długu jednostek samorządu terytorialnego w 53 krajach świata, zaproponowano podział tych modeli na 4 podstawowe modele: bezpośredniego sterowania, reguł fiskalnych, kooperacji oraz dyscypliny rynkowej. Podział ten jest w literaturze ekonomicznej powszechnie akceptowany (Pisauro, 2001; Drezgić; Singh, Plekhanov, 2005, Vulovic, 2010).

W modelu bezpośredniego sterowania rząd (centralny) wywiera bezpośredni wpływ na korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków pożyczkowych poprzez ustalanie okresowych limitów zadłużenia lub jego niektórych składników (np. długu nominowanego w walucie obcej), udzielanie zgody na zaciąganie konkretnych zobowiązań lub centralizację wszystkich operacji pożyczkowych całego sektora ogólno-rządowego z możliwością udostępniania podsektorowi samorządowemu pożyczonych środków na określone cele. O ile podkreśla się zasadność stosowania tego typu instrumentów w celu ograniczenia długu zagranicznego (obniżenie ratingu jednego z pożyczkobiorców może skutkować podwyższeniem rentowności długu pozostałych, ponadto zagraniczni pożyczkodawcy z reguły zakładają istnienie domniemanej gwarancji Skarbu dla zagranicznego długu jednostek samorządu terytorialnego), o tyle kwestionuje się racjonalność bezpośredniego sterowania zaciąganiem długu na rynku krajowym. Mogłoby to prowadzić do zastąpienia podejmowania decyzji inwestycyjnych na szczeblu lokalnym planowaniem centralnym, w także, zakładałoby co najmniej moralną odpowiedzialność Skarbu za wypłacalność pożyczkobiorcy.

Model reguł fiskalnych opiera się na określonych przepisami prawa limitach lub ograniczeniach, które mogą dotyczyć całkowitego poziomu zadłużenia, wydatków, które mogą być finansowane środkami pożyczkowymi, kwot przeznaczanych na obsługę zadłużenia, określonych form lub rodzajów instrumentów dłużnych. Zaletą modelu jest jego przejrzystość i eliminacja długotrwałych negocjacji, natomiast wśród wad wymienia się rozmaite ryzyka, które mogą wypłynąć na osłabienie oddziaływania reguł fiskalnych. Do ryzyk tych



należą: brak stabilności klasyfikacji wydatków jako bieżących lub majątkowych, pozyskiwanie środków pożyczkowych poza budżetem, za pośrednictwem specjalnie tworzonych w tym celu jednostek, korzystanie z instrumentów, które pozwalają na uniknięcie stosowania ograniczeń, wzrost znaczenia zobowiązań z tytułu dostaw i usług jako źródła finansowania przekraczającego horyzont roku budżetowego. Ich ograniczenie wymaga nie tylko precyzyjnej definicji długu, lecz także odpowiedniego systemu budżetowania i rachunkowości budżetowej pozwalającej na pozyskanie informacji na wszystkich etapach procedury dokonywania wydatków.

Model kooperacyjny polega na ustalaniu limitów finansowania ze środków pożyczkowych dla całego podsektora samorządowego w procesie negocjacji między przedstawicielami rządu (centralnego) oraz władz samorządowych. Model zakłada uprzedni udział przedstawicieli podsektora samorządowego w ustalaniu zasadniczych celów makroekonomicznych oraz określaniu parametrów fiskalnych warunkujących realizację tych celów. Warto jednak zwrócić uwagę, że podawane w piśmiennictwie przykłady funkcjonowania modelu kooperacyjnego (Ter-Minassian, Craig, 1997, str. 164; Ter-Minassian 1997, str. 8) dotyczą państw federalnych (Australia, Niemcy) i ograniczania długu jednostek szczebla stanowego, w stosunku do których rząd centralny zwykle nie może nakładać ograniczeń dotyczących deficytu i długu. Międzynarodowe doświadczenia związane ze stosowaniem tego modelu w celu ograniczania długu jednostek lokalnych są znacznie uboższe.

W modelu dyscypliny rynkowej brak jest jakichkolwiek limitów dotyczących długu jednostek podsektora samorządowego. Zakłada się, że podażowa strona rynku środków pożyczkowych potrafi różnicować wiarygodność kredytową poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, dostosowując do niej rentowność instrumentów dłużnych, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do wyeliminowania poszczególnych podmiotów z rynku. Model ten stanowi de facto adaptację koncepcji dyscypliny rynkowej (rozwinętej przez T. Lane'a) do rynku długu podmiotów samorządowych. Dyscyplina rynkowa definiowana jest jako funkcja rynków finansowych polegająca na generowaniu odpowiednich sygnałów i ograniczeń, które są w stanie skłonić pożyczkodawcę do zachowań zgodnych z osiągnięciem ogólnego celu wypłacalności (Lane, 2002, str. 2). Zachowania te mają ponadto prowadzić do trwałości (sustainability) finansowego status quo, tzn. zapewniać wypłacalność w dłuższym terminie przy braku gwałtownej zmiany polityki operacyjnej i finansowej (Horne, 1988). Zachowanie wymogu trwałości nie musi przy tym oznaczać osiągnięcia stanu optymalnego: zarządzanie długiem podporządkowane kryterium wypłacalności może nie spełniać innych kryteriów oceny prawidłowości zarządzania (Modigliani, 1986, str. 223-234). Dyscyplina rynkowa zakłada istnienie wzajemnych interakcji między zachowaniem pożyczkobiorcy a sytuacją na rynkach finansowych: w klasycznym modelu rynek reaguje na wzrost zadłużenia danego pożyczkodawcy

wzrostem stopy procentowej, która z kolei – zwiększając ciężar obsługi długu dodatkowo zwiększa ryzyko niewypłacalności. Powyżej pewnego progu, instytucje finansowe nie są skłonne dostarczać pożyczkobiorcy środków pożyczkowych, wykluczając go tym samym z rynku (Modigliani, Jaffee, 1969; Jaffee, Russell, 1976; Stiglitz, Weiss 1981; Eaton Gersovitz 1981).

W piśmiennictwie panuje zgoda, co do koniecznych przesłanek występowania dyscypliny rynkowej: brak jakiegokolwiek z nich w trudnym do określenia stopniu zakłóca funkcjonowanie modelu. Rynki finansowe muszą być wolne i otwarte; informacje wywierające wpływ na wiarygodność kredytową pożyczkobiorców powinny być natychmiast dostępne dla pożyczkodawców (postulat trudny do zrealizowania m.in. z powodu trudności metodologicznych w definiowaniu długu i deficytu, jak również celowych praktyk pożyczkobiorców zmierzających do ukrycia rozmiarów zadłużenia); pożyczkobiorcy reagują na wzrost rentowności swojego długu redukcją wydatków i dążeniem do zmniejszenia wskaźników związanych z zadłużeniem: najlepszym rozwiązaniem jest przy tym ustanowienie struktur instytucjonalnych zapewniających takie reagowanie. Rynek nie może zakładać istnienia procedury ratunkowej (*bail out*), przy czym istotny jest nie tyle formalny brak takiej procedury, ale przekonanie uczestników rynku, że przeżywający trudności finansowe pożyczkobiorca zostanie pozostawiony własnemu losowi. Jak wskazuje analiza przesłanek dyscypliny rynkowej, dyscyplina ta może oddziaływać z większą lub mniejszą siłą – w zależności od stopnia ich realizacji – zawsze jednak należy liczyć się z pewnym opóźnieniem działania sił rynkowych, które z rozmaitych względów może być w danym kraju nie do zaakceptowania.

W piśmiennictwie ekonomicznym panuje powszechne przekonanie, że określone minimum regulacyjne jest koniecznym warunkiem zapobiegania zjawiskom niewypłacalności JST na dużą skalę, wskazuje się jednak słabości modeli opartych na regulacji prawnej. Modele te pozbawione są mianowicie elastyczności i skłaniają JST do poszukiwania sposobów obchodzenia przepisów (Rattsø, 2002; Ter-Minassian, Craig, 1997). Z kolei modele bezpośredniego sterowania zależą od wsparcia władz centralnych a ponadto powodują powstanie *moral hazard* w tym sensie, że nakładają na władze centralne „moralne zobowiązanie” do sanowania JST w przypadku ich niewypłacalności (Rossi, Dafflon, 2002). Podkreśla się, że instrumenty dyscypliny fiskalnej są konieczne do zapobiegania nadmiernemu deficytowi podsektora samorządowego oraz do ochrony podsektora centralnego przed jego konsekwencjami, a przez to - do wykształcenia się dobrych praktyk zarządzania na szczeblu lokalnym. Równocześnie, koncentracja uwagi na tych instrumentach związana jest z ryzykiem traktowania jakości gospodarki finansowej JST jako zależnej tylko od norm prawnych. Wskazuje się ponadto, że pozostawienie JST większej swobody w określaniu norm dotyczących długu i deficytu możliwe jest tylko przy założeniu jasno określonych procesów i zasad budżetowych, braku procedur wsparcia ze

strony państwa w razie niewypłacalności JST, oraz silnego poczucia odpowiedzialności organów jednostek samorządu terytorialnego za dobrobyt lokalnej społeczności (Dafflon 2010, str. 4).

### **5.3. Analiza norm ograniczających zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego w wybranych krajach**

#### **5.3.1. Stany Zjednoczone**

##### **Podstawy prawne ograniczeń dotyczących zaciągania długu przez JST**

Obecne regulacje dotyczące ograniczania długu jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup> stanowią efekt ewolucyjnego procesu, który rozpoczął się w latach 70-tych XIX wieku wraz z pojawieniem się pierwszych konstytucyjnych limitów zaciągania długu przez JST. Proces ten polegał zasadniczo na rozbudowywaniu i doprecyzowaniu ogólnych regulacji, nierzadko pod wpływem orzecznictwa stanowych sądów najwyższych – w celu przeciwdziałania, względnie sankcjonowania nieustannych prób obchodzenia limitów przez poszczególne jednostki (Walsh 1962, 614-629). Mimo wszystko porównanie współczesnych sposobów ograniczania zadłużenia JST w poszczególnych stanach, ze status quo na przełomie XIX i XX wieku prowadzi do wniosku, że zasadnicze mechanizmy prawne wykorzystywane przy konstruowaniu tych ograniczeń nie uległy znaczącym zmianom. Należy w szczególności podkreślić, że najpowszechniej stosowaną techniką ograniczania zadłużenia JST pozostaje limitowanie jego wielkości w stosunku do ustalonej dla celów podatkowych wartości nieruchomości położonych na obszarze danej jednostki.

Obecnie wszystkie stany, z wyjątkiem Alaski, Florydy i Tennessee, ograniczają w pewien sposób zadłużenie JST, przy czym w 28 stanach ograniczenia możliwości zaciągania długu przez JST zawarte są w konstytucjach, w 21 – w ustawach (statutes) (Spiotto 2011, str. 16).

##### **Koncepcja długu JST podlegającego ograniczeniom**

Wyrażone przez normy prawne reguły fiskalne dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego muszą zakładać określoną koncepcję tego zadłużenia. Innymi słowy mówiąc, konstruowanie takich norm wymaga zazwyczaj ustalenia przedmiotowego zakresu ich obowiązywania. Centralnym pojęciem zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych norm ograniczających możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego jest - rzecz jasna – dług (zadłużenie). Pojęcie zadłużenia (*indebtedness*) jednostek samorządu terytorialnego nie ma jednak w większości stanów legalnej definicji. W tej sytuacji zarówno samo pojęcie zadłużenia, jak i kwestia uwzględnienia w limitach

zadłużenia niestandardowych instrumentów finansowych lub umów „wywołujących skutki ekonomiczne podobne do kredytu” jest przede wszystkim przedmiotem bogatego, lecz niejednolitego orzecznictwa sądów najwyższych (Hirschboeck 1935, str. 59-72). Ponieważ Stany Zjednoczone pozostają poza zakresem oddziaływania metodologicznych koncepcji rachunków narodowych przyjętych w Unii Europejskiej i ONZ, w piśmiennictwie amerykańskim nie jest używane pojęcie umów podobnych do kredytów. Wpływ judykatury opartej na analizie poszczególnych przypadków nie sprzyja tworzeniu ogólnych instytucji prawnych, toteż formułowanie definicji długu JST możliwe jest najczęściej przez wymienienie instrumentów czy form finansowania, które takiego długu nie stanowią. Dotyczy to w szczególności finansowania opartego na wzroście wpływów podatkowych (*tax increment financing* - TIF: emitowane obligacje finansują przedsięwzięcia infrastrukturalne powodujące wzrost wartości nieruchomości i co za tym idzie wzrostu dochodów podatkowych, które przeznaczane są na finansowanie obsługi i spłaty zadłużenia (Michael, 1996, str. 458-459)) oraz tzw. finansowania bez autoryzacji (*nonappropriation financing*), czyli umów umożliwiających JST odpłatne korzystanie z infrastruktury niebędącej ich własnością. Sąd Najwyższy stanu Iowa stwierdził np., że emisja obligacji TIF nie powinna być uwzględniana w konstytucyjnym limicie długu, ponieważ emisja tych obligacji nie pociąga za sobą powstania prawnie wiążących (*legally enforceable*) zobowiązań miasta<sup>3</sup>. Do odmiennych konkluzji doszedł Sąd Najwyższy stanu Wisconsin uznając, że skoro obligacje TIF spłacane są z części ogólnych dochodów podatkowych, to nie należy wyłączać ich z limitu długu, którego celem jest w ostatecznym rachunku ochrona interesów lokalnych podatników<sup>4</sup>. Z kolei Sąd Najwyższy stanu New York uznał *nonappropriation financing* za transakcje nie tworzące zobowiązań wliczanych do limitu zadłużenia<sup>5</sup>, natomiast Sąd Najwyższy stanu Arkansas wyraził pogląd przeciwny<sup>6</sup>. W Kalifornii konstytucyjny limit długu nie dotyczy długoterminowych umów najmu (tzw. umowy Offner-Dean, nazywane tak od spraw, w których sąd najwyższy sformułował kryteria wyłączenia<sup>7</sup>: *City of Los Angeles v. Offner* oraz *Dean v. Kuchel*), długoterminowych zobowiązań finansowanych z funduszy specjalnych (czyli funduszy polegających na powiązaniu pewnego rodzaju wydatku z pewnym źródłem dochodu – funduszy celowych wg krajowej nomenklatury) oraz zobowiązań, których zaciągnięcie wynika z orzeczeń sądów lub przepisów prawa<sup>8</sup>.

### Ograniczenia zaciągania długu przez JST

Jak już wspomniano, porównanie współczesnych sposobów ograniczania zadłużenia JST w poszczególnych stanach ze status quo na przełomie XIX i XX wieku uzasadnia wnioski, że zasadnicze mechanizmy prawne wykorzystywane przy konstruowaniu tych ograniczeń nie uległy znaczącym zmianom. W piśmiennictwie sprzed ponad stulecia wyodrębniono cztery podstawowe zakazy

i nakazy związane z ograniczeniem możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego (Secrist, 1914, str. 366):

- zakaz zaciągania zadłużenia, którego łączna wysokość przekroczyłaby określony procent ustalonej dla celów podatkowych wartości nieruchomości położonych na obszarze danej jednostki;
- nakaz spłaty danego instrumentu dłużnego w ciągu określonego terminu (określenie maksymalnego termin wymagalności długu);
- nakaz przeprowadzenia referendum, od którego rezultatu uzależnione jest upoważnienie jednostki do zaciągnięcia długu długoterminowego;
- nakaz względnie uprawnienie do nałożenia bezpośredniego podatku w roku emisji obligacji i w każdym kolejnym roku, finansującego płatności odsetkowe oraz kwoty wykupu;

jak również zidentyfikowano podstawowe wyłączenia z powyższych ograniczeń, dotyczące:

- korzystania ze środków pożyczkowych na określone cele;
- sytuacji, w których składniki majątkowe finansowane długiem generują odpowiednie przychody, wystarczające do obsługi zadłużenia.

Wszystkie przedstawione powyżej limity, ograniczenia i wyłączenia można zilustrować na przykładzie obowiązującego prawa stanu Wisconsin (2009-10 Wisconsin Statutes & Annotations, Rozdział 67: Dług komunalny i obligacje komunalne). Oddział 67.04 ust. 2 upoważnia JST do zaciągania długu na finansowanie jakiegokolwiek projektu realizowanego w celu publicznym<sup>9</sup>, przy czym projekt oznacza nabywanie, wynajmowanie, projektowanie, budowanie, przygotowanie gruntu, rozbudowę, powiększanie, odnawianie, przebudowę, remonty albo ulepszanie gruntu, wód, własności, dróg, budynków, wyposażenia lub budowli (ust. 1 pkt ar), natomiast przez cel publiczny rozumie się wykonywanie jakiegokolwiek zadania (*any power or duty*) jednostki (ust. 1 pkt b). Ponadto JST mogą zaciągać dług w celu refinansowania długu istniejącego (ust. 3). Ustawa przewiduje dodatkowo (ust. 5), że JST zasadniczo nie mogą emitować papierów wartościowych w celu finansowania wydatków bieżących funduszu ogólnego lub funduszy specjalnych, przy czym wydatki bieżące obejmują wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, zakup materiałów, usług i wyposażenia o przewidywanym okresie używania krótszym niż rok oraz inne koszty określone przez departament dochodów jednostki (ust. 1 lit ag). Od zasady tej przewidziane są jednak liczne wyjątki dotyczące przede wszystkim krótkoterminowego długu zaciąganego w celu pokrycia przejściowych niedoborów (*borrowing in anticipation of revenues* – oddział 67.12), który powinien być spłacony w ciągu 18 miesięcy od dnia zaciągnięcia.

Zgodnie z przepisem oddziału 67.03 ust. 1, zagregowana kwota zadłużenia (włącznie z zadłużeniem już istniejącym) nie może przekroczyć 5% wartości (ustalonej dla celów podatkowych) nieruchomości położonych na obszarze JST<sup>10</sup>. Ponieważ obszary poszczególnych JST mogą się częściowo ze sobą pokrywać, ustawa stanowi, że zarówno zadłużenie, jak i podatkową wartość nieruchomości ustala się dla każdej JST odrębnie (ust. 2). W przypadku rolowania obligacji ustawa ustanawia fikcję polegającą na przyjęciu, że emisja nowych obligacji i wykup starych obligacji następują w tym samym terminie – w ten sposób operacja nie wywiera żadnego wpływu na wysokość zadłużenia (ust. 2m).

Prawo określa także maksymalny termin wymagalności obligacji. Zgodnie z oddziałem 67.07, okres wykupu obligacji nie może przekroczyć 20 lat od daty emisji. Od tej zasady istnieje kilka wyjątków, np. obligacje służące finansowaniu nabycia gruntów przez *counties*, w których liczba mieszkańców wynosi co najmniej 150.000 – powinny zostać wykupione w okresie 50 lat.

Autoryzację emisji obligacji stanowi w większości przypadków pozytywny wynik referendum, którego sposób przeprowadzenia podlega szczegółowej reglamentacji. Zgodnie z przepisem oddziału 7.045, organ stanowiący może mianowicie emitować obligacje (a także skrypty dłużne – *promissory notes*) tylko pod warunkiem uprzedniego przeprowadzenia referendum aprobującego zaciągnięcie długu, chyba że organ stanowiący podejmie uchwałę określającą rozsądne oczekiwania, że zaciągnięcie długu nie spowoduje podwyżki stawki podatku celowego (*debt levy rate*), o której mowa w 59.605 (1) (b)<sup>11</sup>, albo uchwała o emisji zostanie podjęta większością  $\frac{3}{4}$  członków organu stanowiącego, albo chodzi o zaciągnięcie długu, który ma refinansować dług istniejący lub finansować nabycie wyposażenia w zakresie efektywności energetycznej.

Analiza porównawczych opracowań dotyczących zasad ograniczania zadłużenia JST w poszczególnych stanach (Spiotto, 2011, str. 16-21) prowadzi do wniosku, że przedstawione wyżej normy prawa stanu Wisconsin są typowe i mają swoje odpowiedniki w konstytucjach i ustawach większości stanów. Należy w szczególności podkreślić, że najpowszechniej stosowaną techniką ograniczania zadłużenia JST jest limitowanie jego wielkości w stosunku do ustalonej dla celów podatkowych wartości nieruchomości (*assessed value of property*), przy czym limit może różnić się w zależności od charakteru usług finansowanych środkami pożyczkowymi, np. zgodnie z przepisem art. IX §8 konstytucji Arizony standardowy limit wynosi 15% podatkowej wartości nieruchomości położonych na obszarze jednostki, jednak w przypadku emisji obligacji finansujących zaopatrzenie w wodę, oświetlenie, nabywanie i uzbrajanie terenu pod parki i place zabaw - limit wzrasta do 20%. Z kolei w Kansas ogólny limit wynosi 30%<sup>12</sup> (Kansas Statutes, rozdz. 10 Obligacje i warranty, art. 3: Ograniczenia długu wynikającego z emisji obligacji, oddział 308), ale obligacje emitowane dla finansowania kanalizacji albo obligacje przychodowe nie są w ogóle uwzględniane w zadłużeniu miasta - emitenta (oddział

309 oraz 311). Powszechny jest także wymóg autoryzacji zaciągnięcia zadłużenia „ogólnego” (tzn. takiego, za które JST odpowiedzialna jest całym majątkiem – *with full faith and credit*) w drodze referendum, przy czym występują daleko idące różnice w zakresie wymaganej większości głosów (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1961, str. 86-89). W Idaho (art. VIII §3 konstytucji) i Kalifornii (art. XVI oddział 18 konstytucji) referendum wymagane jest wtedy, gdy skutek emisji dług przekroczyłby wartość rocznych dochodów budżetu.

W piśmiennictwie od dawna dostrzegano wady powszechnie występujących ograniczeń długu zaciąganego przez JST (Schilling, Griggs, Ebert, 1980, str. 548-558). W szczególności zwracano uwagę na niedoskonałości konstruowania limitu w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną dla celów podatkowych. Po pierwsze, występują zazwyczaj istotne różnice między wartością nieruchomości ustaloną dla celów podatkowych (*assessed value*) a wartością rynkową. Po drugie, możliwe są praktyki manipulacyjne polegające na zwiększaniu podatkowej wartości nieruchomości. Po trzecie, regulacja zakłada, że potrzeby pożyczkowe są zależne od wartości nieruchomości. Tymczasem wzrost wartości nieruchomości wskazuje wprawdzie na zdolność do ponoszenia ciężaru opodatkowania, nie wyjaśnia jednak, jaką część tego ciężaru powinni ponosić obecni podatnicy, a jaką przyszli. Po czwarte, własność publiczna jest wyłączona z opodatkowania, co w niektórych przypadkach istotnie zaniża możliwość zaciągnięcia długu (Secrist, 1914, str. 368-369).

Zwraca się także uwagę na nieracjonalność arbitralnego ograniczania maksymalnego okresu wymagalności długu, postulując dostosowywanie okresu spłaty długu finansującego inwestycję do okresu życia obiektu. Aktualne pozostaje spostrzeżenie, że zasadniczy problem zarządzania długiem polega na tym, jak posługiwać się długiem, żeby uzyskać maksymalną korzyść z danych nakładów, a nie na tym, w jaki sposób najefektywniej ograniczać dług. Instrumenty kontroli stanów nad finansami lokalnymi powinny być elastyczne, zaś władze stanowe powinny odpowiednio reagować na dynamiczne zmiany rynkowe. Ukształtowane historycznie konstytucyjne ograniczenia długu JST warunków tych nie spełniają (Secrist, 1914, str. 366).

Należy zatem stwierdzić, że prawne ograniczenia możliwości zaciągnięcia długu przez JST w Stanach Zjednoczonych pełnią funkcję wtórną w stosunku do zachowań i praktyk wymuszanych przez działanie sił rynkowych. Olbrzymia konkurencja na amerykańskim rynku instrumentów dłużnych JST (obligacji) oraz ponad stuletnia tradycja uczestnictwa w infrastrukturze tego rynku agencji ratingowych prowadzi do bardzo silnego związku między rentownością obligacji komunalnych a poziomem wiarygodności kredytowej JST, której najpowszechniej stosowaną miarą jest właśnie rating. Dążąc do uzyskania jak najwyższego ratingu, jednostki samorządu terytorialnego dostosowują się do kryteriów oceny wiarygodności kredytowej określanych przez agencje ratingowe oraz

profesjonalnych standardów opracowywanych przez cieszące się odpowiednią renomą organizacje (na czele z GFOA). Pomimo istnienia rozbudowanych, nierzadko konstytucyjnych norm ograniczających możliwości zaciągania długu JST w poszczególnych stanach, uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że amerykański system ograniczania zadłużenia JST opiera się na mechanizmach dyscypliny rynkowej.

### 5.3.2. Niemcy

#### Podstawy prawne ograniczeń dotyczących zaciągania długu przez JST

Podstawowe regulacje dotyczące ograniczeń zaciągania pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego zawarte są w ordynacjach gminnych (Gemeindeordnungen) poszczególnych krajów związkowych. Regulacje te są w wielu krajach uzupełniane przez okólniki lub wytyczne zawierające szczegółowe postanowienia w zakresie korzystania ze środków pożyczkowych. Okólniki te wydawane są na podstawie zawartych w ordynacjach upoważnień w rozmaitych formach i stanowią rodzaj „prawa powielaczowego”, natomiast ich redakcja odpowiada raczej specyfice wytycznych niż regulacji zawierających normy prawne (w szczególności często występują sformułowania: „w zwykłych sytuacjach”, „przede wszystkim”, „należy dążyć do”, „należy unikać”). Okólniki takie zostały w ostatnich latach wydane m.in. w Nadrenii-Westfalii<sup>13</sup>, Nadrenii-Palatynacie<sup>14</sup>, Saksonii<sup>15</sup>, Szlezwiku-Holsztynie<sup>16</sup>, Turyngii<sup>17</sup> i uwzględniają zmiany wynikające z wprowadzenia budżetowania memoriałowego. W olbrzymiej większości regulowanych kwestii zarówno przepisy prawne jak i postanowienia okólników obowiązujących w poszczególnych krajach związkowych są ze sobą zbieżne<sup>18</sup>. Porównanie ograniczeń dotyczących JST prowadzących budżetowanie i rachunkowość kasową oraz ograniczeń stosowanych w jednostkach, które stosują budżetowanie i rachunkowość memoriałową prowadzi do wniosku, że zmiana sposobu budżetowania nie ma wpływu na konstrukcję ograniczeń<sup>19</sup>. Modyfikacji ulega jedynie sposób dokonywania oceny utrzymania trwałej zdolności JST do wykonywania zadań jako podstawy udzielenia zbiorczego zatwierdzenia budżetowej autoryzacji do zaciągania kredytów<sup>20</sup>.

#### Koncepcja długu JST podlegającego ograniczeniom

Zawarte w przepisach prawa ograniczenia dotyczące zaciągania długu opierają się na pojęciu kredytu. Pojęcie kredytu (*Kredit*) jest przy tym specyficznym pojęciem prawa finansów publicznych i nie można utożsamiać go z cywilnoprawnym pojęciem pożyczki (*Darlehen*), którego definicję zawiera przepis art. §488 BGB (kodeksu cywilnego). Pojęcie kredytu oznacza jakiegokolwiek zobowiązanie do spłaty innej osobie (włączając w to jednostki wewnętrzne na odrębnym rozrachunku - *Sondervermögen mit Sonderrechnung*) zaciągniętego kapitału, z wyłączeniem kredytów kasowych<sup>21</sup>. Nie ma natomiast żadnego



znaczenia to, czy ów kapitał jest oprocentowany, czy też nie. Okólniki kredytowe różnią się natomiast w zakresie traktowania tzw. pożyczek wewnętrznych (*innere Darlehen*), czyli przejściowego korzystania ze środków rezerw specjalnych budżetu w celu finansowania deficytu budżetu bieżącego<sup>22</sup>. Choć powszechna tendencja jest inna, w niektórych krajach pożyczki wewnętrzne są zaliczane do kredytów<sup>23</sup>. z formalnego punktu widzenia służą bowiem pokrywaniu deficytu budżetowego. Zaciągnięcia kredytów nie stanowi natomiast przejęcie długu po likwidowanej jednostce organizacyjnej, o ile przejęcie długu następuje z mocy prawa.

Prawo wszystkich krajów związkowych wyraźnie odróżnia dwa podstawowe reżimy prawne zaciągania kredytów: reżim dotyczący kredytów na inwestycje oraz kredytów rewolwingowych (nazywanych w skrócie kredytami), jak również reżim dotyczący kredytów kasowych (*Kassenkredite*).

We wszystkich krajach członkowskich prawo budżetowe zrównuje z kredytami czynności prawne podobne do kredytów (*Kreditähnliche Rechtsgeschäfte*). Zgodnie z przepisem §87 ust. 5 GO BW<sup>24</sup>, ustanowienie zobowiązania pieniężnego (*Zahlungsverpflichtung*), które gospodarczo odpowiada zaciągnięciu kredytu (*die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt*) wymaga zgody organu nadzoru<sup>25</sup> wydawanej na podstawie analogicznych przesłanek (odpowiednie stosowanie art. 87 ust. 2 zdanie 2 i 3 GO BW), jak w przypadku kredytów, z wyjątkiem zobowiązań zaciąganych w zakresie bieżącego zarządzania JST. Krajowe Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zostało upoważnione do udzielenia ogólnego zezwolenia obejmującego czynności prawne zawierane w celu realizacji określonych zadań albo nieznacznie obciążające budżet gminy (*Rechtsgeschäfte, die den Haushalt der Gemeinde nicht besonders belasten*).

Charakter każdego zobowiązania pieniężnego jako kredytu w rozumieniu ordynacji gminnej należy ustalać w konkretnych przypadkach, biorąc pod uwagę nie formalne określenie i klasyfikację transakcji, ale jej skutki ekonomiczne (*wirtschaftliche Auswirkung*)<sup>26</sup>. Niektóre okólniki zawierają postanowienia szczególne dotyczące umów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz leasingu. Należy przede wszystkim wspomnieć o obowiązku uprzedniego zbadania gospodarności, który spełniany jest przez opracowanie Public Sector Comparator zgodnie z metodologią zawartą w wytycznych Finanzministerkonferenz „Wirtschaftlichkeitsvergleich bzw. – *untersuchungen bei PPP-projekten*”<sup>27</sup>. Zaliczanie składników majątkowych do aktywów jednej ze stron umowy partnerstwa powinno następować na podstawie kryterium własności ekonomicznej (*wirtschaftliche Eigentum*). Zaleca się podział płatności JST na część bieżącą (ujmowaną w budżecie wynikowym) oraz kapitałową (ujmowaną w budżecie finansowym). Z tego względu rekomenduje się wymaganie od oferenta osobnego wycenienia poszczególnych „obszarów świadczeń” (*Leistungsbereiche*), jak np. budowy, eksploatacji, utrzymania, finansowania.

### Ograniczenia zaciągania długu przez JST

Najbardziej ogólną zasadą rządzącą zaciąganiem kredytów przez JST jest zasada subsydiarności (*Nachrangigkeit*). Zgodnie z tą zasadą, którą wyraża przepis §78 ust. 3 GO BW<sup>28</sup>, zaciągnięcie kredytu dopuszczalne jest tylko w razie niemożliwości zapewnienia innego finansowania względnie w przypadku, gdy inne finansowanie byłoby niecelowe (*unzweckmäßig*) lub niekorzystne (*nachteilig*). Niecelowość innego finansowania musi zostać przez gminę wykazana, w szczególności przez odwołanie do ogólnych prawno-budżetowych zasad oszczędności i gospodarności.

Jak już była o tym mowa, prawo wszystkich krajów związkowych wyraźnie odróżnia dwa podstawowe reżimy prawne zaciągania kredytów: reżim dotyczący kredytów na inwestycje oraz kredytów rewolwingowych (nazywanych w skrócie kredytami), oraz reżim dotyczący kredytów kasowych (*Kassenkredite*). Kredyt kasowy nie jest zatem rodzajem kredytu, lecz odrębną instytucją prawną (regulowaną przez odrębną grupę norm).

Zgodnie z przepisem §87 ust. 1 GO BW<sup>29</sup> (Zaciąganie kredytów), kredyty mogą być zaciągane w ramach budżetu finansowego, z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji, środków wspierania inwestycji (*Investitionsförderungsmaßnahmen*, czyli dotacji i dopłat inwestycyjnych oraz pożyczek na finansowanie inwestycji osób trzecich) oraz refinansowanie długu. Zaciągnięcie kredytu rewolwingowego możliwe jest tylko pod warunkiem jednoczesnego wygaśnięcia poprzedniego zobowiązania kredytowego, w szczególności wskutek rozwiązania umowy. Zaciąganie kredytów rewolwingowych dopuszczalne jest wówczas, gdy nowe warunki kredytowania są korzystniejsze od poprzednich, przy czym kryterium rozstrzygającym jest wydłużenie okresu spłaty kredytu.

Budżetowa autoryzacja zaciągnięcia kredytów wymaga zgody organu nadzoru<sup>30</sup>. Stosownie do brzmienia przepisu art. 87 ust. 2 GO BW, łączna kwota przewidzianego zaciągnięcia kredytów na inwestycje i wspieranie inwestycji podlega zbiorczemu zatwierdzeniu przez organ nadzoru (*Gesamtgenehmigung*). Normatywnym kryterium udzielenia bądź odmówienia zatwierdzenia zbiorczego jest zachowanie trwałej zdolności JST do realizacji zadań (*dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde*) wynikającej z prawidłowej gospodarki budżetowej, przy czym zatwierdzenie może być udzielone pod określonymi warunkami albo związane z nałożeniem na JST określonych obowiązków. Okólniki kredytowe wskazują, że trwałą zdolność do realizacji zadań można uznać za zapewnioną wtedy, gdy z prognoz wynika, że JST będzie w stanie wykonywać istniejące zobowiązania, przy uwzględnieniu wzrostu wydatków bieżących wskutek zrealizowania inwestycji oraz przy założeniu starannego i gospodarnego zarządzania mieniem<sup>31</sup>. Przy ocenie należy uwzględnić opracowywany przez JST pięcioletni plan finansowy<sup>32</sup>. Podstawowym kryterium oceny zachowania trwałej zdolności jest zachowywanie równowagi budżetu wynikowego względnie

generowanie nadwyżki budżetu wynikowego. Jeśli równowaga budżetowa nie może zostać osiągnięta w okresie planowania średnioterminowego (*Finanzplanungszeitraums*), organ nadzoru powinien zgody odmówić albo udzielić ją pod warunkiem lub z poleceniem<sup>33</sup>. Równowaga budżetu wynikowego jest głównym, ale często nie jedynym kryterium udzielania zezwoleń. Niekiedy stosowanie dodatkowych przesłanek zależy od mierzonego w określony sposób wskaźnika zadłużenia JST<sup>34</sup>. Z drugiej strony, w niektórych krajach związkowych osiągnięcie równowagi budżetu wynikowego w każdym z lat objętych planowaniem średnio-okresowym zwalnia JST z obowiązku uzyskania zatwierdzenia zbiorczego<sup>35</sup>. Ordynacje gminne przewidują ponadto dalsze ograniczenia możliwości zaciągania kredytów wtedy, gdy stosowana jest nadzwyczajna procedura wynikająca z przepisu §19 ustawy o wspieraniu stabilności i wzrostu gospodarczego (*Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*): zgody organu nadzoru wymaga wówczas zaciągnięcie każdego kredytu w ramach kwoty łącznej.

Okólniki zawierają także zazwyczaj postanowienia dotyczące okresu spłaty kredytu, który zasadniczo powinien odpowiadać okresowi ekonomicznej użyteczności finansowanych kredytem składników majątkowych (zaleca się porównywanie przeciętnego okresu spłaty kredytów z przeciętnym okresem ekonomicznej użyteczności aktywów finansowanych z kredytów), zaś wysokość i terminy płatności rat powinny uwzględniać odpisy amortyzacyjne od składników majątkowych<sup>36</sup>. Zróżnicowane są natomiast zalecenia dotyczące zaciągania kredytów opartych na zmiennych stopach procentowych. W najbardziej liberalnym wariantcie dopuszcza się zaciąganie takich kredytów bez ograniczeń, zwracając jedynie uwagę na konieczność dołożenia przez jednostki odpowiedniej staranności przy prognozowaniu przyszłych płatności odsetkowych, co może uzasadniać korzystanie ze specjalistycznego doradztwa<sup>37</sup>. Wariant restrykcyjny przyjmuje, że z punktu widzenia bezpieczeństwa budżetu nie jest uzasadnione zawieranie umów przewidujących automatyczne dostosowania stopy procentowej do zmieniających się warunków rynkowych (*Zinsgleitklausel*). W razie zastrzeżenia możliwości zmiany oprocentowania kredytu konieczne jest natomiast przyznanie gminie prawa wypowiedzenia umowy z okresem nie krótszym niż 3 miesiące (*Zinsanpassungsklausel*)<sup>38</sup>. W zakresie porównania ofert wszystkie okólniki nakazują ich oparcie na efektywnym koszcie kredytu (*effektiver Jahreszins*), odsyłając w tym zakresie do przepisów rozporządzenia w sprawie zasad podawania cen (*Preisangabenverordnung*)<sup>39</sup>. Zgodnie z przepisem art. §6 ust. 4 wzmiankowanego rozporządzenia, w razie zastrzeżenia możliwości zmiany stopy procentowej należy dla potrzeb obliczenia efektywnego kosztu przyjąć założenie, że pierwotna wysokość stopy procentowej będzie obowiązywała przez cały okres umowy.

Zgodnie z przepisem art. 87 ust. 6 GO BW, JST nie mogą ustanawiać żadnych zabezpieczeń w związku z zaciąganiem kredytami, chyba że ustanowienie zabezpieczenia odpowiada zwyczajom obrotu i następuje za zgodą organu nadzoru. Przepisy ordynacji gminnych nie zakazują natomiast wyraźnie zaciągania kredytów

nominowanych w walutach obcych. Postanowienia poszczególnych okólników kredytowych wykazują w tym zakresie istotne różnice. W niektórych przypadkach zabrania się zaciągania takich kredytów<sup>40</sup> albo „zdecydowanie zaleca się” niezaciąganie zobowiązań w walutach obcych ze względu na ryzyko kursowe<sup>41</sup>, w innych dopuszcza się zaciąganie kredytów nominowanych w walutach obcych, zalecając tworzenie systemu zarządzania ryzykiem oraz utworzenie w ciężar wydatków zwyczajnych rezerwy na zmiany kursu walutowego<sup>42</sup>.

Niektóre z okólników<sup>43</sup> w ramowy sposób regulują problematykę korzystania przez JST z pochodnych instrumentów finansowych. Upoważnienie do korzystania z instrumentów pochodnych nie wynika ze szczegółowych norm komunalnego prawa budżetowego, ale z przepisu art. 28 ust. 2 ustawy zasadniczej wyrażającego gwarancję samorządności JST (*Selbstver-waltungsgarantie*). Organy nadzoru wiążą ponadto możliwość wykorzystywania derywatów przez JST z zawartymi w przepisach prawa krajowego upoważnieniami do zaciągania kredytów długoterminowych i kredytów kasowych, zasadami gromadzenia dochodów (w systemie rachunkowości kasowej – *Einnahmebe-schaffung*, w systemie rachunkowości memoriałowej - *Erzielung von Erträgen und Einzahlungen*) oraz ogólnymi regułami oszczędności i gospodarności (*Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit*) działalności JST.

Podstawową zasadą korzystania z derywatów jest tzw. zasada powiązania czasowego i treściowego (*zeitliche und inhaltliche Konnexität*), zgodnie z którą derywaty muszą służyć oszczędnemu, ekonomicznemu ukształtowaniu istniejącego albo nowo zaciąganego zobowiązania poprzez optymalizację warunków kredytowania i ograniczenie ryzyk związanych z pozyskiwaniem środków pożyczkowych<sup>44</sup>. Inwestowanie wolnych środków albo środków rezerw (*Rücklagen*) w tego typu transakcje stanowiłoby naruszenie ogólnego zakazu spekulacji przewidzianego we wszystkich ordynacjach gminnych, w związku z czym jest zabronione<sup>45</sup>. Pochodne instrumenty finansowe nie są zobowiązaniami płatniczymi zbliżonymi ekonomicznie do kredytów<sup>46</sup> ani zobowiązaniami z gwarancji<sup>47</sup> - w związku z czym zasadniczo nie podlegają obowiązkowi zatwierdzenia (*Genehmigung*) o ile spełnione są wymagania i stosowane wskazówki określone w okólnikach.

Według okólników do zastosowania w praktyce JST przydatne są instrumenty będące przedmiotem obrotu pozagiełdowego, które obejmują bezwarunkowe transakcje terminowe (*unbedingte Termingeschäfte*) ustanawiające dla kupującego i sprzedawcy obowiązek wykonania oraz warunkowe transakcje terminowe (opcje), które uprawniają kupującego do wykonania swego uprawnienia.

Spośród transakcji bezwarunkowych okólniki dopuszczają stosowanie przede wszystkim swapów procentowych (*Zinsswaps*), FRA oraz Forward-Swaps. Cele wykorzystywania derywatów określa się jako: umożliwienie planowania wydatków odsetkowych, kształtowanie zobowiązań odpowiadające wymogom

oszczędności i gospodarności, obniżanie wydatków odsetkowych, jak również ustalanie warunków dokonywania przyszłych płatności odsetkowych, ograniczenie i zarządzanie ryzykiem płynności oraz ryzykiem stopy procentowej, optymalizacja i dostosowanie portfela długu do indywidualnej skłonności do ponoszenia ryzyka. Stosowanie derywatów możliwe jest tylko w celu zabezpieczenia (*hedging*) albo optymalizacji portfela zadłużenia. Stosowanie do celów spekulacyjnych jest zakazane. Przez zabezpieczenie należy rozumieć wykorzystywanie derywatów w celu zabezpieczenia kredytów i derywatów odsetkowych przed ryzykiem kursowym lub ryzykiem stopy procentowej. Przez optymalizację należy rozumieć osiąganie dodatkowych korzyści poprzez wykorzystywanie derywatów w celu obniżenia płatności odsetkowych związanych z portfelem zadłużenia, o ile związany z tym wzrost ryzyka będzie ograniczony. Niedopuszczalną spekulację stanowi natomiast w szczególności: zastosowanie derywatu bez wystarczającej informacji względnie zrozumienia związanych z tym szans, zagrożeń i oddziaływania; zastosowanie derywatu bez ograniczenia maksymalnej straty; zastosowanie derywatu w celu zabezpieczenia nieistniejącego ryzyka; zastosowanie derywatu w przypadku, gdy główny motyw transakcji stanowi chęć osiągnięcia dodatkowych korzyści a nie optymalizacja warunków kredytowania; zainwestowanie wolnych środków lub rezerw w derywaty; naruszenie zasady powiązania treściowego i czasowego.

Zgodnie z zasadą powiązania treściowego i czasowego derywat musi pozostawać w konkretnym rzeczowym i czasowym związku z określonym kredytem lub pewną liczbą kredytów. W przypadku pojedynczego kredytu zasada ta jest zachowana, jeżeli kwota i okres realizacji instrumentu pochodnego nie przekraczają odpowiednich parametrów kredytu. Jeżeli wykorzystuje się więcej niż jeden instrument pochodny, ich łączne oddziaływanie nie może przekraczać odpowiednich parametrów kredytu. W przypadku zarządzania portfelem kredytów, wolumen i zapadalności derywatów nie mogą przekraczać wolumenu i zapadalności portfela. Derywaty mogą zabezpieczać tylko kredyty już zaciągnięte albo takie, które zostały objęte zezwoleniem ogólnym lub szczególnym. Okres związania derywatem nie może się rozpocząć przed uruchomieniem kredytu.

Korzystanie z derywatów podlega ponadto zasadom oszczędności i gospodarności. Wykorzystywanie derywatów czyni zadość zasadzie gospodarności, jeżeli prowadzi do całkowitego lub częściowego osiągnięcia celów wykorzystywania derywatów w odniesieniu do portfela w określonym czasie. Niektóre organy nadzoru zalecają uzupełnianie postanowień okólników bardziej precyzyjnymi sformułowaniami instrukcji dotyczących aktywnego zarządzania odsetkami i długiem, uzależniając pozytywną ocenę realizacji zasady gospodarności w zakresie wykorzystywania instrumentów pochodnych od posiadania przez JST odpowiedniej instrukcji.

Odrębnemu reżimowi prawnemu podlegają we wszystkich krajach związkowych kredyty kasowe, czyli kredyty zaciągane w związku z obowiązkiem terminowego dokonywania wszystkich płatności (§89 ust. 1 GO BW). Ponieważ korzystanie ze wszystkich środków pożyczkowych związane jest z przewidywaniem konieczności poniesienia określonych płatności, uzasadnione jest zastosowanie definicji negatywnej: kredyt kasowy – to zobowiązania do spłaty innej osobie (włączając w to jednostki wewnętrzne na odrębnym rozrachunku) zaciągniętego kapitału, które nie służą finansowaniu inwestycji (środków wspierających inwestycje) ani nie są kredytami rewolwingowymi. Zgodnie z §89 ust. 2 GO BW<sup>48</sup>, w celu zapewnienia terminowości wypłat JST może zaciągać kredyty kasowe do wysokości limitu określonego w uchwale budżetowej, o ile kasa nie ma do dyspozycji żadnych innych środków. Limit ten wymaga zatwierdzenia ze strony organu nadzoru wtedy, gdy przekracza jedną piątą zwyczajnych wydatków ujętych w budżecie wynikowym (§89 ust. 3). Okólniki formułują niekiedy dodatkowe przesłanki udzielania bądź odmowy zezwolenia<sup>49</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się, że instytucja kredytów kasowych, mająca stanowić *sui generis* „wentyl bezpieczeństwa” - z wyjątku zamieniła się w regułę (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2007, str. 68). W połowie 2011 r. ich łączna wartość wynosiła ponad 44 mld euro (jeszcze 10 lat wcześniej było to mniej niż 10 mld euro), co stanowiło ponad jedną trzecią całego zadłużenia niemieckich JST<sup>50</sup>. Kredyty kasowe służą więc faktycznie finansowaniu deficytów budżetu bieżącego oraz ujemnych przepływów pieniężnych wynikających z transakcji budżetu wynikowego (Schwartzing, 2005, str. 4). Liberalna prawna regulacja korzystania przez JST z kredytów kasowych jest w piśmiennictwie przedmiotem powszechnej krytyki (Heinemann, 2008, str. 37; Gnädiger, Grieger, 2009, str. 265–270; autorzy wskazują przykłady wręcz uprzywilejowanego traktowania kredytów kasowych w niektórych okólnikach kredytowych, zwłaszcza w sytuacji realizowania programu naprawczego)<sup>51</sup>.

Analiza norm prawnych kształtujących ograniczenia możliwości zaciągania długu przez niemieckie jednostki samorządu terytorialnego prowadzi do częściowego zakwestionowania powszechnej w literaturze ekonomicznej kwalifikacji systemu niemieckiego jako systemu ograniczeń administracyjnych. Wprawdzie zaciąganie długu we wszystkich krajach członkowskich wymaga zgody organu nadzoru, ale podczas gdy w niektórych krajach zgoda udzielana jest na podstawie wszechstronnej analizy gospodarki budżetowej JST i zawiera z konieczności także elementy oceny, w innych – udzielenie zgody jest naturalną konsekwencją przestrzegania zasady równowagi budżetu wynikowego.

### 5.3.3. Wielka Brytania

#### Ewolucja systemu ograniczania inwestycji i długu JST

Specyficzną cechą brytyjskiego komunalnego prawa budżetowego jest prawna reglamentacja poziomu i zasad dokonywania wydatków majątkowych (*capital expenditures*) przy pozostawieniu JST stosunkowo dużej swobody w zakresie dokonywania wydatków bieżących. Reglamentacja ta określana jest powszechnie mianem systemu ograniczania wydatków kapitałowych (*local authority capital expenditure control system* – Watt, 1982, str. 91). Tradycyjnym, zakorzenionym w brytyjskiej historii uzasadnieniem tej regulacji jest idea, zgodnie z którą – skoro nakładanie podatków jest fiskalną prerogatywą Korony, a zaciągane przez JST pożyczki spłacane są ze środków uzyskanych z podatków – Korona powinna również akceptować (lub nie) korzystanie ze środków pożyczkowych (Page, 1985, str. 6)<sup>52</sup>. Zasadniczym argumentem podnoszonym wspólnie przez Departament Skarbu jest potrzeba wywierania wpływu na ogólny poziom wydatków sektora publicznego dla celów realizacji polityki gospodarczej, która uzasadnia m.in. regulowanie wydatków JST (Barlow, 1981, str. 3-13).

System ograniczania wydatków kapitałowych JST przechodził wiele radykalnych transformacji, czemu towarzyszyły zazwyczaj spory między rządem a przedstawicielami JST i wzajemne oskarżenia o naruszanie konstytucyjnych zasad i praktyk regulujących stosunki między rządem centralnym a jednostkami samorządu terytorialnego (Stewart, 1987). Ukształtowana historycznie praktyka udzielania przez rząd zgody na zaciągnięcie przez JST pożyczek została explicite potwierdzona przez Local Government Act z 1933 r. Zaciągnięcie każdej pożyczki wymagało zgody (*loan sanction*) potwierdzającej możliwość realizacji danego projektu i upoważniającej do zaciągnięcia pożyczki w określonej wysokości. Olbrzymia większość pożyczek była udzielana przez Public Works Loan Board (zgodnie z Local Authorities Loan Act z 1945 r. była to zasadniczo jedyna możliwość zaciągnięcia pożyczek aż do 1952 r.). Local Government (*Financial Provisions*) Act z 1963 r. przyznał JST uprawnienie do emisji obligacji.

W 1970 r. wydatki kapitałowe JST zostały podzielone na 3 kategorie: pożyczki na finansowanie wydatków kluczowych (*key sector* – większość zadań) wymagały indywidualnej zgody (*loan sanction*); wydatki drugorzędne (*subsidiary sector*) korzystały z tzw. ogólnego zatwierdzenia (*general consent to borrow*); wydatki określane lokalnie (*locally determined sector*) uzyskiwały zgody grupowe (*block borrowing approval*). Przepisy Local Government Act z 1972 r. skonsolidowały wprawdzie rozproszone dotychczas regulacje, nie zmieniły jednak ich kształtu (zmieniono tylko nomenklaturę: sformułowanie „*loan sanction*” zostało zastąpione przez „*borrowing approvals*”). Raport komitetu Layfielda z 1976 r. stwierdzał, że obowiązujące regulacje nie sprzyjały właściwemu planowaniu, zarządzaniu i ograniczaniu wielkości programów inwestycyjnych jednostek

samorządu terytorialnego. Po objęciu rządów przez Partię Konserwatywną i w związku ze wzmocnieniem kompetencji rządu w zakresie ograniczania wydatków publicznych, Local Government, Planning and Land Act z 1980 r. w istotny sposób zmodyfikował dotychczasowe zasady ograniczania długu JST: rząd uzyskał możliwość wpływu na wysokość wszystkich wydatków inwestycyjnych, niezależnie od źródła finansowania, ponadto zaś autoryzowana przez rząd kwota miała być wydatkowana w ciągu roku (tzn. nie mogła być wykorzystana w latach przyszłych, tak jak w przypadku zatwierdzania pożyczek – loan sanctions/borrowing approvals). Każda JST obowiązana była w stosownym terminie przedkładać plany wydatków kapitałowych ministerstwu mieszkalnictwa, szkolnictwa, transportu i usług społecznych, otrzymując do końca roku autoryzowaną alokację rocznych wydatków kapitałowych. Późniejsze modyfikacje osłabiające funkcjonowanie mechanizmu zaowocowały pracami nad ponowną reformą (opublikowanie w 1986 r. Zielonej Księgi „Paying for Local Government”), zakończonymi uchwaleniem w 1989 r. Local Government and Housing Act i powrotem do systemu ograniczania wydatków kapitałowych skoncentrowanego na źródłach finansowania.

Zmiany te szły w parze z modyfikacjami zasad realizacji polityki fiskalnej na szczeblu centralnym podporządkowanymi wymogom kontroli wskaźników, na których opiera się procedura nadmiernego deficytu (EDP). Prawne instytucje systemu finansowania wydatków kapitałowych JST zostały oparte na definicjach i zasadach zaczerpniętych z systemu rachunków narodowych - ESA '95 (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998). Pod koniec lat 90-tych labourzystowski rząd zastąpił system rocznych przeglądów wydatków publicznych systemem polegającym na opracowywaniu co dwa lata planów obejmujących zarówno wydatki podsektora centralnego, jak i wydatki JST. W podstawowych dokumentach politycznych („Comprehensive Spending Review”, HM Treasury 1998 oraz „Economic and Fiscal Strategy Report”, HM Treasury 1998), proklamowano wolę realizacji złotej zasady (*golden rule*) polegającej na ograniczaniu zaciągania pożyczek jedynie dla celów finansowania inwestycji oraz zasady trwałego inwestowania (*sustainable investment rule*) polegającej na utrzymywaniu relacji długu do PKB na stabilnym i rozsądnym (*prudent*) poziomie<sup>53</sup>. Potrzeba utrzymania w ryzach deficytu (net borrowing) sektora publicznego oraz potrzeba kontroli nad płynnością (*net cash requirement*) tego sektora powoduje, że do celów rządu zalicza się również ograniczanie wydatków kapitałowych JST (Watt, 2002, str. 264), choć teza ta jest w piśmiennictwie kwestionowana (Watt, Fender, 1999, str. 17).

Zasadniczym celem systemu ukształtowanego przez część IV Local Government and Housing Act z 1989 był wpływ rządu na źródła finansowania wydatków kapitałowych JST. Zgodnie z przepisami ustawy, można było wyodrębnić cztery zasadnicze źródła finansowania wydatków inwestycyjnych: a) środki pożyczkowe (oraz równoważne z pożyczkowymi transakcje o charakterze



kredytowym – *credit arrangements*); b) dotacje inwestycyjne (*capital grants*); c) dochody kapitałowe (*capital receipts*) oraz d) dochody bieżące (środki gromadzone w ramach funduszu dochodów – *revenue fund*). Dochody kapitałowe – to zgodnie z definicją zawartą w przepisie oddziału 58 ustawy – dochody pochodzące ze sprzedaży aktywów. Dochody te w pewnej części mogły być przeznaczone na finansowanie wydatków kapitałowych (tzw. *usable capital receipts*, zgodnie z terminologią wprowadzoną przez przepis oddziału 60 ustawy), w pozostałej zaś – na finansowanie spłaty zadłużenia. Stopy alokacji tych dochodów na finansowanie poszczególnych celów określał Sekretarz Stanu w drodze rozporządzenia, dokonując częstych modyfikacji stóp alokacji w zależności od rodzaju zbywanych aktywów i rodzaju wydatków inwestycyjnych.

Zgodnie z przepisem oddziału 44 ust. 1 ustawy z 1989 r., JST nie mogła zaciągać pożyczek, jeśli skutkowałyby to przekroczeniem całkowitego limitu kredytowego (*aggregate credit limit* – ACL) przez sumę kapitału (wartości nominalnej) zaciągniętych pożyczek oraz kosztu transakcji o charakterze kredytowym (*credit arrangements*). Z kolei ACL – stosownie do przepisu oddziału 62 – stanowił sumę: a) początkowego plafonu kredytowego (*initial credit ceiling*, określonego na początek roku budżetowego 1990/1991, czyli pierwszego roku budżetowego, w którym stosowano przepisy nowej ustawy) określonego zgodnie z przepisami części III załącznika 3 do ustawy; b) limitu dotyczącego rozliczeń dochodów bieżących (*temporary revenue borrowing limit*); c) limitu dotyczącego rozliczeń kapitałowych<sup>54</sup> (*temporary capital borrowing limit*), oraz d) nadwyżki zatwierdzonych inwestycji i gotówki (*approved investments and cash*) JST nad dochodami kapitałowymi, które mogły być przeznaczone na finansowanie inwestycji (*usable capital receipts*). Najważniejszym ze składowych elementów ACL była zatem nadwyżka zatwierdzonych inwestycji i gotówki nad dochodami kapitałowymi, które mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji<sup>55</sup>.

Institucja zatwierdzania inwestycji (udzielania aprobat inwestycyjnych) stanowiła filar systemu ograniczania wydatków inwestycyjnych JST istniejącego na mocy ustawy z 1989 r., przy czym ustawa zrównała z pożyczkami transakcje wywołujące takie same skutki (*credit arrangements*) zapobiegając wykorzystywaniu „kreatywnej rachunkowości” do obchodzenia celów regulacji (Watt, 2002, str. 267). Ustawa rozróżniała dwa rodzaje aprobat dotyczących zaciągania długu: podstawową (*basic credit approval* – BCA) oraz uzupełniającą (*supplementary credit approval* – SCA).

Stosownie do oddziału 53 przed rozpoczęciem roku budżetowego Sekretarz Stanu podawał do wiadomości każdej JST kwotę podstawowej aprobaty kredytowej w odniesieniu do zobowiązań o charakterze kredytowym oraz wydatków na cele inwestycyjne w danym roku. Prawnym skutkiem aprobaty było roczne upoważnienie JST do dokonywania wydatków inwestycyjnych. W razie niewykorzystania do końca roku budżetowego, upoważnienie wygasło. W rozpo-

rządzeniu wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w przepisie oddziału 53 ust. 4 Sekretarz Stanu nałożył na JST obowiązek tworzenia w ciężar dochodów bieżących (*revenue account*) rezerwy na spłatę zobowiązań, określając okres utrzymywania rezerwy (*amortisation period*) oraz sposób obliczania jej wielkości. W przypadku zadłużenia zaciąganego na finansowanie wydatków w zakresie mieszkalnictwa rezerwa (*minimum reserve provision* - MRP) musiała wynosić co najmniej 2% kwoty długu, natomiast w pozostałych przypadkach – 2%. W praktyce kwota BCG dla każdej jednostki była ustalana jako różnica między sumą tzw. rocznych wytycznych kapitałowych<sup>56</sup> (*annual capital guidelines* - ACG) a sumą dochodów kapitałowych, które mogły być przeznaczane na finansowanie wydatków kapitałowych (*capital receipts taken into account* - RTIA), przy czym roczne wytyczne kapitałowe określone dla każdej JST były składowymi ogólnego limitu wydatków inwestycyjnych JST ustalanego przez rząd. Limit ten obejmował pięć zasadniczych elementów (mieszkalnictwo, oświata, transport, usługi społeczne (opiekuńcze), pozostałe usługi) kalkulowanych przez poszczególne ministerstwa w zróżnicowany sposób, następnie zaś dzielonych między poszczególne JST. Przykładowo, w zakresie mieszkalnictwa ACG dzielona była na poszczególne JST odpowiednio do ogólnego wskaźnika potrzeb (*generalized needs index* – GNI) uwzględniającego także gęstość zaludnienia - po konsultacjach z organizacjami JST. Kwota ta mogła być następnie zwiększana lub zmniejszana stosownie do oceny skuteczności i efektywności JST dokonywanej na podstawie kryteriów sformułowanych przez Ministerstwo Środowiska, Transportu i Regionów (DETR).

Aprobata dodatkowa (*supplementary credit approval*), zgodnie z przepisami oddziału 54, mogła być udzielana przez każdego ministra na określony cel. Wprawdzie przepis oddziału 54 ust. 3 umożliwiał udzielanie takich aprobat jako autoryzacji wieloletnich, ale w praktyce olbrzymia większość aprobat dodatkowych dotyczyła wydatków dokonywanych w danych roku budżetowym. Metody udzielania aprobat dodatkowych były tak samo zróżnicowane, jak zasady podziału ACG. Zasadniczo metody te odwoływały się do odpowiednio określanych potrzeb inwestycyjnych JST lub polegały na organizowaniu konkursów i ocenie wniosków dotyczących poszczególnych projektów. W 1995 r. rozciągnięto stosowanie systemu także na spółki kontrolowane przez JST (*Local Authorities (Companies) Order*), a w 1997 r. wprowadzono doń zmianę uwzględniającą potrzeby *Private Finance Initiative*.

W 1999 r. w Zielonej Księdze „*Modern Local Government – In Touch with the People*”, a następnie w Białej Księdze „*Strong Local Leadership – Quality Public Services*” zaproponowano całkowitą zmianę systemu ograniczania wydatków inwestycyjnych polegającą na wprowadzeniu koncepcji ostrożnego określania dopuszczalnego zadłużenia. W 2003 r. uchwalony został *Local Government Act*, który uchylił przepisy części IV *Local Government and Housing Act 1989* i określił obowiązujące obecnie zasady, zrywając z dotychczasowym systemem administracyjnego ograniczania wydatków inwestycyjnych jednostek

samorządu terytorialnego. W tym samym roku rozporządzenie Ministra Stanu nałożyło na JST obowiązek stosowania zasad ostrożnościowych określonych w Prudential Code opracowanym i opublikowanym przez CIPFA. 1 kwietnia 2004 r. kodeks wszedł w życie, zastępując dotychczasową sztywną regulację wydatków inwestycyjnych swobodą zaciągania długu na cele finansowania inwestycji pod warunkiem wykazania, że jest to rozsądne (*prudent*) oraz bezpiecznie w dłuższym okresie (*affordable and sustainable*).

### **Podstawy prawne obecnego systemu (ostrożnościowego) ograniczeń zaciągania długu przez JST**

Ogólne zasady korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego (*local authorities*) ze środków dłużnych określają obecnie normy zawarte w trzech pierwszych oddziałach Local Government Act z 2003 r.<sup>57</sup>. Przepis oddziału 1. stanowi zasadniczą podstawę prawną zaciągania długu (*power to borrow*). Zgodnie z tym przepisem JST może zaciągać pożyczki na każdy cel odpowiadający jej funkcjom uregulowanym przez jakiegokolwiek przepisy, jak również na cele ostrożnego<sup>58</sup> zarządzania (*prudent management*) jej sprawami finansowymi. Powyższa norma dopuszcza nie tylko finansowanie długiem kasowego deficytu będącego następstwem wykonywania określonych prawem funkcji, ale także pożyczanie „na zapas”, np. jeśli w sytuacji wzrostu stóp procentowych oczekuje się, że oszczędności wynikające z pożyczania po niższej stopie zrekompensują zawiązką dodatkowe odsetki ponoszone w okresie, gdy środki nie zostaną użyte do sfinansowania wydatków (pomniejszone, rzecz jasna, o przychody z ewentualnych inwestycji finansowych realizowanych w tym okresie z posiadanych „nadmiernych” środków). Panuje jednak powszechna zgoda co do tego, że sam zamiar inwestowania pozyskanych przychodów nie jest dostatecznym uzasadnieniem emitowania długu (CIPFA, 2008, str. 109).

Z drugiej strony przepisy następnego oddziału zawierają ogólne normy ograniczające powyższe upoważnienie. JST nie może zaciągać pożyczek, jeśli skutkowałyby to naruszeniem a) obowiązującego w danym czasie limitu określonego przez nią albo dla niej stosownie do przepisów oddziału 3. (*affordable borrowing limit*), lub b) jakiegokolwiek limitu, któremu w danym czasie jednostka ta podlega stosownie do przepisów oddziału 4. Przepis powyższy zawiera odniesienie do dwóch różnych trybów ustanawiania reguł fiskalnych: pierwsza, uregulowana w oddziale 3., polega na określaniu wielkości dopuszczalnej emisji długu przez samą JST, natomiast druga – określona w oddziale 4. – polega na wyznaczeniu tej wielkości przez Sekretarza Stanu.

Tryb pierwszy następuje w wykonaniu nałożonego na JST obowiązku określenia i aktualizacji wielkości kwoty dopuszczalnego (*affordable*) długu (oddział 3 ust. 1 ustawy)<sup>59</sup>. Ustawa upoważniła Sekretarza Stanu do wydania rozporządzeń (*regulations*) określających w szczególności: termin, w ciągu którego

należy określić kwotę dopuszczalnego długu; sposób określenia kwoty dopuszczalnego długu oraz okres, do którego stosuje się określony limit długu. Rozporządzenia mogą także zawierać przepisy dotyczące obowiązku monitorowania kwoty dopuszczalnego długu oraz dotyczące czynników, które należy uwzględnić określając kwotę dopuszczalnego zadłużenia względnie monitorując jej wysokość. Ponadto, rozporządzenia mogą nałożyć na osoby określające kwotę dopuszczalnego zadłużenia obowiązek uwzględnienia zbiorów praktyk (*codes of practices*) wydawanych przez ministra lub inny podmiot (oddział 3 ust. 7).

Powyższe upoważnienia wykonują Local Authorities (Capital Finance and Accounting) (England) Regulations 2003 (SI 2003 No 3146)<sup>60</sup>. Zgodnie z przepisem zawartym w części 2 pkt 2 powyższych rozporządzeń, wynikający z oddziału 3 ust. 1 i 2 ustawy obowiązek ustalania limitu dopuszczalnego zadłużania (*affordable borrowing limit*) powinien być spełniany odpowiednio do praktyk zawartych w “Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities” (Wytycznych Ostrożnościowych w Zakresie Budżetu Kapitałowego Jednostek Samorządu Terytorialnego) opublikowanych przez Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA)<sup>61</sup>. Oznacza to, że ocena respektowania podstawowej reguły fiskalnej dotyczącej zadłużenia polega na ocenie przestrzegania standardów określonych w Wytycznych, a w szczególności standardu dotyczącego określania autoryzowanego limitu zadłużenia (*authorised limit*).

Drugi tryb polega na określeniu limitów dotyczących zadłużenia JST (*imposition of borrowing limits*) w drodze rozporządzenia Sekretarza Stanu, o ile jest to uzasadnione stanem gospodarki krajowej (oddział 4 ust. 1). Sekretarz Stanu może także zarządzeniem określać limity dotyczące poszczególnych JST „w celu zapewnienia, że jednostka nie pożycza więcej, niż może pozwolić” (*does not borrow more than it can afford*), przy czym limity określone przez Sekretarza Stanu mogą być zróżnicowane dla poszczególnych rodzajów środków pożyczkowych. Również w drodze zarządzenia Sekretarz Stanu może uchylić stosowanie jakiegokolwiek limitu wynikającego z rozporządzenia w stosunku do konkretnej transakcji jakiejkolwiek JST (oddział 2 ust. 2). JST zobowiązana do przestrzegania limitu określonego przez Sekretarza Stanu w drodze rozporządzenia może przenieść niewykorzystaną część limitu na inną JST (oddział 4 ust. 4). Wskutek przeniesienia wysokość limitu u zbywcy ulega odpowiedniemu zmniejszeniu, natomiast u nabywcy – odpowiedniemu zwiększeniu (oddział 4 ust. 6). Sekretarz Stanu został upoważniony do wydania rozporządzenia dotyczącego wykonywania tego uprawnienia, a w szczególności dotyczącego: warunków, w jakich poczytuje się, że dana JST posiada niewykorzystany limit oraz kwoty pozostającej do wykorzystania. Wg stanu na sierpień 2010, rząd nie korzystał z uprawnień przysługujących mu zgodnie z przepisami oddziału 4 (CIPFA, 2010).

W obydwu przypadkach, tzn. zarówno wtedy gdy znajduje zastosowanie tryb pierwszy (*authorised limit*), jak i w razie narzucenia limitów przez Sekretarza Stanu (*government-imposed limit*), górne granice dopuszczalnego zadłużenia zwiększane są o część kapitału obrotowego jednostki, a mianowicie o kwoty płatności należnych JST w okresie, do którego odnosi się limit, ale jeszcze nieotrzymanych (oddział 5 ust. 1), chyba że należności te zostały uwzględnione przy określaniu limitu dotyczącego konkretnej JST (przez nią samą bądź przez Sekretarza Stanu w drodze zarządzenia).

Przepis oddziału 6 ustawy wyraża istotną normę chroniącą interesy ewentualnych wierzycieli. Zgodnie z tym przepisem, pożyczkodawca nie jest zobowiązany do weryfikacji uprawnienia JST do zaciągania zadłużenia i nie ponosi negatywnych następstw braku takiego uprawnienia. Gdyby więc JST przekroczyła dopuszczalny limit zadłużenia, nie miałyby to żadnego wpływu na skuteczność transakcji.

Zgodnie z przepisem oddziału 13 ust. 1, JST nie może natomiast w celu zabezpieczenia zaciągniętych pożyczek lub innych zobowiązań obciążać w żaden sposób przedmiotów swojej własności. Takie zabezpieczenie nie wywoływałoby skutków prawnych (*shall be unenforceable*). Przepis ust. 3 stanowi natomiast, że za spłatę pożyczek i zapłatę odsetek JST odpowiada wszystkimi bez wyjątku dochodami. Jednak w przypadku, gdy JST nie dokona wymagalnej płatności kapitału lub odsetek w wysokości co najmniej 10.000 funtów w ciągu 2 miesięcy od pisemnego wezwania, sąd może na wniosek ustanowić zajęcie (*appoint a receiver*), wyposażając receivera (słowo to tłumaczone jest zwykle jako syndyk, co w tym przypadku jest jednak nieuzasadnione) we wszystkie uprawnienia, które uzna za stosowne, a w szczególności może upoważnić go do ustalania i pobierania podatku lokalnego (oddział 13 ust. 5-8). Wszystkie wyemitowane przez JST papiery wartościowe tworzą równoprawne - co do możliwości poszukiwania zaspokojenia – wierzytelności (oddział 13 ust. 4)<sup>62</sup>. Istotne ograniczenie swobody ustalania warunków zaciągania długu przez JST zawiera przepis oddziału 2 ust. 3, zgodnie z którym zaciąganie zadłużenia nominowanego w walucie obcej zawsze wymaga zgody Sekretarza Skarbu.

Podstawowy (i jedyny praktycznie dotychczas stosowany) tryb ograniczania wielkości zadłużenia JST polega zatem na zobowiązaniu jednostek do stosowania Wytycznych Ostrożnościowych CIPFA. Wytyczne te regulują zasady kształtowania przez JST programów inwestycyjnych, wspierając w ten sposób procesy planowania strategicznego i zarządzania aktywami, przy tzw. zintegrowanym podejściu do budżetowania bieżącego i budżetowania kapitałowego oraz wymogów w zakresie ograniczania zadłużenia. Wytyczne dopuszczają elastyczne finansowanie inwestycji, zarówno ze źródeł zewnętrznych (*external borrowing*), jak i wewnętrznych (*internal resources*), promując jednocześnie efektywne planowanie finansowe, które powinno obejmować m.in.

analizę wariantów planów inwestycyjnych i ich finansowania poprzez wymóg uwzględnienia w prognozach kosztów operacyjnych związanych z oddawanymi do użytku inwestycjami, wymóg oceny możliwości wykorzystania dochodów bieżących do finansowania inwestycji, wymóg szacowania wpływów względnie oszczędności uzyskiwanych dzięki inwestycjom finansowym na potrzeby pożyczkowe - w powiązaniu z oceną ryzyka tych inwestycji (Bailey, Asenova, Hood, 2012, str. 211-229). Wytyczne stanowią jedną z części składowych tzw. ram ostrożnościowych (*prudential framework*) obejmujących także stosowanie odpowiednich praktyk w zakresie rachunkowości<sup>63</sup> (np. zasad rządzące zaliczaniem wydatków do bieżących i majątkowych albo tzw. realizacją [rozpoznawaniem] wydatków w czasie) oraz standardów profesjonalnych dotyczących różnych grup pracowników JST.

Poniższa prezentacja oparta jest na następujących dokumentach: "The Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities: Fully Revised Guidance Notes for Practitioners" CIPFA, 2007; "Treasury Management in the Public Services: Guidance Notes for Local Authorities including Police Authorities and Fire Authorities (Fully Revised Second Edition 2006), CIPFA, 2006.

### **Koncepcja długu JST podlegającego ograniczeniom**

Stosownie do przepisów Local Government Act 2003, zakres terminu „pożyczki” obejmuje zarówno środki pożyczkowe ujęte jako takie w bilansie jednostki, jak i pozostałe zobowiązania długoterminowe określane jako umowy o charakterze kredytowym. Z kolei punktem wyjścia definicji zewnętrznych pożyczek (*external borrowing*) w Wytycznych Ostrożnościowych jest pojęcie długu. Zgodnie z ustępem 86 Wytycznych, pojęcie „dług” odnosi się zarówno do pożyczek (*borrowing*), jak i innych zobowiązań długoterminowych. Ustawowe pojęcie pożyczek odpowiada więc pojęciu długu w Wytycznych, natomiast umowy o charakterze kredytowym występują w Wytycznych pod ogólną nazwą pozostałych zobowiązań długoterminowych.

Angielski termin *borrowing* tłumaczony jest jako zwykle pożyczki lub bardziej dokładnie – pożyczanie środków. Jak już była o tym mowa, począwszy od 2011 r. opracowywane przez CIPFA Wytyczne w Zakresie Rachunkowości Jednostek Samorządu Terytorialnego (Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom: A Statement of Recommended Practice – SoRP) oparte są na międzynarodowych standardach rachunkowości, co oznacza w szczególności taką samą interpretację pojęcia pożyczek (pożyczonych środków). Przez pożyczki (*borrowing*) należy zatem rozumieć operacje finansowe polegające w szczególności na emisji obligacji, udzieleniu kredytów, emisji weksli, bonów i pożyczek hipotecznych (IAS 7, ust. 17).

Zgodnie z Local Government Act 2003, wszystkie regulacje dotyczące limitów środków pożyczkowych (pożyczek) stosuje się także do transakcji

o charakterze kredytowym (*credit arrangements*), czyli transakcji polegających na zakupie przez JST składników aktywów trwałych, z płatnością odroczoną lub rozłożoną na dłuższy okres. Dwa typowe przykłady transakcji o charakterze kredytowym stanowią umowy leasingu finansowego oraz umowy Private Finance Initiative<sup>64</sup>. Local Government Act 2003 definiuje transakcje o charakterze kredytowym jako transakcje tworzące po stronie JST tzw. kwalifikowalne zobowiązanie<sup>65</sup> (*qualifying liability* – oddział 7 ust. 1), czyli każde zobowiązanie inne niż: zobowiązanie do zwrotu sumy pieniężnej (pożyczka pieniężna - *loan*); krótkoterminowe (tzn. o terminie wykonania krótszym niż 12 miesięcy od dnia zawarcia transakcji, z której zobowiązanie wynika); zobowiązanie odpowiadające charakterystyce określonej przez Sekretarza Stanu w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie wykonawcze (oddział 3 i 4 2003 Capital Financing Regulations) wyłącza z zakresu tych transakcji także zobowiązania, które nie wynikają z transakcji skutkujących ujęciem (*recognition*) środków trwałych w bilansie jednostki, oraz zobowiązania do świadczeń emerytalnych powiększające rezerwę emerytalną (*appropriated to a pension reserve*) zgodnie z odpowiednimi praktykami rachunkowymi w tym zakresie.

Zgodnie z przepisem oddziału 8 ust. 1, JST nie może zawierać ani zmieniać transakcji o charakterze kredytowym, jeśli skutkowałoby to naruszeniem limitu dopuszczalnego zadłużenia ustalanego przez JST (tzw. autoryzowany limit ustalany zgodnie z postanowieniami Wytocznych Ostrożnościowych) lub określanego przez Sekretarza Stanu, przy czym zawarcie (zmiana) transakcji traktowana jest jak zaciągnięcie środków pożyczkowych w kwocie równej kosztowi transakcji (zmiany). Sekretarz Stanu został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia sposobu kosztów transakcji oraz jej zmiany. JST zostały zatem zobowiązane do ustalania wielkości zobowiązań („kosztów transakcji o charakterze kredytowym”) podlegających ujęciu w bilansie i porównywania ich z autoryzowanym limitem. Jeżeli ujęcie w bilansie skutkowałoby naruszeniem limitu, JST musi zrezygnować z zaciągnięcia zobowiązania, zmniejszyć jego wysokość lub podjąć działania zmierzające do zwiększenia limitu. Odpowiednie budżetowanie i ewidencja rachunkowa takich transakcji polega na ujęciu w aktywach określonych składników majątku trwałego oraz pasywów odpowiadających wartości środka trwałego, na podziale płatności wynikających z umowy na część redukującą kwotę świadczenia głównego oraz koszty finansowe, a następnie na rozłożeniu kosztów finansowych na poszczególne lata zgodnie z określoną metodą rekomendowaną przez CIPFA. Roczne koszty finansowe obciążają „budżet operacyjny”, tzn. zarachowane są w ciężar rachunku dochodów (*revenue account*). Ujęcie natomiast równowartości środka trwałego jako składnika pasywów pociąga za sobą uwzględnienie transakcji w procesie wyznaczania limitu zadłużenia, poprzez odpowiednie zwiększenie wymogu kapitałowego (Capital Financing Requirement), o czym będzie mowa niżej.

Należy zwrócić uwagę, że o ile przejście ze stosowania standardów brytyjskich (FRS) na stosowanie międzynarodowych standardów rachunkowości nie spowodowało większych zmian w zakresie ujmowania w budżecie i sprawozdaniach finansowych transakcji leasingu finansowego (wskazówki zawarte w IFRS 17 Leasing zasadniczo nie odbiegają od SSAP 21 Accounting for Leases and Hire Purchase Contracts przyjętego w SoRP), o tyle spowodowało zasadnicze zmiany w zakresie ujmowania transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego (Private Finance Initiative). Jednostki samorządu terytorialnego (podobnie jak rząd – zgodnie z Government Financial Reporting Manual) zostały zobowiązane do uwzględnienia zaleceń zawartych w IFRIC 12 Service Concession Arrangements, który jest zasadniczo różny od brytyjskiego FRS 5's Application Note F. O ile ten ostatni dokument opierał się na analizie ryzyk występujących w różnych obszarach, IFRIC 12 koncentruje się na „władztwie” (*control*) nad usługami, które operator musi dostarczyć z wykorzystaniem infrastruktury oraz „władztwie” nad wartością rezydualną składnika majątkowego. Powoduje to, że większość transakcji PFI skutkuje odpowiednim ujmowaniem zobowiązań w bilansie JST i koniecznością ich uwzględnienia w limitach Wytycznych Ostrożnościowych. Z kolei ujęcie aktywów w bilansie powoduje daleko idące skutki w zakresie charakteru kosztów obciążających dochody oraz kosztów obciążających zasoby kapitałowe.

### **Ograniczanie wielkości zadłużenia JST**

Przepisy ustawy z 2003 r. i rozporządzeń wykonawczych dotyczące ograniczeń zaciągania długu JST odsyłają do postanowień Wytycznych Ostrożnościowych CIPFA. Wytyczne te obejmują zarówno zasady dotyczące ograniczania zadłużenia jednostki, określane mianem wskaźników dopuszczalności poziomu zadłużenia (*affordability indicators*), jak i zasady dotyczące rozsądnej strategii finansowania jednostki w średnim okresie (*indicators for prudence*). W zakresie dopuszczalności (*affordability*) zadłużenia Wytyczne Ostrożnościowe nakładają na JST:

- obowiązek wyznaczenia nieprzekraczalnego autoryzowanego limitu (*authorised limit*) obejmującego limit dotyczący pożyczek i limit dotyczący innych zobowiązań długoterminowych (ustęp 59 Wytycznych);
- obowiązek wyznaczenia granicy operacyjnej (*operational boundary*) – kwoty stanowiącej podstawę zarządzania długiem przez skarbnika (*chief financial officer*) w ciągu roku, która może być przejściowo przekraczana (ust. 62 i 63 Wytycznych).

W zakresie rozsądnej strategii finansowania Wytyczne przewidują natomiast:



- ustalenie wskaźnika określającego stosunek kosztów finansowania do dochodów netto, przy czym wskaźnik powinien być uwzględniany zarówno przed zaciągnięciem nowego długu, jak i rolowaniem długu istniejącego (ust. 35);
- obowiązek przestrzegania w średnim okresie zasady, zgodnie z którą zadłużenie netto powinno finansować jedynie cele inwestycyjne (nie może przekroczyć kwoty Capital Financing Requirement – ust. 45 Wytycznych).

Zgodnie z par. 59 Wytycznych, jednostka ustala dla nadchodzącego roku budżetowego oraz dwóch kolejnych lat autoryzowany limit (*authorised limit*) całego długu zewnętrznego, bez uwzględniania inwestycji finansowych, osobno dla pożyczek (*borrowing*) oraz innych zobowiązań długoterminowych. Autoryzowany limit stanowi górną granicę zadłużenia jednostki w rozumieniu przepisu oddziału 3 Local Government Act 2003 (w Anglii i Walii). Tak jak pozostałe wskaźniki ostrożnościowe, autoryzowany limit powinien być ustalany i modyfikowany przez organ stanowiący. Należy zwrócić uwagę, że Wytyczne nie określają sposobu ustalania limitu, ograniczając się do zaleceń, by nie ustalać go na tak wysokim poziomie, żeby nigdy nie mogło dojść do jego naruszenia. Wytyczne zwracają też uwagę na charakter limitu: ustala on w istocie górną granicę zadłużenia JST w oparciu o realistyczną ocenę ryzyka, nie służy bieżącemu zarządzaniu finansowemu (temu celowi służy granica operacyjna – *operational boundary*), nie może być interpretowany jako limit środków pożyczkowych finansujących inwestycje, ponieważ dotyczy on całego zadłużenia, także tego finansującego cele przejściowe i wydatki nieprzewidziane. O ile zatem granica operacyjna określa pożądaną poziom zadłużenia, tzn. poziom wynikający z zamierzonej stałej obecności jednostki na rynku kapitałowym, limit autoryzowany określa nieprzekraczalną, prawnie dopuszczalną granicę zadłużenia. Należy przypomnieć, że oddział 5 Local Government Act 2003 (który stosuje się dla Anglii i Walii) zezwala na zwiększanie autoryzowanego limitu o kwoty płatności należnych JST, ale jeszcze nie otrzymanych, przy czym skorzystanie z tego przepisu, tzn. zaciągnięcie długu ponad pierwotny limit, pociąga za sobą obowiązek niezwłocznego poinformowania o tym organu stanowiącego.

Granica operacyjna (*operational boundary*) nie ma znaczenia prawnego, powinna stanowić natomiast punkt odniesienia dla zachowywania przez jednostkę wymogów ostrożnościowych. Ustęp 60 Wytycznych Ostrożnościowych stanowi, że JST ustala dla następnego roku budżetowego i na 2 kolejne lata granicę operacyjną długu zewnętrznego (*operational boundary for total external debt*), bez uwzględnienia inwestycji, odrębnie dla pożyczek oraz dla pozostałych zobowiązań długoterminowych. Granica operacyjna powinna być odpowiednio niższa od limitu autoryzowanego, ponieważ wahania przepływów pieniężnych mogą prowadzić do okresowego (ale nie ciągłego) naruszania granicy operacyjnej, nie mogą natomiast

skutkować przekroczeniem limitu autoryzowanego. Granica operacyjna powinna – według Wytycznych – pełnić funkcję ostrzegawczą, a jej przekroczenie powinno inicjować działania naprawcze. Ustalenie wysokości granicy operacyjnej powinno być przedmiotem ostrożnego osądu opartego na analizie ryzyk. Granica nie może być zbyt niska, ponieważ byłaby naruszana tak często, że przestałaby pełnić funkcję ostrzegawczą. Podkreśla się, że wyznaczenie limitu powinno być poprzedzone identyfikacją operacyjnych i finansowych ryzyk w JST, jak również iść w parze z opracowaniem i realizowaniem odpowiednich sposobów zarządzania tymi ryzykami, włącznie z adekwatną i skuteczną kontrolą wewnętrzną - *internal control* – kontrolą zarządczą wg krajowej (polskiej) nomenklatury (CIPFA, 2007, str. 51).

### **Wskaźniki związane z rozsądną strategią finansowania**

Punktem wyjścia obliczania wszelkich wskaźników dopuszczalności poziomu zadłużenia (*affordability*) jest opracowanie przez jednostkę planu inwestycyjnego, tzn. oszacowanie wydatków inwestycyjnych odpowiadających definicji inwestycji przyjętej w przepisach prawa oraz w Wytycznych. Zgodnie z ustępem 47 i 48 Wytycznych, JST powinna opracować rozsądne (*reasonable*) szacunki całkowitych wydatków inwestycyjnych, które planuje ponieść w nadchodzącym roku budżetowym oraz przynajmniej w dwóch następnych latach<sup>66</sup>. Na tej podstawie JST oblicza wskaźniki ustalone na podstawie prognoz dotyczących dochodów i zadłużenia: relację kosztów finansowania do dochodów netto oraz wpływ decyzji inwestycyjnych na podatek lokalny (oraz wysokość czynszów najmu – w przypadku jednostek utrzymujących HRA). Samo pojęcie dopuszczalności odnosi się przede wszystkim do wydatków inwestycyjnych i oznacza w ostatecznym rachunku dopuszczalny wpływ kosztów finansowania na wysokość podatku lokalnego (*council tax*).

Zgodnie z definicją zawartą w ustępie 87 Wytycznych, koszty finansowania stanowią sumę: a) odsetek od zaciągniętych pożyczek; b) odsetek naliczanych w związku z umowami leasingu finansowego i innymi zobowiązaniami długoterminowymi; c) zysków i strat poniesionych w związku z odkupieniem lub wcześniejszym umorzeniem pożyczek – ujętych na dobro albo zapisanych w ciężar odpowiedniego rachunku do kwoty podlegającej pokryciu z dotacji budżetowych lub przez podatników lokalnych (*local taxpayers*); d) przychodów z inwestycji finansowych; e) kwot minimum *revenue provision* (w przypadku Anglii i Walii) lub spłat funduszu pożyczek (dla Szkocji) powiększonych o wkłady dobrowolne oraz inne kwoty amortyzacji ujęte jako koszty do wysokości podlegającej pokryciu z dotacji budżetowych lub przez lokalnych podatników. Należy zwrócić uwagę na charakterystyczną dla Wytycznych ideę badania kosztów finansowych (kosztów związanych z zaciąganiem długu) w związku z przychodami finansowymi (przychodami z inwestycji finansowych).

Wskaźnik kosztów finansowania może być w uproszczeniu interpretowany jako stosunek kosztów obsługi zadłużenia pomniejszonych o przychody z inwestycji finansowych do dochodów bieżących budżetu. Mówiąc precyzyjnie, wskaźnik obliczany jest jako wyrażony w procentach iloraz kosztów finansowania (*financing cost*) oraz strumienia dochodów netto (*net revenue stream*). Strumień dochodów *netto* definiowany jest natomiast jako suma kwot pochodzących z dotacji budżetowych oraz podatku lokalnego (ust. 90 Wytycznych). Wyraz *netto* oznacza, że dochody powinny być ustalone po uwzględnieniu zmniejszeń lub zwiększeń utrzymywanych przez jednostkę rezerw<sup>67</sup>. W jednostkach samorządu terytorialnego prowadzących HRA dochody netto obejmują także dochody HRA pochodzące z czynszów i dotacji. Wskaźnik kosztów finansowania powinien być zarówno obliczany dla roku minionego w oparciu o wielkości ujęte w skonsolidowanym rachunku dochodów (*revenue account*) jednostki, jak i szacowany dla nadchodzącego roku budżetowego i przynajmniej dwóch kolejnych lat.

Ustęp 39 Wytycznych zobowiązuje JST do opracowania szacunków wpływu decyzji inwestycyjnych na wysokość podatku lokalnego. JST powinna mianowicie: (i) opracować prognozę odpowiednich pozycji dochodów bieżących i wydatków bieżących (w szczególności odsetek od długu i inwestycji, wydatków związanych z utrzymaniem środków trwałych, itp), przy założeniu braku zmian istniejącego programu inwestycyjnego; (ii) opracować prognozę odpowiednich dochodów bieżących i wydatków bieżących przy założeniu wprowadzenia proponowanych zmian w programie inwestycyjnym; (iii) na podstawie różnicy między tymi kwotami ustalić wpływ proponowanych inwestycji na Council tax (*estimates of the incremental impact of the new capital investment decisions on the Council Tax*). Obliczenie powinno być dokonane dla roku następnego oraz kolejnych dwóch lat (lub więcej, jeśli jest to konieczne dla uchwycenia efektu decyzji inwestycyjnych). Wskaźnik wpływu nowych inwestycji na podatek lokalny ustalany jest jako iloraz sumy wydatków związanych z realizacją nowych inwestycji (np. wzrost wydatków bieżących związanych z nowymi inwestycjami, w szczególności utrzymania i remontów, wzrost kosztów obsługi długu) oraz bazy podatku lokalnego, czyli liczby przedmiotów opodatkowania wyrażonej jako ekwiwalent grupy D<sup>68</sup>. Innymi słowy, wskaźnik określa wyrażony w funtach wzrost przeciętnego podatku lokalnego w grupie D.

O ile dwa poprzednie wskaźniki związane były z ustaleniem wpływu nakładów inwestycyjnych – finansowanych w znacznej mierze ze środków pożyczkowych – na określone pozycje budżetu operacyjnego, a w szczególności na podatek lokalny, kolejny wskaźnik określany jest w Wytycznych jako wskaźnik rozsądnej strategii finansowania. Celem regulacji jest zapewnienie, by w średnim okresie dług był wykorzystywany tylko dla celów finansowania inwestycji. Zgodnie z ustępem 45 Wytycznych Ostrożnościowych, JST powinna zapewnić, że dług zewnętrzny netto (czyli dług zewnętrzny pomniejszony o inwestycje finansowe) nie przekracza – z wyjątkiem krótkiego okresu – całkowitego wymogu

kapitałowego (*capital financing requirement* – CFR) w poprzednim roku powiększonego o przewidywany dodatkowy wymóg w roku bieżącym oraz w dwóch kolejnych latach budżetowych. Wymóg kapitałowy definiowany jest jako suma środków trwałych (*fixed assets*) i wartości niematerialnych i prawnych, pomniejszona o kapitał z aktualizacji wyceny środków trwałych (*revaluation reserve*) oraz rachunek *capital adjustment*. Z kolei rachunek *capital adjustment* stanowi pozycję bilansu odzwierciedlającą różnice czasowe między wartością zużycia środków trwałych a kwotą przeznaczoną na finansowanie inwestycji zgodnie z przepisami prawa (tzn. sumą dochodów kapitałowych oraz MRP).

Wymóg kapitałowy jest podstawową miarą określającą wydatki kapitałowe nie pokryte z dochodów kapitałowych, dotacji inwestycyjnych ani wkładem z rachunku dochodów (*revenue income*). Odpowiada ona potrzebom pożyczkowym związanym z finansowaniem inwestycji, choć potrzeby te nie muszą pociągać za sobą wzrostu zadłużenia „zewnętrznego”. Często występującą w angielskich JST praktyką jest wykorzystywanie środków finansowych zainwestowanych uprzednio na długi okres, np. funduszy ubezpieczeniowych (tzw. „pożyczki wewnętrzne”). CFR jest więc miarą deficytu (lub nadwyżki) na operacjach kapitałowych, czyli wyniku budżetu kapitałowego. Wytyczne nakazują ustalanie aktualnych wielkości CFR na podstawie bilansu JST (ust. 57) oraz określanie szacunków CFR na koniec następnego roku budżetowego oraz kolejnych dwóch lat. JST utrzymujące Housing Revenue Account obliczają odrębną kwotę CFR dla HRA. CFR można uznać za odpowiednik obowiązującego w starym systemie (Local Government and Housing Act 1989 w Anglii i Walii) plafonu kredytowego (*credit ceiling*), o ile jednak wysokość plafonu była określona w ustawie, o tyle wysokość CFR obliczana jest na podstawie bilansu zgodnie z zasadami określonymi przez CIPFA.

Spostrzeżenie to ma niezwykle istotne konsekwencje dla skutków transakcji PFI (i innych form partnerstwa publiczno-prywatnego) w zakresie prawa budżetowego. Skoro CFR obliczany jest na podstawie pozycji bilansowych, budżetowy status transakcji PFI, a w szczególności ich wpływ na dług jednostki zależy od tego, czy składniki majątkowe tworzone lub wykorzystywane w związku ze świadczeniem usług będących przedmiotem umowy będą ujmowane w bilansie JST (według zasad określonych w SoRP). Konsekwencją ujęcia tych składników w bilansie jednostki, jest traktowanie zobowiązania wobec operatora jako zobowiązania długoterminowego i – co za tym idzie – zwiększenie kwoty CFR.

### **Pozostałe wskaźniki dotyczące długu JST**

Wskaźniki dopuszczalności zadłużenia uzupełniane są standardami w zakresie zarządzania niektórymi ryzykami związanymi z zaciąganiem długu. Standardy te, dotyczące kontrolowania ekspozycji na stopy procentowe, czasowej struktury długu i ryzyk związanych z inwestowaniem, określone zostały przez CIPFA w Wytycznych dotyczących Zarządzania Finansami w Usługach Publicznych

(Treasury Management in the Public Services: Code of Practice and Cross-sectoral Guidance Notes). Ustęp 66 Wytycznych Ostrożnościowych stanowi, że podstawowym wskaźnikiem ostrożnościowym (*prudential indicator*) w zakresie zarządzania finansami (*treasury management*) jest stosowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego Wytycznych dotyczących Zarządzania Finansami w Usługach Publicznych. Stosowanie tych wytycznych przez angielskie i walijskie JST jest obowiązkiem wynikającym także z przepisów prawa (Statutory Instrument 2003 No. 3146 The Local Government (Capital Finance and Accounting) (England) Regulations 2003, oddział 24, oraz Welsh Statutory Instrument 2003 No. 3239 (W.319) The Local Authorities (Capital Finance and Accounting) (Wales) Regulations 2003, oddział 19).

W zakresie ekspozycji na ryzyko stopy procentowej Wytyczne dotyczące Zarządzania Finansami stwierdzają, że jakkolwiek stałe stopy pożyczek i inwestycji usuwają niepewność co do przyszłych scenariuszy, optymalizacja zarządzania finansami może uzasadniać potrzebę korzystania z instrumentów opartych na stopie zmiennej. Zasługuje to na aprobatę wtedy, gdy idzie w parze z efektywnym zarządzaniem i kontrolą ryzyka. Ustęp 67 Wytycznych stanowi, że JST powinna ustanowić dla nadchodzącego roku budżetowego i dwóch lat następnych górne limity jej ekspozycji na efekty zmian poziomu stóp procentowych. Wskaźniki te powinny odnosić się zarówno do stałych, jak i zmiennych stóp (*upper limits on fixed interest rate and variable interest rate exposures*). Zgodnie z ustępem 68 Wytycznych, górne limity mogą być wyrażone kwotowo albo procentowo i mogą odnosić się albo do odsetek *netto* albo do kapitału *netto* dotyczącego pożyczek i inwestycji. Pierwsza możliwość polega na skonstruowaniu wskaźnika jako różnicy między odsetkami płatnymi od pożyczek opartych na stopach stałych oraz odsetkami od inwestycji w stopach stałych – odpowiednio dla trzech kolejnych lat. Druga możliwość – wyliczenie wskaźnika jako różnicy między kwotami kapitału pożyczek opartych na stałych stopach procentowych a kwotami kapitału inwestycji opartych na stałych stopach procentowych. W analogiczny sposób konstruuje się limity dla zmiennych stóp procentowych (ustęp 70 Wytycznych). Ponieważ Wytyczne nakazują kontrolowanie ekspozycji *netto*, zachęcają w ten sposób do zintegrowanego podejścia do długu i inwestycji, choćby operacje związane z pozyskiwaniem długu i lokowaniem wolnych środków były przeprowadzane przez różne komórki organizacyjne.

Kolejny wskaźnik dotyczy struktury czasowej zadłużenia: JST ponoszą ryzyko związane z refinansowaniem długu w przyszłości, kiedy stopy procentowe mogą być chwiejne lub niepewne. Wytyczne zalecają unikania znacznej koncentracji długu opartego na stałych stopach procentowych, który ma ten sam okres zapadalności i w związku z tym będzie refinansowany w tym samym czasie. Odpowiedni wskaźnik określa ustęp 74 Wytycznych: jednostka powinna mianowicie ustanowić na rok budżetowy zarówno górny jak i dolny limit

w odniesieniu do struktury czasowej zadłużenia (*upper and lower limits respectively for the maturity structure of borrowing*). Wskaźnik powinien być wyrażony jako procentowy udział wielkości planowanego zadłużenia opartego na stałej stopie procentowej, wymaganego w danym okresie, w kwocie całkowitego planowanego zadłużenia opartego na stałej stopie procentowej. Wytyczne wymagają ustalenia wskaźnika dla poszczególnych okresów: poniżej 12 miesięcy, od 12 do 24 miesięcy, od 24 miesięcy do 5 lat, od 5 do 10 lat, powyżej 10 lat. Ponieważ CIPFA nie uważa ryzyka refinansowania długu opartego na zmiennej stopie procentowej za znaczące, nie zobowiązuje JST do określania analogicznego wskaźnika dla długu opartego na zmiennej stopie.

Niewątpliwie brytyjskiego systemu ostrożnościowego nie da się zaklasyfikować do żadnego z „klasycznych” modeli ograniczania zadłużenia JST. Należy podkreślić, że zasadniczym celem Wytycznych wymagających konstruowania powyższych wskaźników jest nie tyle ograniczanie swobody jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu struktury zadłużenia (Wytyczne nie określają żadnych granic określania wskaźników przez JST), ile raczej zwiększenie przejrzystości zarządzania finansowego i udostępnienie odpowiednich informacji potencjalnym interesariuszom<sup>69</sup>. Można zatem stwierdzić, że system ostrożnościowy – choć stanowi element porządku prawnego – bliższy jest standardom formułowanym przez organizacje profesjonalne. Taka jest zresztą jego istota – stanowi on faktycznie zespół standardów opracowanych przez organizację profesjonalną, których obowiązek stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z ustawy.

#### 5.3.4. Francja

Możliwość zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego powszechnie uważana jest za konsekwencję konstytucyjnej zasady swobodnego zarządzania w JST (*principe de libre administration des collectivités territoriales*)<sup>70</sup>. Zasada ta nie wyklucza ograniczeń ustanawianych w drodze ustawy. Ustawa z 2 marca 1982 zniósła kontrolę *ex ante* wykonywaną przez prefekta nad zaciąganiem długu opartą na ocenie, czy zaciągnięcie długu będzie dla jednostki „korzystne”, nie wprowadzając żadnych nowych instrumentów ograniczania długu JST. Kontrola prefekta wykonywana jest obecnie jedynie z punktu widzenia legalności: prefekt – podobnie jak każda osoba mająca w tym interes - może zakwestionować legalność aktów dotyczących pożyczek przez sądem administracyjnym. W rezultacie zaciąganie pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego nie podlega żadnym ograniczeniom o charakterze publiczno-prawnym<sup>71</sup>.

Zgodnie z przepisem art. L. 2337-3 Code général des collectivités territoriales (CGCT) gminy (*communes*) mogą zaciągać pożyczki z zastrzeżeniem przepisu art. L1611-3 (przepis ten stanowi, że zaciąganie pożyczek w drodze

publicznej subskrypcji wymaga upoważnienia udzielanego pod warunkami określonymi w przepisach odrębnych). Stosownie do przepisów art. L. 3336-1 oraz art. L. 4333-1 powyższa regulacja znajduje zastosowanie również do departamentów i regionów. Przepis art. L. 2331-8 CGCT stanowi, że przychody z pożyczek stanowią niepodatkowe dochody (*recettes non fiscales*) części inwestycyjnej (*section d'investissement*) budżetu JST. Oznacza to, że w żadnym wypadku pożyczki nie mogą pokrywać deficytu części bieżącej (*section de fonctionnement*) ani niedoboru środków własnych koniecznych do spłaty pożyczek. Poza tym przepis art. L. 2322-1 nie pozwala na finansowanie z pożyczek wydatków nieprzewidzianych ujętych w części inwestycyjnej. Z tym zastrzeżeniem przychody z pożyczek planowane w budżecie mogą zapewniać osiągnięcie równowagi części inwestycyjnej (można więc użyć sformułowania, że zaciągane są w celu finansowania deficytu części inwestycyjnej budżetu)<sup>72</sup>. Pożyczki nie służą przy tym finansowaniu konkretnych przedsięwzięć określonych w umowie: zawsze ich celem jest finansowanie zagregowanych wydatków części inwestycyjnej, które nie znajdują pokrycia w dochodach części inwestycyjnej.

Koszty finansowe (*les frais financiers*) – odsetki, prowizje, ewentualne dyskonto - ujmowane są w części bieżącej, natomiast spłata kapitału ujęta jest w części inwestycyjnej i powinna być pokryta ze środków własnych (*ressources propres*), co – zgodnie z przepisem art. L. 1612-4 – stanowi zasadniczy warunek równowagi budżetowej (*l'équilibre budgétaire*). Wydatki na obsługę długu (odsetki – koszty finansowe i spłaty kapitału) stanowią wydatki obowiązkowe budżetu (*dépense obligatoire*). Istota wydatków obowiązkowych polega na tym, że w przypadku stwierdzenia, iż nie zostały one ujęte w budżecie lub nie zostały ujęte w odpowiedniej wysokości organ nadzoru<sup>73</sup> (*chambre régionale des comptes*) nakazuje stosowną korektę, która w razie niewykonania przez JST wykonywana jest przez przedstawiciela państwa w departamencie, czyli prefekta (tzw. *procédures d'inscription*, określona w przepisie L. 1612-15 CGCT). Prawo przewiduje także odpowiednią procedurę korekcyjną w razie niezrealizowania przez mera zaplanowanego wydatku koniecznego (L. 1612-16). Powyższy szczególny tryb realizacji wydatków obowiązkowych jest więc substytutem egzekucji wg przepisów prawa powszechnego, która nie może być prowadzona w stosunku do JST.

Podsumowując można stwierdzić, że jedynym ograniczeniem swobody zaciągania pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego jest nakaz przeznaczenia środków pożyczkowych na finansowanie wydatków części inwestycyjnej budżetu. Brak natomiast w prawie francuskim jakichkolwiek norm ograniczających wielkość zadłużenia JST lub możliwości kształtowania poszczególnych instrumentów finansowania. Jeśli przyjmie się założenie, że brak formalnej procedury naprawczej wspieranej ze środków państwa jest równoznaczny z brakiem oczekiwań podażowej strony rynków finansowych

związanych ze wsparciem takich programów – we Francji realizowany jest niewątpliwie model dyscypliny rynkowej.

Należy jednak pokreślić, że brak reguł fiskalnych obejmujących dług JST jest przedmiotem krytyki ze strony Trybunału Obrachunkowego (*Cour des Comptes*). Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał badań wskazują, że złota reguła jest często obchodzona albo prowadzi do realizacji inwestycji, których wykonalność ekonomiczna budzi wątpliwości, organy stanowiące nie opracowują jakichkolwiek strategii zadłużenia, ani nie mają żadnej kontroli nad operacjami zarządzania długiem, zaś brak obowiązku stosowania procedur zamówień publicznych<sup>74</sup> prowadzi nierzadko do bezkrytycznego opierania się na opiniach banków. Trybunał postuluje w szczególności wzmocnienie kontroli wykonywanej przez prefekta i ograniczenie możliwości zaciągania pożyczek strukturyzowanych, których znaczna część związana jest z potencjalnie podwyższonym ryzykiem (*Cour des Comptes*, 2011, str. 30-32, 95-97).

## 5.4. Wnioski

We wszystkich badanych krajach i systemach prawnych jakiegokolwiek ograniczenia dotyczące zaciągania długu zakładają funkcjonowania zasady zrównoważonego budżetu operacyjnego (względnie wynikowego – w budżetowaniu memoriałowym). Zasada ta zazwyczaj idzie w parze z rozdzieleniem budżetu bieżącego i kapitałowego (inwestycyjnego, finansowego) prowadzącym do niemożliwości przeznaczania wpływów budżetu inwestycyjnego (finansowego) na finansowanie wydatków budżetu bieżącego. Z drugiej strony, zasada ta jest modyfikowana istnieniem instytucji zadłużenia przejściowego (nazywanego tradycyjnie krótkoterminowym, choć ten „krótki” termin może niekiedy – jak w Nadrenii Westfalii przekraczać nawet 10 lat): np. amerykańskich pożyczek zaciąganych w celu pokrycia przejściowych niedoborów (*borrowing in anticipation of revenues* – jak w Wisconsin), niemieckich kredytów kasowych lub angielskich pożyczek finansujących cele przejściowe. Doświadczenia niektórych niemieckich krajów związkowych wskazują, że brak ograniczeń korzystania z kredytów kasowych prowadzić może do faktycznego zakwestionowania zasady zrównoważonego budżetu bieżącego.

Porównanie instytucji prawa budżetowego wybranych krajów wskazuje, że w odróżnieniu od w miarę zbliżonego kształtu zasady zrównoważonego budżetu bieżącego (przynajmniej w sensie formalnym), brak jest jakiegokolwiek uniwersalnych zasad dotyczących konstrukcji instytucji ograniczenia zadłużenia, poza przeznaczeniem długu, które wynika jednak z wyodrębnienia budżetu bieżącego i nakazu jego zrównoważenia. Normatywne ograniczenia zaciągania długu stanowią w niektórych przypadkach (Stany Zjednoczone) rezultat ewolucyjnego procesu, są więc instytucjami na wskroś historycznymi, natomiast dla niektórych z nich trudno znaleźć obecnie racjonalne uzasadnienie. Z kolei tam,



gdzie w założeniu służyć mają zapobieganiu problemom finansowych JST, powstają kontrowersje związane z akceptowaniem określonych ryzyk przez JST (występujący w niektórych krajach związkowych zakaz zaciągania długu nominowanego w walucie obcej lub długu opartego na zmiennej stopie procentowej, przy akceptacji takich instrumentów w innych krajach).

Widoczna jest tendencja do zacierania granic między regulacjami prawnymi dotyczącymi zaciągania długu a dobrymi praktykami i standardami formułowanymi przez organizacje profesjonalne. Wynika to po pierwsze, z braku jednoznacznych kryteriów kwalifikacji określonego poziomu długu jako dopuszczalnego, bądź form długu jako dopuszczalnych, zwłaszcza w kontekście prognozowania finansowego, po drugie, z trudności ujęcia tych niejednoznacznych kryteriów i zasad w sztywne ramy norm prawnych. Z redakcyjnego punktu widzenia nie ma istotnych różnic między standardami zarządzania długiem opracowywanymi przez Government Finance Officers Association a standardami zawartymi w niemieckich okólnikach kredytowych lub w wytycznych CIPFA.

Ograniczenia dotyczące zaciągania długu konstruowane są zazwyczaj z uwzględnieniem perspektywy wieloletniej, co dodatkowo utrudnia regulację polegającą na ustanawianiu zakazów lub nakazów. Potrzeby pożyczkowe budżetu majątkowego (finansowego) zależą ostatecznie zarówno od wielkości planowanych nakładów inwestycyjnych, jak i planowanego wyniku budżetu wynikowego (bieżącego), który powinien uwzględniać finansowe skutki przyjęcia środków trwałych do eksploatacji oraz skutki finansowania ze środków pożyczkowych. Z kolei określanie zasad, procedur i narzędzi prognozowania finansowego może być przedmiotem tylko ogólnie określonych standardów a nie norm prawnych, których fakt stosowania bądź naruszania może być stosunkowo łatwo ustalony przez organy nadzoru.

Badania prawnoporównawcze wskazują na zawodność tradycyjnej, funkcjonującej w piśmiennictwie ekonomicznym, klasyfikacji modeli ograniczenia długu. Najbardziej spektakularny jest tu przykład niemieckich krajów związkowych. W prawie finansowym wszystkich z nich istnieje instytucja zbiorczego zatwierdzenia kwoty długu przez organ nadzoru, jednak podczas gdy w niektórych krajach wydanie zatwierdzenia poprzedzone jest przeprowadzeniem mniej lub bardziej szczegółowych analiz i prognoz, w innych sprowadza się do zbadania przestrzegania zasady zrównoważonego budżetu wynikowego (lub bieżącego) w latach objętych średniookresowym planem finansowym. Niewątpliwie powszechnym zjawiskiem jest podkreślanie roli dyscypliny rynkowej jako zapewne najbardziej efektywnego ograniczenia zadłużania się JST. Z drugiej strony należy pamiętać, że prawne ograniczenia możliwości zaciągania długu przez JST powstały w odpowiedzi na pojawiające się okresowo zaburzenia w pełnieniu przez rynki finansowe funkcji regulacyjnej.

Z pewnością można stwierdzić, że złota zasada finansów publicznych - rozumiana jako odpowiednio skonstruowana zasada zrównoważonego budżetu bieżącego (wynikowego) – jest podstawowym, ale niewystrzegającym instrumentem zapobiegania niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. System reglamentacji zadłużenia ma także istotną rolę do spełnienia, zwłaszcza tam, gdzie sama dyscyplina rynkowa nie wymusza na organach JST stosowania dobrych praktyk (standardów) w zakresie zarządzania długiem oraz wieloletniego prognozowania finansowego i planowania inwestycji. Znalezienie odpowiednich proporcji między korzyściami wynikającymi z możliwości przyspieszonego rozwoju wskutek finansowania inwestycji ze środków pożyczkowych, a ryzykami wynikającymi zarówno z samego korzystania z określonych instrumentów dłużnych, jak i niepewnością co do wielkości przyszłych wydatków i dochodów bieżących – stanowi zawsze jedno z podstawowych zadań zarządzania finansowego w jednostce samorządu terytorialnego. Należy jednak stwierdzić, że nawet przy założeniu przestrzegania złotej zasady, ograniczeń zaciągania długu oraz dobrych praktyk w zakresie zarządzania finansowego należy liczyć się z możliwością osłabienia „trwałej zdolności JST do wykonywania zadań”. Ustawodawca powinien zatem określić sposób przywrócenia takiej zdolności, niezależnie od restrykcyjności norm ostrożnościowych i prewencyjnych.

## **Przypisy**

<sup>1</sup> Na informacjach zawartych w raportach Rady Europy oraz opracowaniach zawartych w pracy Dafflona opierali się m.in.: P. Swianiewicz (2004), M. Poniatowicz (2005), M. Jastrzębska (2006), M. Wiewióra (2009).

<sup>2</sup> Używane w tekście pojęcie jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednik amerykańskiego municipality. Należy pamiętać, że zakres pojęcia municipality określany jest rozmaicie dla różnych celów, ponadto zaś struktura municipalities nie zawsze odpowiada dokładnie określonym obszarom, stąd używanie terminu „jednostki samorządu terytorialnego” postrzegać trzeba jako przybliżenie. Przykładowo, w Wisconsin dla potrzeb określenia limitów długu pojęcie municipality oznacza każdą z następujących jednostek, o ile jest ona uprawniona do nakładania podatku: county, city, village, town, school district, board of park commissioners, technical college district, metropolitan sewerage district, town sanitary district, public inland lake protection and rehabilitation district, jak również każdą inną jednostkę publiczną (public body) upoważnioną do zaciągania pożyczek i ich spłaty z funduszy publicznych lub dochodów publicznych (2009-10 Wisconsin Statutes & Annotations, Rozdział 67 Dług komunalny i obligacje komunalne, oddział 67.01 Definicje i Interpretacje, pkt 5).

<sup>3</sup> *Fults v. City of Coralville*, 666 N.W.2d 548 (Iowa 2003).

<sup>4</sup> 493 N.W.2d 45 (Wisconsin 1992).

<sup>5</sup> *Shulz v. State*, 639 N.E.2d 1140 (N.Y. 1994).

<sup>6</sup> *Brown v. City of Stuttgart*, 847 S.W.2d 710 (Ark. 1993).

<sup>7</sup> Są to następujące kryteria: płatność czynszu uzależniona jest od możliwości faktycznego korzystania przez korzystającego z przedmiotu najmu, opóźnienie w zapłacie czynszu nie ma wpływu na wymagalność przyszłych płatności czynszowych, w każdym roku czynsz odpowiada czynszowej wartości (fair rental value) przedmiotu najmu.

<sup>8</sup> California Debt and Investment Commission, *California Debt Issuance Primer*, Sacramento Ca. 2006, str. 79-80.

<sup>9</sup> JST z liczbą mieszkańców powyżej 75.000 mogą zaciągać dług także w celu dofinansowywania preferencyjnych kredytów hipotecznych zaciąganych na podstawie oddziału 62.237.

<sup>10</sup> Ustawa ustanawia odrębny limit dla school districts.

<sup>11</sup> Stawka podatku celowego finansującego obsługę zadłużenia obliczana jest jako iloraz wysokości podatku oraz wyrównanej wartości podlegających opodatkowaniu nieruchomości położonych na obszarze county. Zgodnie z oddziałem 67.05 ust. 10, organ stanowiący każdej JST może przed wyemitowaniem obligacji podjąć uchwałę o nałożeniu bezpośredniego, rocznego podatku wystarczającego do pokrycia płatności odsetkowych oraz kwoty wykupu. Wpływy z podatku mogą ulec zmniejszeniu w przypadku istnienia nadwyżek w funduszu obsługi zadłużenia (oddział 67.11).

<sup>12</sup> W przeciwieństwie do tych wysokich progów limit w Indiana wynosi zaledwie 2% (konstytucja Indiany, art. XIII §1).

<sup>13</sup> Krediterlass vom 9.10.2006 geändert durch Runderlass vom 4.9.2009, vom 13.12.2010 und vom 6.5.2011 (Krediterlass NRW).

<sup>14</sup> Verwaltungsvorschriften vom 30.4.2009 (VV RP)

<sup>15</sup> Verwaltungsvorschriften vom 20.12.2010.

<sup>16</sup> Krediterlass vom 20.9.2007.

<sup>17</sup> Erlass vom 22.01.2010.

<sup>18</sup> Wszystkie przepisy powołane w tekście stanowią przepisy obowiązujące w Badenii-Wirtembergii, w przypisach podano odwołania do analogicznych przepisów zawartych w ordynacjach gminnych wybranych innych krajów związkowych.

<sup>19</sup> Por. np. jednobrzmiące przepisy §85 i §95g GO Schelswig-Holstein dotyczące odpowiednio ograniczeń zaciągania kredytów dla JST z budżetowaniem kasowym i memoriałowym albo art. 71 GO Bayern odnoszący się do wszystkich JST bez względu na wybór sposobu budżetowania.

<sup>20</sup> Zob. szczegółowe rozważania na ten temat w: G. Schwarting, *Kommunales Kreditwesen. Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement – öffentlich-private Partnerschaften*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2007, str. 27-31, 77-85; rozważania te oparte są na prawie Nadrenii Westfalii oraz Nadrenii Palatynatu. Ze względu na roku wydania autor nie mógł uwzględnić najnowszych regulacji zawartych w okólnikach kredytowych wydanych pod koniec pierwszej dekady XXI w.

<sup>21</sup> Reprezentatywna definicja zawarta w punkcie 1.1 Krediterlass Brandenburg (Kreditwesen der Kommunen. Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des Ministeriums des Innern, Nr. 7/2003 vom 01.08.2003, Potsdam, 1. August 2003).

<sup>22</sup> Instytucja ta istnieje w tych przypadkach, w których prawo zezwala na prowadzenie budżetowania i rachunkowości budżetowej w systemie kameralistycznym (kasowym).

<sup>23</sup> Punkt 1 Krediterlass SH.

- <sup>24</sup> Por. art. 72 GO Bayern (zezwozenie organu nadzoru może dotyczyć także regularnie powtarzających się czynności prawnych [ust. 5 pkt 3]) oraz §86 ust. 4 GO NRW.
- <sup>25</sup> Przepis §86 GO NRW nakazuje pisemne powiadomienie organu nadzoru co najmniej z miesięcznym wyprzedzeniem o zamiarze zawarcia czynności prawnej podobnej do kredytu.
- <sup>26</sup> Punkt 4.1 Krediterlass NRW, punkt 5 VV Rheinland Pfalz,
- <sup>27</sup> Punkty 5.2.1-5.2.3 Krediterlass NRW.
- <sup>28</sup> Por. §93 ust. 3 GO Hessen, §77 ust. 3 GO NRW, art. 62 ust. 3 GO Bayern, art. 94 ust. 4 GO Rheinland Pfalz.
- <sup>29</sup> Por. art. 71 GO Bayern, §86 GO NRW.
- <sup>30</sup> Nadzór nad kreisangehörigen Städten und Gemeinden wykonywany jest przez Landkreise, natomiast nadzór nad kreisfreien Städten i Landkreisen – przez Regierungspräsidien albo porównywalną instancję. Aktualny opis struktury organizacyjnej nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w krajach związkowych w: C. Brüning, K. Vogelgesang, *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2009, str. 83-98.
- <sup>31</sup> Krediterlass Thüringen, punkty 3.1-3.5.
- <sup>32</sup> Plany pięcioletnie zawierają przewidywane wykonanie planu na rok bieżący, plan na kolejny rok budżetowy oraz prognozy na trzy lata następne.
- <sup>33</sup> G. Schwarting, *Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland*, w: B. Genser (Hrsg.), *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 307, Berlin 2005, str. 11.
- <sup>34</sup> Punkt A I 3g VV Sachsen przewiduje ocenę trwałej zdolności przy zastosowaniu wielu dodatkowych kryteriów w przypadku, gdy wskaźnik długu na mieszkańca przekracza ustalone poziomy (np. 260 EUR w przypadku Landkreise, 2000 EUR w przypadku kreisfreie Städte).
- <sup>35</sup> Zob. np. przepis §95g ust. 6 GO Schleswig-Holstein.
- <sup>36</sup> Zob. Krediterlass NRW, punkt 2.1.2; Krediterlass Schleswig-Holstein punkt 3.4.; VV Sachsen, punkt A I 3b).
- <sup>37</sup> Krediterlass NRW, punkt 2.1.1.; VV Rheinland-Pfalz, punkt 3.3.
- <sup>38</sup> Krediterlass Schleswig-Holstein, punkt 3.5., Krediterlass Thüringen, punkt 4.3-4.4.
- <sup>39</sup> Preisangabenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4197), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. August 2012 (BGBl. I S. 1706) geändert worden ist.
- <sup>40</sup> Punkt A) II. 1. b VV Sachsen; punkt 2.6 Krediterlass Thüringen.
- <sup>41</sup> Krediterlass Schleswig-Holstein, punkt 6; VV Rheinland-Pfalz, punkt 3.4.
- <sup>42</sup> Krediterlass NRW; punkt 2.3.2.
- <sup>43</sup> Należy podkreślić, że okólniki w sensie formalnym nie stanowią źródła prawa, w związku z czym mogą być interpretowane wyłącznie jako zalecenia (por. Gehrman P., Lammers L., *Kommunale Zinsswapgeschäfte und strafrechtliches Risiko*, Kommunaljurist 2/2011, str. 41).
- <sup>44</sup> Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des Ministeriums des Innern Nr. 2/2000 vom 28.01.2000 (Brandenburg „Derivaterlass“).

<sup>45</sup> §89 ust. 2 GO Brandenburg.

<sup>46</sup> §85 ust. 5 GO Brandenburg.

<sup>47</sup> §86 ust. 2 zdanie 1 GO Brandenburg.

<sup>48</sup> Por. art. 73 GO Bayern; §89 GO NRW.

<sup>49</sup> Zob. Krediterlass Thüringen, punkt 10, Krediterlass NRW, punkt 3 (postanowienie wymaga dodatkowo zgody organu nadzoru w przypadku kredytów kasowych, których okres spłaty przekracza 5 lat).

<sup>50</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, *Kommunale Kassenkredite - zuviel ist zuviel*, BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2012, str. 3.

<sup>51</sup> Autorzy wskazują przykłady wręcz uprzywilejowanego traktowania kredytów kasowych w niektórych okólnikach kredytowych, zwłaszcza w sytuacji realizowania programu naprawczego

<sup>52</sup> Prawdopodobnie pierwszą ustawą regulującą korzystanie przez JST ze środków pożyczkowych był Act for the repairing the Highways within the Counties of Hertford, Cambridge and Huntingdon” z 1663 r. zezwalający na zaciągnięcie pożyczek o okresie spłaty nieprzekraczającym 9 lat, których źródłem spłaty miały być wpływy z opłat za korzystanie z modernizowanych dróg (Page, 1985, str. 53).

<sup>53</sup> Modyfikacjom tym towarzyszyła także zasadnicza reforma polegająca na zastąpieniu kasowej rachunkowości budżetowej rachunkowością memoriałową oraz wprowadzeniem budżetowania opartego na zasobach (resource budgeting and accounting). Przegląd wydatków w 2000 r. po raz pierwszy oparty został na nowej metodologii.

<sup>54</sup> Limity dotyczące rozliczeń związane były z międzyokresowymi rozliczeniami dochodów i wydatków.

<sup>55</sup> Jeżeli dochody kapitałowe, które mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji (usable capital receipts) przekraczałyby zaaprobowane inwestycje i gotówkę, różnica pomniejszała całkowity limit kredytowy (oddział 62 ust. 7).

<sup>56</sup> Samo pojęcie wydatków inwestycyjnych (expenditure for capital purposes) było przedmiotem obszernej i kazuistycznej definicji ustawowej (oddział 40).

<sup>57</sup> Podmiotowy zakres stosowania ustawy określa oddział 23 ust. 1 oraz oddział 19.

<sup>58</sup> Jakkolwiek wiernym odpowiednikiem angielskiego słowa „prudence” jest polska „roztropność”, w tekście przymiotnik prudential tłumaczony jest konsekwentnie jako „ostrożnościowy”.

<sup>59</sup> Obowiązki określenia limitów i wskaźników, o których mowa w tekście, realizowane są poprzez podjęcie stosownych uchwał przez organ stanowiący (council). W przypadku Greater London Authority oraz functional bodies obowiązek określenia limitów i wskaźników spoczywa na burmistrzu, który powinien uprzednio zasięgnąć rady odpowiednio London Assembly oraz functional body (oddział 3 ust. 2-4 ustawy).

<sup>60</sup> W Walii są to Local Authorities (Capital Finance and Accounting) (Wales) Regulations 2003 (SI 2003 No 3239 (W.319)), natomiast w Szkocji przepisy Local Government in Scotland Act z 2003 r. wykonują Local Government Capital Expenditure Limits (Scotland) Regulations 2004 (SI 2004 No 29). W obu przypadkach regulacje zawierają odniesienia od wytycznych CIPFA.

<sup>61</sup> CIPFA jest zawodową organizacją specjalistów w zakresie rachunkowości sektora publicznego, utworzoną na mocy Royal Charter z 6 stycznia 1959 r. pod nazwą "The Institute of Municipal Treasurers and Accountants". Pod obecną nazwą funkcjonuje od 24 października 1973 r.

<sup>62</sup> Przedstawione wyżej zasady dotyczą JST w Anglii i Walii. Przepisy regulujące zaciąganie pożyczek przez jednostki lokalne w Szkocji wykazują natomiast szereg odrębności. Ogólne uprawnienie do korzystania ze środków pożyczkowych wynika z normy wyrażonej w oddziale 16 Local Government (Scotland) Act 1975 oraz szczegółowych rozrządzeń w tym zakresie zawartych w Schedule 3 do ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, JST mogą zaciągać pożyczki przeznaczone na finansowanie: nabywania gruntów, wznoszenia obiektów budowlanych, wykonywania ciągłych robót, provision of plant, wykonywania innych rzeczy powodujących powstanie wydatków o charakterze kapitałowym, udzielania pożyczek innym JST, każdego innego celu jaki wynika z przepisów szczególnych, oraz dowolnego wydatku – za zgodą rządu. JST mogą zaciągać pożyczki w celu dostarczania kapitału obrotowego lub pokrywania wszelkich kosztów niemających charakteru kapitałowego ponoszonych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (public utility undertakings), z tym że pożyczki na ten cel nie mogą przekroczyć 50% przychodów brutto przedsiębiorstwa w roku poprzednim, a jeśli służą finansowaniu kosztów – będą spłacone tak szybko jak to rozsądnie możliwe, nie później jednak niż w ciągu 2 lat. Zgodnie z ust. 2 załącznika 3. JST mogą zaciągać pożyczki w formie pożyczek hipotecznych, kredytu w rachunku bieżącym, obligacji, krótkoterminowych walorów dłużnych, pożyczek zaciągniętych na podstawie umowy z Public Works Loan Board, albo każdej innej formie zaaprobowanej przez rząd za zgodą Skarbu. Pozostałe regulacje dotyczące pożyczek JST odpowiadają normom obowiązującym w Anglii i Walii.

<sup>63</sup> Zasady te określane są dla JST corocznie w Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom: A Statement of Recommended Practice (the SORP). Przed rokiem 2011 SORP były oparte na FRS, natomiast od roku 2011 na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (IAS, w szczególności IAS 16 Property, Plant and Equipment).

<sup>64</sup> Zastąpienie brytyjskich standardów rachunkowości międzynarodowymi pociągnęło za sobą konieczność ujęcia wielu do tej pory pozabilansowych przedmiotów PFI w bilansie JST oraz dokonania odpowiednich modyfikacji limitów ustalanych zgodnie z Wytocznymi Ostrożnościowymi.

<sup>65</sup> Powstanie zobowiązania określa się zgodnie z „właściwymi praktykami” (proper practices) lub zgodnie z zasadami określonymi przez Sekretarza Stanu w drodze rozporządzenia (oddział 7 ust. 2).

<sup>66</sup> Jednostki prowadzące odrębny budżet mieszkalnictwa (Housing Revenue Account) opracowują odrębne szacunki wydatków inwestycyjnych – stosownie do par. 49 Wytocznych.

<sup>67</sup> Utrzymywanych zgodnie z następującymi rekomendacjami CIPFA: Guidance on Local Authority Reserves and Balance, CIPFA, 2003; Balance Sheet Management in the Public Services: A Framework for Good Practice, CIPFA, 2006.

<sup>68</sup> Stawka podatku lokalnego zależy od tego, w której grupie podatkowej mieści się dana nieruchomość. Grup tych jest osiem – oznaczonych literami od A (nieruchomości o najniższej wartości – poniżej 40.000 funtów) do H (nieruchomości o najwyższej wartości – powyżej 320.000 funtów). Stawką „bazową” jest stawka dla grupy D, tzn. stawki w innych grupach są oznaczone w stosunku do stawki bazowej, np. stawka grupy H wynosi 200% stawki w grupie D, co oznacza, że jedna nieruchomość w grupie H jest równoważna dwóm nieruchomościami w grupie D.

<sup>69</sup> Zastąpienie administracyjnego sterowania systemem regulacji ostrożnościowych doprowadziło w ciągu pięciu lat do znaczącego wzrostu zarówno wydatków kapitałowych JST (wzrost o 40%), jak i zadłużenia (wzrost o 53%) - Report on Prudential Borrowing Framework, CIPFA, LGA, 2010.

<sup>70</sup> Przepis art. 72 francuskiej konstytucji stanowi, że z zastrzeżeniem warunków określonych przez ustawy, JST zarządzają się swobodnie przez rady i dysponują władzą regulacyjną dla wykonywania swoich kompetencji. Zasada ta została powtórzona w przepisie art. L 1111-1 Code general des collectivites territoriales.

<sup>71</sup> La circulaire du 6 août 1992 relative aux remboursements anticipés d'emprunts, str. 2.

<sup>72</sup> Zasady podziału wydatków na bieżące i inwestycyjne określone są w La circulaire n°INTB0200059C du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local oraz w Arrêté du 26 octobre 2001 (n°NOR/INT/B0100692A) relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local – wydanym w wykonaniu upoważnienia zawartego w przepisach art. L. 2122-21, L. 3221-2 i L. 4231-2 CGCT.

<sup>73</sup> Powiadomiony przez każdą osobę, która ma w tym interes.

<sup>74</sup> Na temat zgodności wynikającego z prawa wewnętrznego (le décret n°2005-601 du 27 mai 2005 modifiant le décret n°2004-15 du 7 janvier 2004) zwolnienia operacji pożyczkowych z reżimu zamówień publicznych z dyrektywami unijnymi wyrażane są rozbieżne opinie.

*„Wprowadzenie wybieralnych władz lokalnych (JST) było jedną z najważniejszych reform w Polsce po 1989 r., zarówno w systemie politycznym, jak i gospodarczym. Praca skupia się na tym drugim aspekcie i ma charakter pionierski. Nikt dotąd nie omawiał tak szeroko i dogłębnie wieloletniego planowania finansowego i standardów zarządzania długiem przez władze lokalne. Autorzy analizują te problemy na tle wielu innych krajów. Przeprowadzają też badania wśród polskich JST. Formułują rygorystyczny i ważny praktycznie model efektywnego zarządzania ich długiem. Praca odznacza się wielką starannością i precyzją, zawiera wiele ważnych obserwacji i rekomendacji. Powinna ona stać się lekturą obowiązkową dla osób działających w JST i dla wszystkich zainteresowanych działaniem tego ważnego składnika naszego ustroju.”*

Leszek Balcerowicz

Z recenzji

*„Przeprowadzone badania, wyniki z nich uzyskane, porządkują i wypełniają na rynku wydawniczym lukę w zakresie zarządzania długiem w samorządach terytorialnych. Autorzy w sposób profesjonalny, kompetentny podjęli się - z dobrym skutkiem - zdefiniowania głównych przyczyn dyscypliny rynkowej na krajowym rynku instrumentów dłużnych JST. W wielowątkowym aspekcie przedstawili przyczyny utraty płynności finansowej przez JST w Polsce oraz wskazali na niedoskonałości prawne w tym względzie. Praca posiada duże walory naukowe, jak i pragmatyczne. Będzie ona cennym źródłem wiedzy dla studentów uczelni ekonomicznych, wydziałów prawa oraz samorządowców.”*

Kazimierz Pająk

*„Książka daje szerokie, przekrojowe i dogłębne merytoryczne spojrzenia na problematykę zarządzania długiem w jednostkach samorządowych w oparciu o doświadczenia innych krajów. Wyjątkowość tego podejścia dodatkowo wzbogaca uwzględnienie kluczowych przesłanek wpływających na wypracowanie standardów zarządzania dla praktyki polskiej.*

*Autorzy przedstawiają model efektywnego zarządzania długiem oraz rekomendacje, w których znajdują się sugestie zmian sposobu zarządzania finansami publicznymi tak w sferze instytucjonalnej, jak i regulacyjnej. Książka ta budzić będzie zainteresowanie środowisk akademickich, a także będzie cennym źródłem informacji dla praktyków w sektorze finansów publicznych.”*

Mirosław Czekaj

ISSN 0208-8029  
ISBN 83-894-7548-0

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH  
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

tel.: (+48) 22 3810246 / 22 3810277 / 22 3810241 / 22 3810273

e-mail: [biblioteka@ibspan.waw.pl](mailto:biblioteka@ibspan.waw.pl)