

Martyna Grzebielucha
Juliusz Giżyński

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DEFICYTU BUDŻETOWEGO W SAMORZĄDZIE LOKALNYM

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, deficyt budżetowy.

THE SOURCES OF FINANCING THE BUDGET DEFICIT IN LOCAL GOVERNMENT

Keywords: local finance, budget deficit.

Wstęp

Deficyt budżetowy jest częścią wydatków, które nie znajdują pokrycia w dochodach. Taka nierównowaga może wystąpić w jednostce samorządu terytorialnego (JST) nie tylko na etapie planowania i ustalania wyniku jej budżetu, ale również w trakcie roku budżetowego, co powoduje „przejściowy” niedobór (deficyt) środków finansowych. Niedobór ten może być spowodowany nieterminowym pozyskiwaniem dochodów czy brakiem korelacji w czasie dochodów i wydatków budżetowych. Jednym z warunków uchwalenia budżetu JST, w którym zaplanowane wydatki będą większe od dochodów jest jednoczesne wskazanie realnych źródeł pokrycia deficytu budżetowego.¹ W związku z tym, ustawodawca sformułował zamkniętą listę przychodów², które władze samorządu mogą wykorzystać do sfinansowania swojego deficytu. Są one następujące: kredyty i pożyczki, emisja i sprzedaż papierów wartościowych, nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych, prywatyzacja majątku, a także wolne środki. W analogicznej formie określono źródła dla przejściowego deficytu³, występującego w trakcie roku budżetowego.⁴ Podlega on finansowaniu wyłącznie ze źródeł zwrotnych, tj. kredytów, pożyczek i emisji obligacji.⁵ W związku z deficytem

¹ W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2013, s. 154.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 217 ust. 2 pkt 6.

³ K. Brzozowska, M. Gorzalczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 152.

⁴ Por. E. Kornberger-Sokolowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 187.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 89.

przejściowym, ustawodawca wskazał na konieczność uregulowania powyższych zobowiązań w tym samym roku, w którym zaciągnięto dług.⁶

Celem artykułu jest scharakteryzowanie źródeł finansowania deficytu budżetowego w samorządzie terytorialnym Polski. Realizując powyższy cel, zastosowano metodę badawczą studiów i krytycznej analizy literatury dotyczącej finansów publicznych, w tym finansów samorządowych.

1. Kredyty i pożyczki

Kredyty i pożyczki są podstawowymi źródłami finansowania deficytu budżetowego w JST.⁷ Należy podkreślić, iż spełniają one podobną rolę. Po pierwsze, zalicza się je do przychodów zwrotnych. Po drugie, mają one charakter celowy. I w końcu po trzecie, ich przeznaczeniem jest pokrycie deficytu zarówno, jak już wspomniano, na etapie planowania i ustalania wyniku, jak i w trakcie roku budżetowego.⁸ Jednakże ze strony prawnej umowy kredyty i pożyczki są odmiennymi rodzajami kontraktów.⁹

Warunki, jakie występują przy pobieraniu kredytów, precyzuje ustawa Prawo bankowe.¹⁰ Wskazano w niej, że poprzez umowę kredytu bank podejmuje zobowiązanie, że przekaże środki pieniężne kredytobiorcy na określony czas i na konkretny cel. Kredytobiorca zaś zobowiązuje się do skorzystania z tych środków na ustalonych warunkach, które również zawarte są w umowie. Uwzględnia ona także zwrot pobranego kredytu wraz z odsetkami, terminy jego spłaty oraz wysokość prowizji od jego udzielenia. Należy zaznaczyć, iż umowa kredytu musi mieć formę pisemną, nie zważając, na jaką kwotę jest zawierana. Kredytu może udzielać jedynie bank.¹¹ Umowa kredytu zależy przede wszystkim od zdolności kredytobiorcy do jego spłaty. Bank ma prawo sprawdzać wykorzystywanie pobranych przez niego środków. Przedmiotem umowy kredytu są wyłącznie środki pieniężne. Nie są one jednak przenoszone na kredytobiorcę. Są one jemu udostępnione jedynie na określony czas.

Bank ma w dyspozycji trzy rodzaje zabezpieczeń kredytu. Pierwszym z nich są dochody kredytobiorcy uzyskiwane w przyszłości. Kolejnym rodzajem jest hipoteka, która została ustalona na nieruchomości kredytobiorcy. Trzeci

⁶ K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *op. cit.*, s. 152–153.

⁷ Ostatnimi czasy samorządy w Polsce najczęściej sięgały po kredyty i pożyczki w celu pokrycia swoich deficytów. Na temat struktury finansowania tych deficytów w latach 2010–2014 zob. szerzej: GUS, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2015, s. 51.

⁸ Por. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *op. cit.*, s. 156.

⁹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LEX, Warszawa 2012, s. 213.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. 1997 nr 140 poz. 939 z późn. zm., art. 69.

¹¹ *Ibidem*, art. 5.

rodzaj to zastaw na przedmiotach lub papierach wartościowych, jeśli przedmiot powyższego zastawu znajduje się w posiadaniu banku.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać kredyty z banków spółdzielczych i komercyjnych. Przed wybraniem kredytodawcy i rodzaju kredytu muszą one spełnić wymagania ustawy Prawo zamówień publicznych.¹² JST zobowiązane są do określenia przedmiotu zamówienia oraz wymagań, którymi kierowano się przy ocenianiu ofert banków. Najważniejszym kryterium jest cena kredytu, czyli łączna kwota prowizji i odsetek.

Podczas opisywania przedmiotu zamówienia, powinno uwzględnić się:

- ogólny opis przedmiotu;
- cel kredytu i jego walutę;
- przewidywany okres udzielonego kredytu i sposób, w jaki zostaną uruchomione środki finansowe, np. w transzach;
- wybrane terminy, w których zostanie spłacony kapitał z odsetkami oraz karencja w spłacie kapitału;
- prawo do spłaty kredytu przed terminem bez płacenia kosztów;
- rodzaj oprocentowania, np. stałe;
- metoda wyliczania odsetek i pobierania prowizji;
- pożądana forma zabezpieczenia kredytu.

Aby dana JST otrzymała kredyt, musi spełnić kilka warunków, tzn. złożyć wnioski o przyznanie kredytu, musi mieć zdolność kredytową, powinna prawnie ustalić zabezpieczenie spłaty kredytu oraz dostarczyć właściwe oświadczenia. Do wniosku o kredyt JST powinna dołączyć takie dokumenty jak:

- statut;
- pozwolenie na pobranie kredytu;
- dokument z urzędu skarbowego o braku zaległości w zapłacie podatków oraz z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na temat nie zalegania w płaceniu składek;
- dokument poświadczający ustanowienie zabezpieczenia spłaty kredytu;
- sprawozdanie z wykonania budżetu za ostatnie dwa lata;
- opinię z banku, w którym prowadzony jest rachunek bankowy;
- decyzje administracyjne, w przypadku starania się o kredyt inwestycyjny, potrzebne do wykonania określonej inwestycji.

JST mogą proponować różne rodzaje zabezpieczeń spłaty kredytu (również pożyczki). Do zabezpieczeń tych zaliczyć można np.:

- poręczenie stosowne do prawa cywilnego albo wekslowego;
- zastaw na wkładach oszczędnościowych czy majątku;
- blokadę terminowej lokaty;
- inne formy zabezpieczeń, np. gwarancje na przyszłych wpływach do budżetu.

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

Rada Ministrów może udzielić JST poręczeń dotyczących uregulowania pobranego kredytu bankowego. Dotyczy to finansowania inwestycji własnych. W związku z tym, JST musi złożyć wniosek z prośbą o poręczenie spłaty kredytu do tej Rady. Poręczenie udzielane jest w oparciu o ogólną kwotę ustalaną w ustawie budżetowej. Z kolei Minister Finansów jest upoważniony, aby odliczyć z subwencji ogólnej dla danej JST zrefundowaną kwotę środków pieniężnych, które zostały przekazane na spłacenie kredytu z budżetu państwa. Cały proces odbywa się w ramach ściśle ustalonej procedury.¹³

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyt krótkoterminowy. Jest on pobierany przeważnie w momencie, gdy dana jednostka nie uzyskuje dochodów terminowo lub w przypadku niespodziewanych okoliczności. Budżet lokalny musi być zrównoważony, dlatego zobowiązania krótkoterminowe nie mogą wykroczyć poza rok budżetowy. Najczęściej wybieranymi kredytami krótkoterminowymi przez władze JST są: kredyt w rachunku bieżącym¹⁴, kredyt doraźny¹⁵ oraz kredyt w postaci linii kredytowej¹⁶.

Oprócz kredytów krótkoterminowych, JST mogą zaciągać kredyty długoterminowe. Finansuje się nimi inwestycje, na które nie ma wystarczających środków finansowych w budżecie lokalnym. Do takich inwestycji możemy zaliczyć m.in. budowę aktywów trwałych czy unowocześnienia. JST zaciągają kredyty długoterminowe również po to, aby spłacić różne długi m.in. pożyczki czy inne kredyty. Ponadto instrument ten umożliwia sfinansowanie projektów wspomaganych dzięki środkom finansowym z Unii Europejskiej czy organizacji międzynarodowych. Projekty te mogą być wspierane także przez programy rządowe lub fundusze celowe. Wysokość kredytu długoterminowego nie może być wyższa niż ustalona kwota w uchwale budżetowej. Co więcej, w umowie kredytowej musi być podany cel, na który zaciągany jest kredyt. Okres zapożyczenia trwa najczęściej pięć lat, ale w uzasadnionych przypadkach może zostać wydłużony.¹⁷ Za przykład kredytu inwestycyjnego można podać kredyt hipoteczny¹⁸ czy kredyty udzielany przez międzynarodowe instytucje finansowe, tj. Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy czy Bank Rozwoju Rady Europy. JST mogą również korzystać z krajowego kredytowania. Na preferencyj-

¹³ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 214–215.

¹⁴ Jest to tzw. kredyt odnawialny czy rewolwingowy. Kredyt ten umożliwia JST zadłużanie się w ramach swojego rachunku bieżącego do ustalonego limitu.

¹⁵ Inaczej kredyt kasowy czy przejściowy służy finansowaniu okresowego braku środków i tym samym umożliwia JST utrzymanie płynności finansowej. Pozwala on na pobranie z rachunku bieżącego kwoty wyższej od znajdującej się na tym rachunku.

¹⁶ Jest to kredyt obrotowy z terminem spłat w rachunku kredytowym. Linia kredytowa prowadzona jest poza rachunkiem bieżącym, a dyspozycję jej spłat składa kredytobiorca.

¹⁷ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 215–217.

¹⁸ JST mogą zaciągać te kredyty np. na finansowanie budownictwa socjalnego czy komunalnego bądź na projekty infrastrukturalne. Są one udzielane pod zabezpieczenie hipoteczne na okres nawet do 30 lat.

nych warunkach kredytów udziela Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Bank Ochrony Środowiska.¹⁹

Pożyczka z kolei jest umową, która określa, jaką wielkość środków pieniężnych bądź rzeczy pożyczkodawca zobowiązuje się przenieść na własność na rzecz pożyczkobiorcy. Jednocześnie pożyczkobiorca zobowiązuje się do zwrotu tej samej wielkości środków bądź rzeczy tego samego gatunku oraz tej samej jakości. Jeżeli kwota pożyczki jest wyższa niż 500 złotych, należy sporządzić ją w formie pisemnej.²⁰ Ponadto wszystkie podmioty prawa cywilnego mogą udzielić pożyczki, a pożyczkobiorca może przeznaczyć ją na dowolny cel. Mimo, iż pożyczka może być udzielona w formie pieniężnej bądź rzeczy, nie przyjmuje ona charakteru zwrotnego finansowania. Co więcej, w umowie pożyczki nie trzeba określać ani oprocentowania, ani prowizji w związku z jej udzieleniem.²¹

Przy pożyczce może wystąpić sytuacja, że pożyczkodawca straci środki pieniężne. Może do tego dojść w trzech przypadkach. Po pierwsze, gdy nastąpi zmniejszenie się realnej wartości pożyczonych funduszy (zjawiska inflacyjne). Po drugie, gdy dojdzie do zmiany warunków zapożyczania się (np. konwersja długu). Wówczas pożyczkodawca traci część kapitału oraz procentu. Po trzecie, gdy władza odmówi zapłaty długów (repudiacja) wskutek ogłoszenia niewypłacalności. W przypadku drugim i trzecim, wyraźną przewagę ma pożyczkobiorca. Dużo większym problemem dla pożyczkodawcy jest jednak inflacja, niezwykle zauważalna przy pożyczce na długi okres (np. w przypadku zakupu obligacji skarbowych). Rządzący wykorzystują pożyczki, gdyż uważają, że pożyczka na długi okres spłaci się sama.

Pobranie pożyczki przeważnie jest deflacyjne. Uzależnione jest to od tego, jak samorząd posłuży się otrzymanymi środkami finansowymi. Pożyczka może działać deflacyjnie, kiedy władza zatrzyma pożyczzone środki. Taka sytuacja będzie trwała jednak do momentu ich zwrotu.²²

Wykorzystanie obcych źródeł finansowania przynosi podobne korzyści, co efekt dźwigni finansowej. Dzięki tym źródłom można wcześniej zakończyć realizację inwestycji wskutek synergii finansowej, do której dochodzi poprzez dodatkowe wpływy, wspomagające realizowane projekty. Podnosi to stopę zwrotu z inwestycji. Warto podkreślić, iż ostateczną decyzję, co do wielkości pożyczki, władze samorządu muszą podjąć w oparciu o wysokość wskaźnika zadłużenia oraz o zgodność z polityką inwestycyjną w szerokim zakresie.²³

¹⁹ Szerzej na temat roli tych instytucji w finansowaniu JST w długim okresie zob. np. M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 218–222.

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., art. 720.

²¹ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 213–214.

²² S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 340–341.

²³ A. Kamiński, *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, LEX, Warszawa 2012, s. 46–47.

2. Emisja i sprzedaż papierów wartościowych

Alternatywnym wobec pożyczki i kredytu bankowego źródłem finansowania inwestycji w samorządzie, szczególnie o charakterze długoterminowym, jest emisja dłużnych papierów wartościowych., zwanych również komunalnymi papierami wartościowymi. Podstawowym rodzajem papieru, który emitują JST, są obligacje komunalne.²⁴

Według ustawy o obligacjach²⁵, „obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii²⁶, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji, zwanego dalej „obligatariuszem”, i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia”.²⁷ Do warunków emisji obligacji w szczególności zaliczamy:

- rodzaj obligacji;
- oznaczenie emitenta, w tym jego nazwę oraz siedzibę, a jeśli podlega on obowiązkowi wpisu do rejestru dodatkowo numer wpisu do rejestru;
- adres strony internetowej emitenta;
- decyzję emitenta o emisji, a w przypadku emitenta, którego siedziba mieści się poza terytorium Polski dodatkowo oświadczenie o posiadaniu uprawnień do emitowania obligacji zgodnie z właściwym dla niego prawem;
- wartość nominalną obligacji;
- maksymalną liczbę obligacji proponowanych do nabycia;
- opis świadczeń emitenta, które wynikają z obligacji, wysokość tych świadczeń lub sposób, w jaki będzie ustalana ta wysokość, a także termin, miejsce i sposób ich spełniania; jeśli obligacja nie ma postaci dokumentu, to dodatkowo należy określić dni, według których ustala się uprawnionych do świadczeń;
- informację o ustanowionych lub planowanych do ustanowienia zabezpieczeniach, które wynikają z obligacji albo braku zabezpieczenia;
- miejsce oraz datę sporządzenia warunków emisji;
- podpisy osób, które zostały upoważnione do zaciągania zobowiązań w imieniu emitenta.²⁸

²⁴ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 198.

²⁵ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, Dz. U. z 2015 r., poz. 238.

²⁶ Obligacje emitowane w serii to obligacje reprezentujące prawa majątkowe, które podzielono na określoną liczbę równych jednostek. Zob. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, art. 4 ust. 2.

²⁷ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, art. 4 ust. 1.

²⁸ *Ibidem*, art. 6 ust. 1.

Do warunków emisji może również zostać włączone:

- wysokość oprocentowania lub sposób, w jaki będzie ono ustalane, data, od której będzie ono naliczane, oraz termin, miejsce i sposób jego wypłaty, zwane dalej „warunkami wypłaty oprocentowania”;
- zasady przeliczania wartości świadczenia niepieniężnego na świadczenie pieniężne, jeśli przewidywane jest świadczenie niepieniężne;
- wskazanie celu emisji;
- wskazanie możliwości zaliczenia wierzytelności z tytułu wykupu na poczet ceny nabycia obligacji nowej emisji;
- wysokość, forma i warunki zabezpieczenia wierzytelności;
- wskazanie podmiotu pełniącego obowiązki administratora zastawu lub administratora hipoteki;
- upoważnienie podmiotu do prowadzenia ewidencji lub depozytu papierów wartościowych, z którym emitent zawarł umowę, której przedmiotem jest rejestracja obligacji; dzieje się tak w przypadku, jeśli obligacje nie mają postaci dokumentu.²⁹

Obligacje komunalne uważane są za bezpieczne papiery wartościowe, podobnie jak obligacje skarbowe.³⁰ Mogą emitować je „gminy, powiaty oraz województwa, zwane dalej „jednostkami samorządu terytorialnego”, a także związki tych jednostek oraz jednostki władz regionalnych lub lokalnych innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej”.³¹

Do obligacji komunalnych możemy przypisać szereg funkcji, które wiążą się ze sobą i wzajemnie na siebie wpływają. Decydują one także o tym, które obligacje warto kupić. Do najważniejszych funkcji zaliczymy: funkcję lokacyjną, pożyczkową, płatniczą, obiegową, gwarancyjną, prywatyzacyjną, przyciągania kapitału, promocyjną, aktywizacyjną, refinansową, rozwojową oraz preferencyjną.³²

W oparciu o wybrane kryteria można wymienić szereg rodzajów obligacji, które mogą emitować JST.³³

Analizując obligacje w oparciu o okres wykupu, możemy wymienić obligacje krótkoterminowe, średnioterminowe oraz długoterminowe. Termin wykupu pierwszego rodzaju obligacji nie przekracza roku. Obligacje średnioterminowe są emitowane na okres od roku do pięciu lat, natomiast długoterminowe

²⁹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, art. 6 ust. 2.

³⁰ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 224.

³¹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, art. 2 pkt. 5.

³² Szerzej na temat istoty tych funkcji zob. M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 224–225.

³³ Szerzej na temat kryteriów podziału obligacji zob. np. *ibidem*, s. 225–228.

powyżej pięciu lat. Powyższe okresy mają jednak charakter umowny, ponieważ w praktyce mogą przyjąć różną długość.

W przypadku kryterium zasad oprocentowania, możemy wyróżnić obligacje o oprocentowaniu stałym i zmiennym lub obligacje indeksowane i zero-kuponowe.

Zastosowanie stałego oprocentowania dostarcza jednakowy dochód. Odsetki, wyliczane w oparciu o stałą stopę procentową (kupon), płacone są co najmniej raz do roku. Dochód ten określany jest poprzez procent wartości nominalnej obligacji. Zaletą takiego wyboru dla emitenta jest łatwość oszacowania kosztów obsługi obligacji bądź analizy projektu inwestycyjnego, który ma być sfinansowany z emisji tych papierów. Z kolei wadą będzie większe ryzyko zmiany stopy procentowej, gdyż rentowność tych papierów jest ściśle powiązana z rynkowymi stopami procentowymi, które ustala bank centralny. Jeśli bank ten obniży stopy, cena rynkowa obligacji wzrośnie, natomiast w przypadku ich podwyższenia, cena obligacji zmniejszy się. Niezależnie od wysokości stóp procentowych, emitent obligacji zobowiązany jest do wypłacenia kuponów w stałej zadeklarowanej wysokości.

Analizując obligacje z oprocentowaniem zmiennym, należy pamiętać, że dochód z tych obligacji będzie zależał od innego instrumentu finansowego bądź miernika rynkowego, wysokości stóp na rynku finansowym (np. od rentowności 52 tygodniowych bonów skarbowych³⁴). Takie oprocentowanie może stanowić sumę stawki bazowej i marży (zysku) dla inwestora, która odzwierciedla dodatkowy zysk z tytułu zamrożenia kapitału. Należy podkreślić, iż rentowność bonów skarbowych stanowi podstawę przy wyznaczaniu oprocentowania obligacji komunalnych.³⁵

Przy obligacjach indeksowanych, stopa ich oprocentowania podlega korekcie o wskaźnik inflacji, kurs walutowy czy wartość rynkową konkretnego dobra (np. złota). Obligacje te stosuje się w państwach o wysokiej inflacji, aby zabezpieczyć realny dochód inwestora z tych papierów.

Obligacje zero-kuponowe są nieoprocentowane. Nie dostarczają dochodu w okresie ich ważności, dopóki nie zostaną wykupione. Takie obligacje sprzedaje się z dyskontem względem wartości nominalnej. Dochodem z tych obligacji jest wynik, który powstaje po odjęciu wartości nominalnej od ceny sprzedaży. Ten rodzaj obligacji jest przede wszystkim wybierany przez indywidualnych inwestorów, długoterminowych. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego nie mogą emitować papierów wartościowych, które posiadają kupon zeroowy. Takie obostrzenie zawarto w ustawie o finansach publicznych.³⁶

³⁴ Bony skarbowe to krótkoterminowe papiery dłużne emitowane przez rząd. Charakteryzują się one zerowym stopniem ryzyka, a w konsekwencji niskim oprocentowaniem.

³⁵ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 225–226.

³⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 92.

Innym kryterium podziału obligacji jest cel emisji. Według niego obligacje dzielimy na aktywne i pasywne. Te pierwsze służą pozyskiwaniu nowych środków finansowych na cele sprecyzowane w warunkach emisji. Drugie zaś dotyczą finansowania już istniejących zobowiązań, które podlegają restrukturyzacji.

Z kryterium źródła pochodzenia środków finansowych na obsługę obligacji komunalnych wynika podział na obligacje ogólne – obsługiwane ze środków budżetowych – oraz obligacje przychodowe – spłacane z określonych źródeł przychodów.³⁷ Warto podkreślić, iż obligacje przychodowe są korzystnymi instrumentami finansowymi, ponieważ ich spłata nie obciąża budżetu JST. Największą zaletą emisji obligacji przychodowych jest to, że zobowiązań tych nie bierze się pod uwagę przy wyliczaniu wskaźnika zadłużenia, czyli nie wpływają one na poziom dozwolonego limitu długu. Służą one finansowaniu inwestycji, które w późniejszych latach będą dostarczać regularne przychody. Za przykład można podać inwestycje w transport publiczny czy gospodarkę wodno-kanalizacyjną. Ponadto na właścicielu (obligatariuszu) ciąży większe ryzyko w przypadku zakupu obligacji przychodowej niż obligacji ogólnej.³⁸

Obligacje komunalne dominują nad pozostałymi przychodami budżetowymi o charakterze zwrotnym, gdyż nabywcy tych papierów pożyczają pieniądze taniej od banków. Udostępniany kapitał przez banki ma dużo wyższą cenę. Jeśli zaś banki pośredniczą w gromadzeniu środków pieniężnych dla JST w przypadku emisji obligacji, nie ponoszą one wówczas ryzyka utraty środków finansowych, jak to jest w przypadku przyznawania kredytu.

Zagrożeniem, jakie może się pojawić przy emisji obligacji komunalnych, jest otrzymanie mniejszego kapitału niż oczekiwano, jeśli zainteresowanie ich nabyciem jest na niskim poziomie. Natomiast dużą zaletą tej formy pozyskiwania kapitału jest to, że nie trzeba stosować się do zapisów ustawy o zamówieniach publicznych. Dzięki temu można uchronić się przed trudnymi i długimi procedurami przetargowymi, co pozwala na łatwiejsze uzyskanie środków. Wybierając emisję obligacji, JST mogą określić zarówno krąg potencjalnych inwestorów zainteresowanych zakupem tych papierów, jak i termin oraz warunki ich wykupu. Ponadto taka forma pozyskania kapitału pozwala władzom JST na rozdrobnienie wierzycieli.³⁹

JST mogą emitować również bony komunalne, które są krótkoterminowymi papierami wartościowymi. Należą one do instrumentów rynku pieniężnego o charakterze pożyczkowym. Bon komunalny stanowi zobowiązanie emitenta do zwrotu ustalonej nominalnie kwoty jego posiadaczowi w dniu wymagalności. Termin zapadalności bonów komunalnych wynosi do jednego roku. W praktyce jest to instrument rzadko stosowany. Ponadto bony komunalne są

³⁷ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 228.

³⁸ A. Alińska, M. Dworakowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Współczesne finanse publiczne*, Alińska A., Woźniak B. (red.), Difin, Warszawa 2015, s. 247–249.

³⁹ A. Alińska, M. Dworakowska, *op. cit.*, s. 247–249.

nieoprocentowane. Sprzedaje się je z dyskontem, a termin ich zapadalności wynosi od 7 do 180 dni. W teorii może wynosić nawet 360 dni.⁴⁰

3. Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych

Nadwyżka budżetowa ma miejsce wówczas, gdy jednostka samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym wykona wyższą kwotę dochodów niż wydatków. Taka sytuacja może wystąpić w przypadku, gdy JST:

- osiągnie wyższe dochody budżetowe niż zaplanowano;
- pozyska dodatkowe dochody budżetowe;
- oszczędnie wydatkuje środki budżetowe;
- nie wykona wszystkich zaplanowanych na dany rok budżetowy zadań.⁴¹

Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych zaliczana jest do źródeł własnych finansowania deficytu budżetowego w JST.⁴² Ostateczną wielkość nadwyżki ustala się po zakończeniu roku budżetowego. Deficyt samorządu może być sfinansowany nadwyżką z lat ubiegłych, przez którą rozumie się skumulowaną nadwyżkę budżetu, a nie jedynie nadwyżkę, która zaistniała w poprzednim roku budżetowym.⁴³ Nadwyżki budżetowej nie powinno identyfikować się z nadwyżką sektora finansów publicznych, gdyż ta pierwsza ma o wiele węższe znaczenie. Wszystkich przepływów w ramach tego sektora nie można traktować jako dochody i wydatki budżetowe. Wiele z nich nie znajduje miejsca w budżecie.⁴⁴

Nadwyżkę budżetową postrzega się jako specjalną formę rezerwy. Można przeznaczyć ją na inwestycje w toku wykonywania budżetu JST albo nieprzewidziane wydatki (nadwyżkę tę zalicza się do przychodów JST).⁴⁵

Definitywną wielkość nadwyżki można określić, jak już wspomniano, po zakończeniu roku budżetowego. W trakcie jej ustalania należy wziąć pod uwagę prawdopodobne zwroty środków do budżetu państwa. Zwroty te dotyczą m.in. niewykorzystanych przez JST funduszy z dotacji celowych bądź też mogą to być zbyt wysokie kwoty subwencji ogólnej. Nadwyżka jako przychód (bezzwrotny) musi być wykorzystana wyłącznie na pokrycie deficytu.⁴⁶ Jeśli zaś nie wystąpi

⁴⁰ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 235; E. Kornberger–Sokołowska, *op. cit.*, s. 190.

⁴¹ R. Balcerowicz–Frach, *Finansowanie deficytu w jednostce samorządu terytorialnego*, „Finanse publiczne” 2014, Nr 7 (92), s. 41.

⁴² W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *op. cit.*, s. 155.

⁴³ R. Balcerowicz–Frach, *op. cit.*, s. 41.

⁴⁴ *Ustawa o finansach publicznych*, w: *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Smoleń P. (red.), Wolters Kluwer SA, Warszawa 2012, s. 21–22.

⁴⁵ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 96.

⁴⁶ Por. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 224–225.

deficyt, nadwyżkę można wykorzystać jako lokatę bądź udostępnić w formie pożyczki.⁴⁷

4. Prywatyzacja majątku

Istotą prywatyzacji majątku JST jest zbywanie należących do niej akcji i udziałów w spółkach komunalnych.⁴⁸ Prywatyzację majątku, tak samo jak nadwyżkę budżetową, zalicza się do źródeł własnych finansowania deficytu budżetowego. Władze samorządu w przypadku prywatyzacji muszą posługiwać się ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji.⁴⁹ Zasady znajdujące się w tej ustawie precyzują pojęcie prywatyzacji, a także reguły jej wykonywania. W gminach i województwach prywatyzacja majątku może nastąpić wyłącznie dzięki sprzedaży akcji lub udziałów w spółkach utworzonych z przedsiębiorstw komunalnych. Natomiast powiaty nie mogą prywatyzować swojego majątku. Nie mają one przede wszystkim prawa, aby zakładać powyższe spółki. Należy podkreślić, iż przychody uzyskiwane z prywatyzacji są drugoplanowym źródłem, z którego reguluje się deficyt budżetowy w samorządzie.⁵⁰

Postępowania w ramach prywatyzacji mogą toczyć się w trzech przypadkach. Pierwszym z nich jest prywatyzacja jednostek, które prowadzą działalność gospodarczą w obszarze usług komunalnych. Podmioty te są własnościami jednostek samorządowych, które posiadają w nich udziały lub akcje. Drugim przykładem są usługi, które prowadzi się w ramach prywatyzacji majątku komunalnego. Chodzi tu o sprzedaż budynków, lokali z możliwością użytkowania oraz mieszkań. Ostatnia, trzecia forma dotyczy fragmentarycznego zaangażowania sektora prywatnego do strefy usług komunalnych. Takie działania wykonuje się w oparciu o umowy cywilnoprawne. Forma ta dotyczy również podpisywania takich umów jak BOT.⁵¹

Prywatyzacja poprzez sprzedaż majątku może dostarczyć do budżetu JST wysokie wpływy. Niestety taka sytuacja ma miejsce tylko jeden raz. Rezultatem sprzedaży jest odebranie jednostce dochodów w przyszłości oraz szansy sprzedaży majątku. Prywatyzacja polegająca na sprzedaży powoduje brak możliwości wprowadzenia majątku do przedsiębiorstwa, który miałby służyć jako lokata bądź jako poręczenie przy kredycie. Jednakże ważną korzyścią przy prywa-

⁴⁷ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006, s. 570–571.

⁴⁸ R. Balcerowicz–Frach, *op. cit.*, s. 41.

⁴⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 747, 978, art. 68.

⁵⁰ W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *op. cit.*, s. 155–156.

⁵¹ Skrót BOT oznacza buduj (*build*), eksploatuj (*operate*), przekaz (*transfer*) lub buduj (*build*), posiadaj (*own*), przekaz (*transfer*). Umowa typu BOT jest jedną z form finansowania inwestycji. Po realizacji inwestycji BOT może zostać zlikwidowana. Szerzej na temat cech modelu BOT zob. np. W. Kozłowski, *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Difin, Warszawa 2012, s. 76.

tyzacji w takiej formie jest eliminacja wydatków oraz potrzeby inwestowania w przyszłych latach w majątek.⁵²

Wpływy z prywatyzacji są przychodami bezzwrotnymi. Postuluje się, aby tych wpływów nie przeznaczano na bieżące wydatki. Dochód z prywatyzacji ma być wyłącznie przeznaczany na inwestycje.⁵³

5. Wolne środki

Według ustawy o finansach publicznych⁵⁴ wolnymi środkami nazywamy nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym w budżecie JST. Nadwyżka ta wynika z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Będą to środki pieniężne, których nie zaangażowano na finansowanie wydatków bądź rozchodów budżetu JST w poprzednich latach, pochodzące z uprzednio wyemitowanych papierów wartościowych lub zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz uzyskanych w poprzednich latach spłat rat pożyczek, które udzieliły władze JST. Obliczeń wolnych środków w danym roku budżetowym dokonuje się w oparciu o dane z ewidencji bilansowej budżetu (organu JST), prowadzonej w poprzednim roku budżetowym.

W uchwale budżetowej ustala się kwotę planowanego deficytu budżetowego oraz wskazuje źródła jego pokrycia. W trakcie roku budżetowego władze samorządowe, w celu sfinansowania powyższego deficytu, zaciągają kredyty, pożyczki oraz emitują papiery wartościowe. W praktyce może się jednak zdarzyć, że deficyt wykonany na koniec roku budżetowego jest niższy niż planowano. Wówczas może się okazać, że środki pieniężne pozyskane z kredytów, pożyczek lub z emisji obligacji pozostają niewykorzystane. Takie środki przyjmują postać tzw. wolnych środków. Można z nich pokryć deficyt budżetowy, który wystąpi w kolejnych latach.⁵⁵

Zakończenie

Źródła finansowania deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego podlegają reglamentacji prawnej. Ustawa o finansach publicznych zawiera ich zamknięty katalog. Przychody uzyskiwane z tych źródeł mają zróżnicowany charakter. W większości są to środki zwrotne. Zaliczamy do nich kredyty, pożyczki oraz wpływy z emisji papierów wartościowych. Natomiast nadwyżki z lat ubiegłych i wpływy z prywatyzacji majątku powyższych jednostek należą do własnych źródeł finansowania deficytu budżetowego. Z kolei tzw. wolne środki to kwoty pieniężne, których nie zaangażowano na finansowanie wydatków bądź rozchodów budżetu JST w poprzednich latach. Pochodzą one

⁵² L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC, Warszawa 2011, s. 55–56.

⁵³ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *op. cit.*, s. 570–571.

⁵⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 217 ust. 2 pkt 6.

⁵⁵ R. Balcerowicz-Frach, *op. cit.*, s. 41–43.

z uprzednio wyemitowanych papierów wartościowych lub zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także uzyskanych w poprzednich latach spłat rat pożyczek, które udzieliły władze JST. Do podstawowych źródeł finansowania deficytu należą pożyczki i kredyty oraz środki z emisji obligacji komunalnych.

Warto dodać, iż w praktyce występują również przypadki finansowania deficytu ze źródeł nieprzewidzianych w ustawie o finansach publicznych, np. ze środków pieniężnych z rachunku sum depozytowych, z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych bądź z części oświatowej subwencji ogólnej.⁵⁶

Wybór źródeł finansowania deficytu budżetowego nie może być przypadkowy. Władze JST powinny w sposób staranny i z wyprzedzeniem je zaplanować.⁵⁷ Zapewnienie najkorzystniejszego źródła finansowania deficytu uwarunkowane jest kilkoma kryteriami. Możemy do nich zaliczyć czynniki ekonomiczne, społeczne i prawne. Rozpatrując czynniki ekonomiczne, będą to kryteria dotyczące kosztów pozyskiwania środków czy doradztwa prawnego i finansowego, wysokość prowizji bądź zabezpieczeń, koszty gromadzenia środków na jednorazową spłatę, częstotliwość spłat. W skład czynników społecznych wchodzi takie kwestie jak: korzyści marketingowe czy koszty związane z odbiorem społecznym. Natomiast w przypadku kryteriów prawnych duże znaczenie mają procedury zamówień publicznych oraz wpływ formy zadłużenia na sposób prezentacji prognozy długu w danej JST. Należy jednocześnie podkreślić, iż o wyborze konkretnej formy pozyskania kapitału przesądza indywidualny zestaw czynników, które odnoszą się do czasu i miejsca danej operacji.⁵⁸

Bibliografia

1. Alińska A., Dworakowska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, w: Współczesne finanse publiczne, Alińska A., Woźniak B. (red.), Difin, Warszawa 2015.
2. Balcerowicz – Frach R., *Finansowanie deficytu w jednostce samorządu terytorialnego*, „Finanse publiczne” 2014, Nr 7 (92).
3. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006.
4. Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013.
5. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 40.

⁵⁷ K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *op. cit.*, s. 152.

⁵⁸ E. Kornberger-Sokolowska, *op. cit.*, s. 190–191.

6. GUS, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2015.
7. Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LEX, Warszawa 2012.
8. Kamiński A., *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, LEX, Warszawa 2012.
9. Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lexis-Nexis, Warszawa 2012.
10. Kozłowski W., *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Difin, Warszawa 2012.
11. Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC, Warszawa 2011.
12. Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2013.
13. Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
14. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006.
15. *Ustawa o finansach publicznych*, w: *Prawo finansów publicznych. Komentarium akademickie*, Smoleń P. (red.), Wolters Kluwer SA, Warszawa 2012.
16. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
17. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 747, 978.
18. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. z 1997 r., Nr 140, poz. 939 z późn. zm.
19. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 z późn. zm.
20. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
21. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, Dz. U. 2015, poz. 238.

Streszczenie

Sposoby finansowania deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego podlegają reglamentacji prawnej. Ustawa o finansach publicznych zawiera zamknięty katalog możliwych źródeł. Przychody uzyskiwane z tych źródeł mają zróżnicowany charakter. W większości są to środki zwrotne. Zaliczamy do nich kredyty, pożyczki oraz wpływy z emisji papierów wartościowych.

Natomiast nadwyżki z lat ubiegłych i wpływy z prywatyzacji majątku powyższych jednostek należą do własnych źródeł finansowania deficytu budżetowego. Należy podkreślić, iż podstawowymi źródłami finansowania deficytu są pożyczki i kredyty oraz środki z emisji obligacji komunalnych. W praktyce występują również przypadki finansowania deficytu ze źródeł nieprzewidzianych w ustawie o finansach publicznych, np. ze środków pieniężnych z rachunku sum depozytowych, z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych bądź z części oświatowej subwencji ogólnej.

Summary

Ways of financing budget deficit in local government units stem from the law. The Public Finance Act contains closed catalogue of possible financing sources. The revenues stemming from them have different character. They are mostly repayable funds. These include credits, loans and issuing securities. However, the excesses of funds from previous years and the privatization receipts from the above mentioned units are the own sources of financing budget deficit. It should be underlined that the basic sources of financing deficit are loans, credits and issuing municipal bonds. In practice there are also examples of financing local government deficits from other sources, not listed in the Public Finance Act, e.g. from the amount on deposit accounts, from the Company Social Benefits Fund or educational part of the general subsidy.

Informacja o autorach

lic. Martyna Grzebielucha,
absolwent Sopockiej Szkoły Wyższej,
martynagrzebielucha@wp.pl

dr Juliusz Giżyński,
adiunkt w Katedrze Zarządzania Finansami,
Wydział Ekonomiczno-Społeczny,
Sopocka Szkoła Wyższa,
juliusz.gizynski@gmail.com