

Jolanta Włodarek

Oddziaływanie zobowiązań niewymagalnych na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 345-358

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOLANTA WŁODAREK

Uniwersytet Szczeciński

**ODDZIAŁYWANIE ZOBOWIĄZAŃ NIETYMAGALNYCH
NA ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO**

Wstęp

Niedostatek kapitału jest jednym z głównych problemów jednostek samorządu terytorialnego (JST) województwa zachodniopomorskiego, odczuwalny dotkliwie w momencie realizacji inwestycji. Podstawowym źródłem zasilania kapitałowego, poza własnymi dochodami JST, są zwrotne środki finansowe oferowane przez banki, których uzyskanie jest uzależnione od spełnienia określonych warunków wynikających z mocy prawa. W praktyce zauważa się jednak wzrost zobowiązań niewymagalnych, przy jednoczesnym niezaliczaniu ich do długu, co może świadczyć o korzystaniu przez JST z innych form płatności, których zgodność z obowiązującymi przepisami finansów publicznych jest wątpliwa.

Celem opracowania jest analiza i ocena zobowiązań niewymagalnych JST województwa zachodniopomorskiego w świetle prowadzonych inwestycji publicznych.

1. Istota zobowiązań niewymagalnych

Problem zobowiązań niewymagalnych, jako jednego z istotnych źródeł ryzyka budżetu samorządu, pojawia się zwłaszcza w aspekcie nadmiernego obciążenia

zenia długiem publicznym. Zobowiązania niewymagalne wynikają z przyszłych zdarzeń gospodarczych, których obowiązek wykonania został określony wartościowo, a ich zapłata spowoduje wykorzystanie posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki¹.

W literaturze przedmiotu szczególnie podkreśla się zachowanie bieżącej płynności finansowej, jako relacji opisującej zdolność do wywiązywania się z bieżącymi zobowiązaniami danej JST. Dlatego uzasadniona wydaje się ocena zdolności wywiązywania się samorządu z zaciągniętych zobowiązań niewymagalnych. Analiza powoła dokonać wyboru wariantu, na podstawie którego samorząd będzie prowadził politykę wyboru zewnętrznych źródeł finansowania². Jednak nie można zapominać, że podstawą sporządzenia wszelkich informacji jest spełnienie warunku natychmiastowej ewidencji wszystkich zdarzeń gospodarczych w czasie, kiedy one następują, a nie dopiero w momencie fizycznego ich uregulowania³. Z problematyką zobowiązań niewymagalnych wiąże się istota i sens zawierania umów z odroczonym terminem płatności. Zagadnienie związane jest ze zobowiązaniami, których termin płatności jeszcze nie nadszedł i nie są wymagalne, a zatem nie są zaliczane w JST do długu publicznego. W konsekwencji nie są uwzględniane przy obliczaniu ustawowych limitów obciążenia budżetu wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych⁴. Co więcej, konstrukcja sprawozdań z wykonania budżetu jest taka, że zobowiązania niewymagalne wykraczające poza rok budżetowy są widoczne w zasadzie jedynie w bilansie.

Wskazana regulacja prawna zachęca wręcz, aby w relatywnie łatwy sposób ominąć wszelkie rygory związane z zaciągnięciem kredytów, pożyczek, czy też emisją obligacji komunalnych. Każda bowiem uchwała organu stanowiącego JST w sprawie zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego wymaga opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz uwzględnienia w wieloletniej prognozie finansowej, wpływa więc na ustawowe limity zadłużenia, a jego spłata jest prezentowana w sprawozdaniach budżetowych. Jeżeli samorząd przedłuży w czasie spłatę zobowiązania niewymagalne, to Regionalna Izba Obrachunkowa nie

¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, art. 3 ust. 1, pkt 20 (DzU 2013, poz. 613).

² M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 95–98.

³ *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PTE Warszawa 2011, s. 435.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.).

dysponuje w zasadzie instrumentami, za pomocą których mogłaby negatywnie wpłynąć na takie działanie. Praktykę taką można zauważyć, gdy JST nie spłaci tych zobowiązań w terminie, co może spowodować gigantyczną kwotą wzrostu długu publicznego⁵.

Warto, aby podejmujący decyzje w sprawie wieloletniego i znacznego obciążania przyszłych budżetów JST kierowały się słowami, że: *obietnica dotycząca przyszłego działania jest wiarygodna, jeśli jej dotrzymanie w przyszłości jest optymalne dla obiecującego. Zobowiązanie polega na ograniczeniu swobody własnego działania w przyszłości, w celu uczynienia dzisiejszej obietnicy bardziej*⁶.

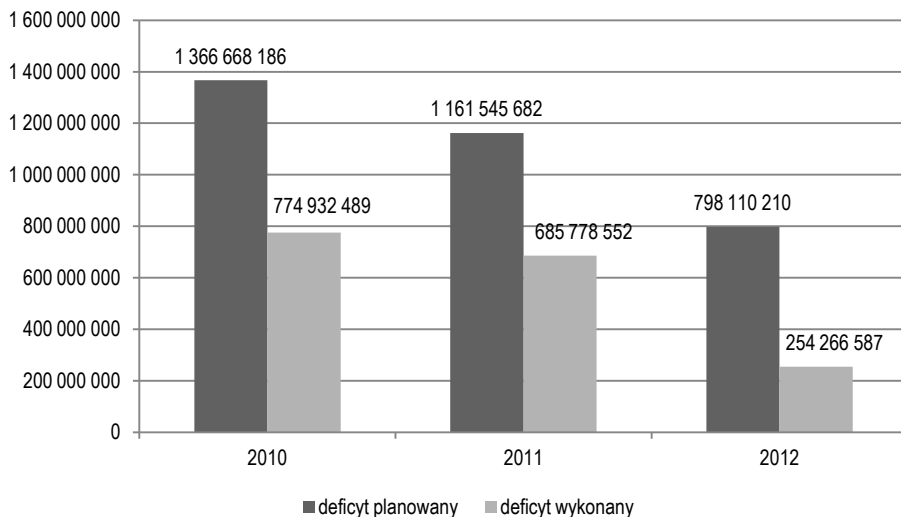
2. Dług i deficyt budżetowy wobec inwestycji publicznych

Stale rosnące potrzeby społeczne wymagają dodatkowych środków finansowych na ich zaspokojenie, które związane jest z pokryciem rosnących wydatków inwestycyjnych, bez których JST nie mogą się rozwijać. Podstawową przyczyną zaciągania długu jest brak wygenerowanych we własnym zakresie środków finansowych na pokrycie zaplanowanych i realizowanych wydatków. Sytuacja taka nie musi świadczyć o złej kondycji finansowej podmiotu, ale często spowodowana jest wielkością nakładów inwestycyjnych, które nie mogą być sfinansowane bieżącymi wpływami budżetowymi. W celu ukazania kształtowania się w latach 2010–2012 deficytu rzeczywistego JST województwa zachodniopomorskiego przeprowadzono badania empiryczne, a wyniki zaprezentowano na rysunku 1.

Analiza wskazuje, iż w latach 2010–2012 różnice między planowanym deficytem budżetowym JST województwa zachodniopomorskiego kształtowały się od 59% do 32% rzeczywistego wykonania.

⁵ S. Huczek, *Odraczanie spłaty zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 3/2006, www.gmina.pl/pwp/index.php.

⁶ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia, wydanie IV zmienione*, PTE Warszawa 2007, s. 517.



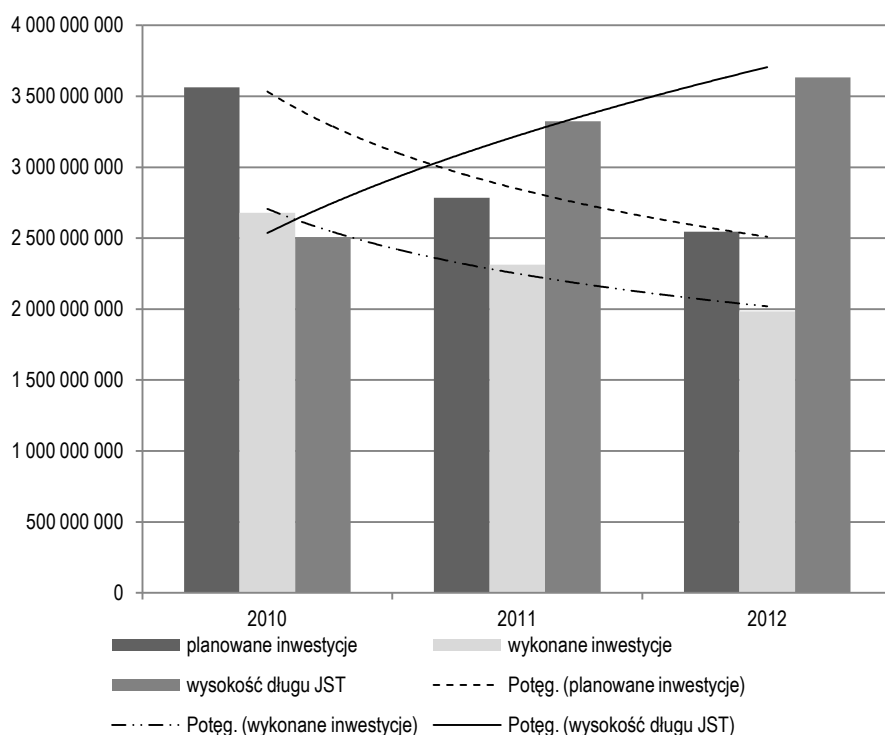
Rys. 1. Kształtowanie się deficytu JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2010–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety jednostek samorządu terytorialnego 2010–2012 r., Analizy budżetów JST*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, www.szczecin.rio.gov.pl.

Z danych liczbowych wynika, że w 2011 r. różnica deficytu rzeczywistego i planowanego była najmniejsza – 59,04%, podczas gdy w 2010 r. wynosiła 56,7%, a w 2012 r. kształtowała się na poziomie największym, bo 31,86%.

Znaczny błąd planowania w omawianych latach wpłynął korzystnie na zmniejszenie długu JST. Jednak powstaje pytanie, czy zmniejszenie faktycznego deficytu w stosunku do planowanego wpłynęło negatywnie na realizację inwestycji publicznych? Odpowiedź na postawione pytanie przedstawiono na rysunku 2.

Przeprowadzone badania pokazują, że w latach 2010–2012 różnice w wartości wykonanych wydatków inwestycyjnych w porównaniu do planowanych kształtują się niemalże identycznie, jak różnice wykonania deficytu we wskazanym okresie (rysunek 1).



Rys. 2. Wielkość zrealizowanych inwestycji publicznych do planowanych w porównaniu do wysokości długu JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2010–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety jednostek samorządu terytorialnego 2010–2012 r., Analizy budżetów JST*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, www.szczecin.rio.gov.pl.

Przeprowadzone badania pokazują, że w latach 2010–2012 różnice w wartości wykonanych wydatków inwestycyjnych w porównaniu do planowanych kształtują się niemalże identycznie jak różnice wykonania deficytu we wskazanym okresie (rysunek 1). Natomiast dług JST województwa zachodniopomorskiego na koniec 2012 r. wzrósł o 45% w porównaniu do 2010 r., co w ogóle nie jest związane z wielkością zrealizowanych inwestycji w 2012 r., które znacznie (o 35%) się zmniejszyły. Przedstawiona analiza odpowiada na wcześniej postawione pytanie: JST województwa zachodniopomorskiego przeznaczają

ją od 2011 r. mniejsze wartości budżetu na inwestycje publiczne (w 2011 r. mniej o 13,7% w stosunku do 2010 r., a w 2012 r. mniej o 14,2% w porównaniu do 2011 r.) natomiast zadłużały się w celu dokonywania spłaty zaciągniętych zobowiązań długoterminowych w latach ubiegłych (w 2011 r. więcej o 32,6% w stosunku do 2010 r., a w 2012 r. więcej o 9,2% w porównaniu do 2011 r.)⁷.

Warto zauważyć, że główne teorie finansów publicznych kwestię deficytu budżetowego i długu publicznego prezentują w dwóch, sprzecznych ze sobą stanowiskach:

- a) liberalnym⁸, postulującym neutralność polityki fiskalnej względem procesów gospodarczych i uznającym deficyt i dług publiczny za zjawiska szkodliwe, które są skutkiem źle funkcjonującego państwa;
- b) interwencjonistycznym⁹, zakładającym aktywną politykę fiskalną władzy publicznej, która wykorzystując deficyt budżetowy i dług publiczny staje się narzędziem stymulowania gospodarki¹⁰.

W teorii finansów publicznych nie ma jednolitego stanowiska na temat zasadności wykorzystania deficytu budżetowego i długu publicznego, gdyż są one pochodną prezentowanych przez poszczególne nurty teorii ekonomii. Przykładem mogą być merkantyliści, którzy mieli generalnie pozytywny stosunek do zadłużenia publicznego, gdyż uważali, że powiększa on bogactwo społeczeń-

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 89 (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁸ A. Smith wniósł ogromny wkład w teorię finansów publicznych (skarbowości) i podatku. Wyraźnie ograniczał rolę państwa w gospodarce do klasycznych funkcji publicznych, przy czym był zwolennikiem stosowania opłat za usługi publiczne w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i oświaty, aby w jak najmniejszym stopniu obciążała podatników. Podatki traktował jako zło konieczne. Obszary działalności dla państwa to: obrona zewnętrzna, ochrona własności i wymiar sprawiedliwości, organizacja robót publicznych. Jego następcy J.B. Say i D. Ricardo (S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN Warszawa 1997, s. 32).

⁹ Jedną z teorii było prawo stałego wzrostu wydatków publicznych A. Wagnera dot. wzrostu redystrybucji budżetowej. Współczesne państwo nie jest w stanie samodzielnie realizować wszystkich swoich funkcji, dlatego część zadań przekazuje organom lokalnym. To jest powodem wzrostu wydatków publicznych. Wagner próbował rozwiązać problem optymalnej wielkości wydatków i ich granic. Maksymalny dopuszczalny poziom wydatków to nadmiernie obciążenie gospodarki podatkami, przez co obniża się poziom konsumpcji i akumulacji. Natomiast J.M. Keynes to twórca koncepcji polityki fiskalnej. Stanem normalnym w gospodarce jest nierównowaga, niepełne wykorzystanie zdolności wytwórczych oraz bezrobocie. Stan równowagi jest natomiast celem, do którego gospodarka powinna zmierzać. Popierał tworzenie deficytu budżetowego jako metody zwiększenia efektywnego popytu (M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 47–49).

¹⁰ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 363.

stwa i jak „kopalnia złota” przyczynia się do wzrostu aktywów narodowych¹¹. Krytyczny stosunek do zadłużenia publicznego miał J.S. Mill, który dowodził, że dług publiczny powoduje podwójne obciążenie – pierwsze ponoszone przez obecne pokolenia pracowników, ponieważ nakłady, które w innym razie wykorzystywane byłyby w celu wspierania rynku pracy, są prywatnym pracodawcom odebrane oraz drugie, które jest przeniesione w przyszłość ze względu na podatki wymagane pod kątem obsługi długu¹². Innym przykładem jest teoria stworzona przez P. Leroy-Beaulieu, który zwraca uwagę na problem celu zadłużenia, który w dużej mierze determinuje sens zaciągania pożyczek publicznych z punktu widzenia interesów społeczeństwa¹³. Jednak kategorie te są ze sobą ściśle powiązane, gdyż konieczność finansowania deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązań długoterminowych tworzy dług publiczny i jest w rezultacie skutkiem obsługi zaciągniętego wcześniej długu i może być przyczyną wystąpienia deficytu¹⁴.

Zobowiązania długoterminowe w praktyce powinny być przeznaczane tylko na finansowanie inwestycji publicznych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym. Takie obiekty powinny współuczestniczyć w spłacie zadłużenia i ponosić koszty ich wytworzenia, a bieżące zadania JST powinny być finansowane bieżącymi dochodami w myśl tzw. „złotej reguły” zrównoważonego budżetu. Zwiększenie dyscypliny finansowej samorządu obowiązuje od 2012 r. i eliminuje zadłużanie się na cele bieżące¹⁵.

3. Zobowiązania niewymagalne w kontekście wzrastającego długu publicznego

Zastanawiając się nad sformułowaniem pojęcia długu warto pochylić się nad teorią, która zakłada, że dług to nie tylko zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek¹⁶. Zainteresowanie JST umowami nienazwanymi, które mogą pro-

¹¹ A. Babczuk, *Problem deficytu i długu publicznego w przedkeynesowskiej myśli ekonomicznej*, *Ekonomista* 2008 nr 6, s. 779.

¹² Ibidem, s. 42.

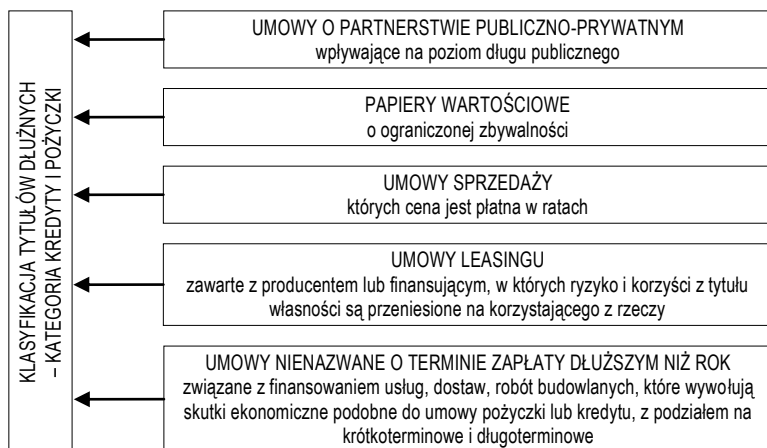
¹³ M. Poniatowicz, *Dług publiczny...* op.cit., s. 44.

¹⁴ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 2003, s. 9.

¹⁵ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium S., Warszawa 2004, s. 131.

¹⁶ M. Poniatowicz, *Dług publiczny...* op.cit., s. 64.

wadzić do obejścia prawa z ekonomicznego punktu widzenia, w rezultacie powodują narastanie zadłużenia¹⁷. Istotna zmiana przepisów prawa w grudniu 2010 r. spowodowała konieczność ujawnienia przez JST umów przypominających swym charakterem kredyty i pożyczki oraz włączenie ich do tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego (rysunek 3).



Rys. 3. Klasyfikacja umów dłużnych – kategoria kredyty i pożyczki

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (DzU nr 298, poz. 1767).

Cechą wspólną umów sprzedaży, umów leasingu, a także umów nienazwanych jest przesunięcie określonej wartości gospodarczej (zwykle pieniężnej) z majątku jednego podmiotu do majątku innego, połączone z obowiązkiem zwrotu. Wątpliwości wzbudzają umowy nienazwane, które uwzględniają wszelkie umowy wykazujące ekonomiczne podobieństwo do umowy pożyczki lub kredytu¹⁸. Sam proces powstania zobowiązania w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące wyrobów i usług (tzw. kredyty handlowe) nie zwiększa długu publicznego. Jed-

¹⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wydanie 3, PWN, Warszawa 2005, s. 330.

¹⁸ Pismo Ministerstwa Finansów nr DP14/MKT/657/274/11/5145 z dnia 22.12.2011 r.

nak, jeżeli kredyt handlowy zostanie przejęty od dostawcy (producenta) przez bank, np. przez zawarcie umowy cesji (przelewu) wierzytelności, to kredyt handlowy zalicza się do długu publicznego. To samo dotyczy przypadku, gdy kredyt handlowy zostanie przejęty przez inny bank, np. instytucję finansową czy też jakkolwiek inny podmiot, który spełni świadczenie za JST wobec dostawcy lub producenta, a JST będzie zobowiązana wobec niego do spełnienia świadczenia w ratach, najczęściej powiększonych o odsetki (lub prowizję).

Zauważa się obecnie, że w celu ominięcia konieczności zakwalifikowania umowy do długu publicznego JST odraczają termin jej płatności. Ponadto zawierają porozumienia z bankiem, które dotyczą restrukturyzacji przyjętych przez bank wierzytelności. Takie zadłużenie nie jest ujmowane w długu publicznym, a jedynym dokumentem wskazującym na wielkość tego typu zobowiązań niewymagalnych jest sprawozdanie o wydatkach budżetowych (Rb-28S). Zatem, nie wydaje się zasadne traktowanie każdej płatności wynikającej z porozumienia pierwotnego, jako wynikającej z odrębnego tytułu, gdyż w ten sposób można byłoby taką płatność restrukturyzować w momencie nadejścia terminu wymagalności i przekwalifikowywać¹⁹.

W celu poznania i zweryfikowania wielkości zobowiązań niewymagalnych przeprowadzono badania empiryczne w JST województwa zachodniopomorskiego. W wyborze JST kierowano się wskaźnikiem zadłużenia powyżej 30% oraz kwotą zobowiązań niewymagalnych powyżej 1 mln zł. Obserwacja ma na celu analizę kształtowania się zadłużenia, co ujęto w tabeli 1. Porównaniem objęto powstałe w latach 2010–2012 zobowiązania niewymagalne w stosunku do zadłużenia JST oraz wskaźników długu publicznego.

Tabela 1

Zobowiązania niewymagalne JST województwa zachodniopomorskiego

Rok	Nazwa JST	Wskaźnik zadłużenia	Kwota zadłużenia	Kwota zobowiązań niewymagalnych
2010	Będzino	69,2	16 171 404	2 800 000
2011		68,8	18 462 292	0
2012		54,4	17 247 605	0
2010	Bobolice	48,1	13 905 000	2 186 737

¹⁹ Pismo Ministerstwa Finansów nr DP14/657/26/MKT/2013/873-RD z dnia 31.01.2013 r.

Rok	Nazwa JST	Wskaźnik zadłużenia	Kwota zadłużenia	Kwota zobowiązań niewymagalnych
2011		56,3	17 858 960	0
2012		49,5	17 808 246	0
2010	Chojna	44,9	13 528 635	2 689 720
2011		56,4	19 822 892	0
2012		20,2	12 495 165	0
2010	Gościno	67,3	7 542 723	3 967 790
2011		51,4	10 554 232	3 174 232
2012		40,9	10 541 916	3 174 232
2010	Karlino	62,1	24 418 200	1 713 141
2011		57,2	25 480 328	0
2012		61,2	32 042 729	0
2010	Lipiany	100,4	6 323 839	8 626 800
2011		106,2	16 675 189	8 161 764
2012		91,2	15 363 503	7 533 936
2010	Maszewo	40,8	9 473 679	0
2011		43,9	11 955 096	0
2012		83,7	20 165 406	3 918 139
2010	Międzyzdroje	74,0	20 469 113	12 012 646
2011		44,0	19 401 809	0
2012		48,0	21 122 435	0
2010	Mirosławiec	31,8	5 706 182	1 121 345
2011		26,9	5 019 449	0
2012		22,8	4 353 896	0
2010	Mysłibórz	54,8	25 590 440	5 327 621
2011		54,2	30 065 199	0
2012		48,6	28 639 173	0
2010	Ostrowice	107,8	6 267 544	6 427 167
2011		60,0	9 718 593	2 304 216
2012		146,0	16 028 325	3 325 261
2010	Pełczyce	83,3	21 663 546	53 965
2011		94,2	23 792 349	134 345
2012		93,6	22 713 424	90 281
2010	Polczyn-zdrój	55,5	19 933 981	6 822 576
2011		52,9	25 642 616	0
2012		42,7	23 082 938	0
2010	Przybiernów	89,0	9 061 351	2 887 449
2011		81,3	11 794 243	839 232
2012		72,7	10 973 239	631 711
2010	Rąbino	70,9	1 675 682	6 067 457
2011		58,1	7 018 546	0
2012		46,6	6 335 020	70 471
2010	Recz	89,6	12 251 974	5 552 560
2011		92,8	18 290 605	4 539 946
2012		86,1	15 963 790	3 951 952
2010	Trzebiatów	101,1	38 544 367	16 722 539
2011		85,8	48 675 519	1 418 851
2012		56,7	44 744 189	37 591 307
2010	Złocieniec	61,5	19 031 636	5 962 630

Rok	Nazwa JST	Wskaźnik zadłużenia	Kwota zadłużenia	Kwota zobowiązań niewymagalnych
2011		61,8	25 713 617	0
2012		55,1	25 206 052	208 660
2010	Powiat walecki	63,2	21 281 400	12 730 214
2011		59,1	29 183 079	0
2012		60,3	30 568 961	0
2010	Średnia arytmetyczna	69,23	15 412 668	5 456 440
2011		63,75	19 743 401	1 082 768
2012		62,12	19 757 685	3 183 997

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety jednostek samorządu terytorialnego 2010–2012 r., Analizy budżetów JST*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, www.szczecin.rio.gov.pl.

W badanym okresie najwyższe zobowiązania niewymagalne wykazały Lipiany, Ostrowice, Recz i Trzebiatów. Problem zobowiązań niewymagalnych szczególnie jest zauważalny w przypadku JST o znacznym wskaźniku zadłużenia. Występowanie zobowiązań niewymagalnych umożliwia niekontrolowane narastanie zadłużenia z tytułu np. odroczonej terminowości płatności zobowiązań wymagalnych, kredytowanie umów inwestycyjnych poprzez zawieranie umów krótkoterminowych i przekazywanie ich do instytucji finansowych.

Wybierając źródła finansowania inwestycji publicznych organy JST muszą się kierować wieloletnimi decyzjami. Nie powinny natomiast sugerować się bieżącą sytuacją finansową. Zamiar związany z zadłużaniem winien być przedmiotem długotrwałego procesu z różnego rodzaju etapami postępowania organów JST, m.in.: planowanie, organizowanie, realizowanie i kontrolowanie wielkości oraz struktury długu²⁰. Strategicznym dokumentem, nad którym powinien pochylić się organ stanowiący podejmując decyzję o zadłużaniu JST jest Wieloletnia Prognoza Finansowa²¹.

Nad tym problemem warto się zastanowić, gdyż tolerowanie w dłuższym okresie zobowiązań niewymagalnych może zagrozić płynności finansowej JST oraz uniemożliwić wykonywanie podstawowych zadań publicznych. Odroczenie terminów spłaty zobowiązań samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym, a nawet – z uwagi na wartość pieniądza w czasie – może nieść pozytywne skutki dla JST. Jednak istotne jest, aby te płatności były dostosowane do moż-

²⁰ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego, wydanie drugie zmienione*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010, s. 273.

²¹ Ustawa o finansach publicznych, op.cit., art. 226–232.

liwości budżetów tych jednostek. Inną zasadniczą kwestią jest trudność weryfikacji zobowiązań niewymagalnych w budżecie w porównaniu do kredytów, pożyczek i obligacji, które zauważymy w planowaniu oraz w sprawozdawczości. Może to w perspektywie czasu doprowadzić do beztroski władz JST w zaciąganiu zobowiązań niewymagalnych. Warto w tym miejscu pamiętać, że „zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego”²².

Przepisy prawne nie przewidują żadnych ograniczeń w zakresie wyboru banku lub innej instytucji, do której JST może zgłosić się z wnioskiem o udzielenie kredytu, pożyczki lub emisję papierów wartościowych. Jednak mając na uwadze znaczenie poszczególnych uczestników projektu inwestycyjnego, można zaryzykować stwierdzenie, że banki poprzez zasilanie w zwrotne źródła finansowania, obok władz publicznych, zajmują czołowe miejsce. Z uwagi na szczegółowe cele działalności poszczególnych instytucji kredytowych, zwrotne instrumenty dłużne różnią się warunkami kredytowania, długością okres kredytowania oraz możliwością ich uzyskania²³.

Poszukiwanie skutecznych metod pozyskania instrumentów dłużnych powinno być szczególnym wyzwaniem organów JST, gdyż konsekwencje wyboru są długoterminowe i mają wpływ na perspektywiczną sytuację finansową.

Podsumowanie

Pozyskanie przez JST zwrotnych źródeł finansowania jest mocno zdeterminowane przez warunki ekonomiczne oraz stan ich zadłużenia. Dochody nie pokrywają w pełni wydatków inwestycyjnych i zachodzi konieczność uzupełniania niezbędnych środków finansowych.

Niepokój budzą pojawiające się praktyki JST województwa zachodniopomorskiego związane z zawieraniem umów z wykonawcami lub instytucjami finansującymi, znacznie przekraczające możliwości spłaty rocznego budżetu JST. Zauważyć jednak należy, że w naszym prawie w zasadzie nie ma postanowień sankcjonujących w sposób wyraźny takie działanie, jak podpisanie umowy przewidującej spłatę w jednym roku sięgającą 80% dochodów budżetu. Ponadto zasady finansów publicznych nie odwołują się wprost do sformułowanej reguły

²² Wyrok TK z 15 marca 2005r., sygn. K/9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24.

²³ *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. A. Koźuch, K. Brzozowska, Fundacja WZ, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006, s. 104.

troski o bezpieczeństwo budżetu. Wydaje się, że należałoby zaproponować zmianę przepisów finansów publicznych, które dostrzegałaby zaciąganie zobowiązań niewymagalnych z odroczoneymi terminami płatności, które w przyszłości mogą stanowić w JST potencjalne ryzyko utraty płynności finansowej.

Zaciągnięcie zobowiązań niewymagalnych bez zabezpieczenia środków w budżecie można w określonych okolicznościach uznać za działanie na szkodę interesu gminy, co może wyczerpywać znamiona przestępstwa. Problemem może być jednak ustalenie, jaki jest zakres upoważnienia dla organu wykonawczego gminy do zaciągania takiego zobowiązania – budżet jest przecież tylko rocznym planem finansowym i inwestycje wykraczające poza rok budżetowy można ujmować tylko w załączniku „wieloletnie programy inwestycyjne”. Mając na uwadze rosnące zadłużenie, jednostki samorządu terytorialnego powinny się skupić na poszukiwaniu nowych rozwiązań finansowania inwestycji, chociażby poprzez partnerstwo publiczno-prywatne, którego przedmiotem jest realizacja przedsięwzięć mających na celu zadania publiczne, a główną jej cechą jest ukierunkowanie na realizację celów ekonomicznych i społecznych²⁴.

THE INFLUENCE OF UNMATURED LIABILITIES ON THE LOCAL GOVERNMENT UNITS DEBT IN EXAMPLE OF WESTPOMERANIAN VOIVODESHIP

Summary

The acquisition of the resources for the investment financing by the local government is strongly determined by the economic conditions and debt level. The proceeds do not constitute the full cover for any investment expenditure and thus there arises the necessity of supplementing the indispensable financial means. The juxtaposition of the individual comparative parameters, used for this study, allowed to notice the dangerously rising number of the unmatured liabilities. There arises the fear that, while looking for solutions to evade the binding laws on the public debt, the local government financ-

²⁴ K. Brzozowska, *Uwarunkowania prawne partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju polskich samorządów terytorialnych*, w: *Polska samorządność w integrującej się Europie. I Forum Samorządowe*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.

es its statutory due liabilities with short-term agreements, which often are more expensive and are burdened with a higher risk.

Translated by Wojciech Mączka