

Wiesława Maryla Miemiec

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: wieslawa.miemiec@uwr.edu.pl

WYDATKI BUDŻETU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZEZNACZONE NA FINANSOWANIE KOSZTÓW OBSŁUGI DŁUGU TYCH JEDNOSTEK

EXPENDITURES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS FOR FINANCING THE PUBLIC DEBT SERVICE AS A PARTICULAR KIND OF CURRENT EXPENDITURES

DOI: 10.15611/pn.2017.485.22

JEL Classification: H74, H76, H81

Streszczenie: Przedmiotem opracowania jest przedstawienie i zbadanie wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej określanych jako JST) przeznaczonych na finansowanie kosztów obsługi zadłużenia tych jednostek. Zadłużenie to jest finansowane zarówno rozchodami, jak i wydatkami budżetu JST. Stąd należało ustalić pojęcie wydatków i rozchodów budżetu JST, a także relacje, jakie zachodzą pomiędzy tymi instytucjami finansowo-prawnymi w odniesieniu do finansowania zobowiązań JST. W dalszej części opracowania ustalono strukturę wydatków bieżących w budżetach JST służących do finansowania kosztów obsługi zadłużenia. Badania empiryczne przeprowadzono z uwzględnieniem danych dotyczących województwa dolnośląskiego. Przeprowadzone badania umożliwiły ustalenie specyfiki tego rodzaju wydatków w odniesieniu do pozostałych wydatków bieżących.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dług, wydatki, finansowanie.

Summary: The aim of the paper is to present and investigate expenditures from territorial self-government (LSG) unit budgets that aim at financing the service costs of their debt. LSG debt is financed both by outgoings and expenditures from the LSG budget. It is necessary therefore to explain the notions of both outgoings and expenditures, as well as to define relations between these legal and financial institutions with respect to the financing of LSG liabilities. In the second part of the paper the structure of LSG budget expenditures for financing the debt service costs has been determined, taking into account the data for the Lower Silesia Voivodeship. Investigations of binding legal regime in this subject has made possible not only to define the specificity of this kind of expenditures with reference to other kinds of current expenditures, but also their influence on the construction of debt service ratio.

Keywords: self-government, debt, expenditures, financing.

1. Uwagi wprowadzające

Dług publiczny i deficyt budżetowy są stałymi instytucjami towarzyszącymi współczesnym budżetom publicznym i gospodarce budżetowej. Dług publiczny powstaje w okresie wieloletnim przez skumulowanie w ciągu tego okresu różnorodnych zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST). W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zasadniczym źródłem powstawania długu publicznego są potrzeby pożyczkowe podmiotu publicznego, wynikające z konieczności finansowania w dłuższym okresie zadań inwestycyjnych [Ofiarski 2010, s. 148]. Dług jest zjawiskiem o charakterze zarówno prawnym, jak i ekonomicznym. Deficyt budżetowy, mający także złożony charakter, jest natomiast związany z okresem roku budżetowego i dotyczy najczęściej zobowiązań zaciąganych po stronie przychodów w ramach budżetu JST. Stopień zadłużenia JST oraz koszty jego obsługi w istotny sposób wpływają na gospodarkę realizowaną przez poszczególne jednostki. Występują także zróżnicowane źródła finansowania zadłużenia JST. Sam dług jednostek samorządowych finansowany jest najczęściej poprzez rozchody budżetów JST, natomiast wydatki tych budżetów przeznaczane są przede wszystkim na koszty jego obsługi.

Przedmiotem badań w tym opracowaniu jest wskazanie rodzaju wydatków związanych z finansowaniem kosztów obsługi długu publicznego JST oraz ustalenie, czy wydatki tego rodzaju charakteryzują się określoną specyfiką w odróżnieniu od pozostałych wydatków budżetowych JST. Należy w związku z tym sprecyzować pojęcie i rodzaje wydatków budżetowych, zakres regulacji prawnej obejmującej podstawy ich dokonywania, a także inne ograniczenia prawne. Istotny jest też wpływ tego rodzaju wydatków na konstrukcję wskaźnika obsługi zadłużenia, wyrażony w obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych.

2. Zagadnienia pojęciowe oraz relacja wydatków do rozchodów budżetów JST

Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) JST posiadają kompetencję do zaciągania zobowiązań finansowych w celu: 1) pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu gminy; 2) finansowania planowanego deficytu JST; 3) spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; 4) wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Ponadto art. 90 u.f.p. przewiduje możliwość zaciągania pożyczek w państwowych funduszach celowych (o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi) na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w ramach przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Zaciągnięte na podstawie przepisów u.f.p. zobowiązania JST „kreują” zatem dłużne tytuły, które muszą zostać przez JST spłacone. Z prawnego punktu

widzenia spłata powstałych w takim trybie zobowiązań przyjmuje prawną formę wydatków lub rozchodów budżetu JST. Temat opracowania ogranicza analizę do wydatków budżetu JST stanowiących spłatę kosztów zaciągniętych zobowiązań. Wydaje się jednak, że zasadne jest nie tylko zdefiniowanie pojęcia wydatków budżetów JST i ich rodzajów, ale także ustalenie relacji pomiędzy wydatkami a rozchodami budżetu JST w aspekcie finansowania zobowiązań JST.

W literaturze prawa budżetowego przez wydatki publiczne rozumie się ustawowo przewidziane nakłady wyrażone w pieniądzu (limity), które bezzwrotnie i ostatecznie są przeznaczane na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności oraz na pokrycie kosztów funkcjonowania podmiotu publicznego (w tym przypadku JST), za realizację których podmioty te ponoszą odpowiedzialność [Dębowska-Romanowska 2010, s. 115]. W innym ujęciu wydatki budżetów JST stanowią finansowo ustalony koszt wyrażony w pieniądzu, przewidziany dla wykonania określonego zadania publicznego przewidzianego w przepisach prawnych. Można więc przyjąć, że wydatki budżetu JST stanowią pieniężny wyraz realizacji zadań wykonywanych przez JST. Zgodnie z zasadą samodzielności, w ramach realizowanej polityki wydatkowej, JST ustalają hierarchię ważności tych zadań. Tym samym ustalana jest hierarchia ważności wydatków służących ich finansowaniu, a także zakres i formy ich realizacji. Działania te podlegają określonej determinacji prawnej, przewidującej zasady i procedury dotyczące planowania wydatków oraz administrowania zgromadzonym zasobem środków publicznych. Wydatki JST mają zatem charakter wtórny względem zadań publicznych, a rozstrzygnięcie dotyczące struktury i wysokości wydatków powinno być podjęte przez JST na podstawie i w ramach obowiązującego prawa. Wydatki budżetu JST wiążą się z realizacją redystrybucji definitywnej. Cechuje je bezzwrotny i ostateczny charakter płatności. Do prawnych form wydatków publicznych zalicza się zwykle: a) wynagrodzenia za pracę i dodatki do nich; b) zasiłki, renty, emerytury; c) stypendia, nagrody; d) odszkodowania; e) dotacje; f) należności z tytułu dostaw i usług; g) spłaty kosztów długu i oprocentowania pożyczek; h) udzielone pożyczki i lokaty.

W zależności od zastosowanego kryterium można wyróżnić różne rodzaje wydatków, np. wydatki realne, redystrybucyjne, sztywne. W art. 236 u.f.p. wyróżnione zostały obok wydatków majątkowych także wydatki bieżące, które w układzie działów i rozdziałów powinny być wyszczególnione w planie wydatków budżetu JST. Ustawodawca nie zdefiniował jednak poszczególnych rodzajów wydatków. W ust. 2 powołanego przepisu sformułowano jedynie definicję negatywną wydatków bieżących, według której przez wydatki bieżące budżetu JST należy rozumieć wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. W ust. 3 tego przepisu sformułowano otwarty katalog, w ramach którego wskazano przykładowe planowane kwoty wydatków bieżących. Obok wydatków jednostek budżetowych na wynagrodzenia i naliczone od nich składki, wydatków na realizację ich statutowych zadań, wymienione zostały również dotacje na zadania bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa

w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 w części związanej z realizacją zadań JST, oraz wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST przypadające do spłaty w danym roku budżetowym. Wymieniono także wydatki na obsługę długu JST. Wyróżnienie wydatków bieżących, zwanych też wydatkami operacyjnymi, pośród wydatków majątkowych odgrywa istotną rolę nie tylko w odniesieniu do zwiększenia czytelności i przejrzystości budżetu JST, ale również dla oddzielenia źródeł ich finansowania oraz ustalenia wyniku operacyjnego budżetu JST. Według ujęcia normatywnego wydatki na obsługę długu JST stanowią zatem jeden z rodzajów wydatków bieżących.

Tak jak to już wskazywano, planowanie, administrowanie oraz dokonywanie wydatków budżetowych JST jest uregulowane prawnie. Należy tutaj wskazać przede wszystkim na zasadę legalizmu i ściśle z nią związaną zasadę planowości oraz przejrzystości i jawności finansów publicznych. Nie ma potrzeby, aby szczegółowo omawiać te zasady. Istotne jest jednak podkreślenie, że według art. 216 ust. 1 Konstytucji RP środki finansowe na cele publiczne wydatkowane są w sposób określony w ustawie [Ustawa z 2 kwietnia 1997]. Wymóg legalizmu w odniesieniu do wydatków będzie oznaczał również obowiązek powołania podstawy ustawowej dla samego podjęcia wydatku, jego zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego, formy prawnej jego dokonania i wysokości kwoty wydatku. Szczegółowe zasady dotyczące planowości wydatków określone zostały w art. 44 ust. 1 u.f.p. Wydatki publiczne w świetle tego przepisu mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej JST oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Cele wydatku konkretyzują się poprzez zakwalifikowanie planowanego wydatku do konkretnej podziałki klasyfikacji budżetowej. Wysokość wydatków budżetowych ma natomiast charakter limitu (art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). W kolejnym ustępie art. 44 u.f.p. ustawodawca wskazał zasady determinujące dokonywanie wydatków. Mianowicie wydatki powinny być dokonywane w sposób terminowy, celowy i oszczędny, z zachowaniem najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów [Miemieć 2013, s. 133–134]. Szczegółne zasady determinują wydatki, które wynikają z umów zawieranych przez JST dotyczących np. zamówień publicznych. Znajdą tutaj bowiem zastosowanie także wymogi przewidziane przez ustawę Prawo zamówień publicznych [Ustawa z 29 stycznia 2004].

Wydatki publiczne są zatem bezzwrotnym instrumentem budżetowym pozwalającym kształtować i wykonywać zadania gminy. Wydatki związane z obsługą długu, jako jeden z rodzajów wydatków bieżących, nie są jednak przeznaczane na spłatę poszczególnych rat zaciągniętych kredytów czy pożyczek, ale przede wszystkim na spłatę ich oprocentowania, dyskonta i odsetek od wyemitowanych przez JST papierów wartościowych.

Dług lokalny w podstawowej swojej części spłacany jest poprzez rozchody budżetu JST, które mają takie same konstrukcje materialne jak wydatki finansujące oprocentowanie, odsetki i dyskonta, a ponadto wynikają z tych samych tytułów prawnych. Posiadają również typowy dla wszystkich wydatków bieżących charak-

ter ostateczny (bezzwrotny). Podobnie jak wydatki, stanowią nieprzekraczalny limit (art. 52 u.f.p.). Z analizy art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p. można wywnioskować, że użyte określenie „łączne rozchody” odnosi się do globalnej sumy zaplanowanych rozchodów. Inaczej mówiąc, poszczególne kwoty rozchodów mogą ulegać zmianie bez konieczności zmiany uchwały budżetowej, o ile nie zostanie przekroczona łączna ich wysokość zaplanowana w uchwale budżetowej.

Ustawodawca postanowił jednak różnicować te instrumenty budżetowe. Wydaje się, że jego intencją było przejrzyste rozgraniczenie operacji spłaty długu od kosztów jego obsługi. Zaletą tego jest wykluczenie dublowania się w klasyfikacji budżetowej operacji finansowych związanych ze spłatą zobowiązań i ich oprocentowania czy też dyskonta. W tym znaczeniu wydatki odzwierciedlają faktyczne obciążenie budżetu w przypadku operacji spłaty zadłużenia, przy czym rozchody odzwierciedlają faktyczny zwrot „obcego” kapitału w postaci spłaty zaciągniętych pożyczek, kredytów, wykupu obligacji komunalnych czy udzielania pożyczek innym JST.

Pojęcie rozchodów nie zostało zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych. W art. 6 ust. 2 u.f.p. ustawa, wskazując rodzaje operacji finansowych, które zaliczyła do rozchodów budżetowych, stworzyła tym samym ich katalog. W oparciu o prezentację rodzajową wskazano: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; wykup papierów wartościowych; udzielone pożyczki i kredyty; płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością; płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych. Tak samo jak w przypadku wyżej wskazanym, dotyczącym wydatków bieżących, także i tutaj normatywny katalog rozchodów jest otwarty. Ustawa posługuje się bowiem sformułowaniem „inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością”.

Tytuły prawne rozchodów są konsekwencją wcześniej zaciągniętych zobowiązań wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych, ukształtowanych przez regulacje prawa prywatnego, nadające rozchodom charakter obligatoryjny. Organy JST wykonujące budżet co do zasady nie posiadają kompetencji do konkretyzowania ich wysokości, ponieważ tytuł prawny rozchodów jest swoistym nakazem płatniczym. Przymus zaplanowania rozchodów należy więc postrzegać w kategoriach obowiązku ekonomicznego (niewydolności źródeł dochodów). W ujęciu ekonomicznym rozchody budżetu gminy są transferem środków finansowych do wierzycieli w celu realizacji powstałego zobowiązania finansowego. Angażowanie środków budżetowych w formie rozchodów zawsze zatem dotyczy tylko spłaty „obcego” kapitału. Koszty obsługi tego długu są zaś finansowane za pośrednictwem wydatków. Konstrukcja rozchodów budżetu gminy wykazuje najwięcej cech wspólnych z konstrukcją wydatków bieżących o charakterze sztywnym (np. spłaty odsetek, dyskonta). Nie ma zatem podstaw, by wskazywać na związki rozchodów budżetu JST z kosztami, ponieważ nie kreują one innych, nowych stanów faktycznych. Stanowią one spłatę tego, co zostało otrzymane lub udzielane za pośrednictwem pożyczki, kredytu, emi-

sji obligacji, które z założenia są zwrotne. Nie są one również instrumentem realizowania społeczno-ekonomicznych zadań gminy, ale bez wątpienia mają wpływ na płynność finansową budżetu JST.

Ekonomiczny charakter wydatków publicznych nie jest tożsamy z rozchodami budżetu JST. Odrębność ekonomiczną analizowanych instytucji należy postrzegać przez pryzmat rzeczywistego, a nie kasowego obciążenia budżetu. Rzeczywiste obciążanie budżetu należy utożsamiać z rozdysponowaniem środków budżetowych na zadania gminy. W tym przypadku wydatki budżetowe można rozumieć jako rzeczywisty koszt wykonywanych zadań. W tym znaczeniu stanowią one wartość dodaną dla lokalnej społeczności. Inaczej mówiąc, za pośrednictwem wydatków budżetowych zaspokajane są potrzeby mieszkańców JST, a za pośrednictwem rozchodów „zaspokajane” są potrzeby wierzycieli. Rzeczywiste obciążenie budżetu nie zachodzi w przypadku rozchodów, ponieważ rozchody nie są kosztem, a jedynie zwrotem czasowo posiadanego „obcego” kapitału. W ujęciu kasowym rozchody i wydatki przechodzą przez budżet i w tym zakresie nie wykazują odrębności. Wypłata rozchodów i wydatków jest dokonywana z tego samego budżetu i na takich samych zasadach.

Jedynym rozchodem, który nie wykazuje związku z żadnym wydatkiem budżetowym, jest pożyczka udzielona przez JST. Analizowany rozchód posiada charakter zwrotny i nie jest ostatecznym przesunięciem środków budżetowych. Zakładając, że kryterium systematyzacji instytucji budżetowych jest ich zwrotny lub bezzwrotny charakter, to pożyczkę należałoby uznać za typowy rozchód, a spłatę zadłużenia za „wydatek”. Niewątpliwą cechą wspólną tych instytucji jest ich funkcja, czyli kształtowanie oraz wykonywanie wydatkowej strony budżetu.

Rozważania te prowadzą do wniosku, że tylko wydatki są rzeczywistym kosztem funkcjonowania sektora samorządowego, ponieważ rozchody obrazują najczęściej zwrot „obcego” kapitału, bez jego ekonomicznego kosztu. Za podstawowe kryterium rozróżnienia tych instytucji należy jednak uznać ich miejsce i rolę w strukturze budżetu gminy. Wydatki publiczne są instrumentem budżetowym pozwalającym kształtować i wykonywać zadania gminy. Z kolei rozchody są instrumentem zwrotu obcego kapitału lub instrumentem pomocy „doraźnej” dla innych JST. Wydatki są obligatoryjnym elementem struktury budżetu i procedury jego wykonywania, natomiast rozchody jedynie elementem fakultatywnym. Inaczej mówiąc, nie można uchwalić budżetu bez wydatków, natomiast co do zasady można uchwalić budżet bez rozchodów.

3. Struktura wydatków na obsługę długu JST

Dług lokalny wymaga bieżącej obsługi ze strony podmiotu odpowiedzialnego za spłatę zadłużenia. Obsługa tego zadłużenia nie powoduje automatycznego przerzucenia na nią ciężaru tego długu. Wystąpienie tego ciężaru nastąpi, gdy zadłużenie JST nie będzie kreowało aktywów wystarczających do pokrycia jego obsługi. Ciężar długu w wymiarze finansowym można wyrazić w wysokości odsetek lub spłat kapitałowych.

Przepisy ustawy o finansach publicznych ustalają strukturę wydatków przeznaczonych na obsługę długu Skarbu Państwa (art. 124 ust. 5 u.f.p.). Struktura ta ma zastosowanie także w odniesieniu do wydatków na obsługę kosztów długu JST. Wskazano tutaj wydatki na oprocentowanie od zaciągniętych kredytów i pożyczek, oprocentowanie i dyskonto od emitowanych papierów wartościowych, wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, a także koszty związane z emisją papierów wartościowych.

Do podstawowych tytułów prawnych kreujących wydatki na obsługę długu zaliczamy umowę pożyczki i kredytu. Umowa pożyczki, stanowiąca typową instytucję cywilnoprawną, regulowana jest przez przepisy prawa cywilnego i należy do typowych instytucji cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 720 k.c. przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości [Ustawa z 23 kwietnia 1964]. Umowa powinna mieć formę pisemną, jeżeli kwota pożyczki przekroczy 500 zł. Z tej definicji można wyprowadzić wniosek, że pożyczka z mocy prawa nie zawiera tytułu prawnego do odsetek. Oznacza to, że czynność prawna polegająca na zawarciu umowy nie kreuje z mocy prawa tytułu prawnego wydatków na obsługę zadłużenia. Dopiero gdy pożyczka została udzielona odpłatnie, stanowi ona podstawę do dokonania wydatku będącego spłatą odsetek. Należy zaznaczyć, że podstawa prawna dokonywania wydatku na to oprocentowanie powstaje w chwili wymagalności płatności odsetek. W ramach samodzielności wydatkowej JST mogą skonkretyzować wysokość ewentualnych odsetek, warunki i terminy ich płatności.

Umowa kredytu bankowego stworzyła kolejny tytuł prawny analizowanych wydatków budżetów JST. Jest ona regulowana przez przepisy Prawa bankowego [Ustawa z 29 sierpnia 1997]. Zgodnie z umową kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu (art. 69 ustawy Prawo bankowe). Jednym z elementów umowy kredytu jest wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany. W razie stosowania stopy zmiennej należy w umowie kredytowej określić warunki zmiany stopy procentowej kredytu oraz powiadomić w sposób określony w umowie kredytobiorcę, poręczyciela oraz inne strony umowy o każdej zmianie stopy jego oprocentowania [Nizioł 2010, s. 331 i n.]. W przypadku kredytów tytuł prawny wydatków z tytułu omawianego oprocentowania nabiera mocy prawnej dopiero wtedy, gdy odsetki i prowizje stają się wymagalne. Warto zauważyć, że wysokość oraz zasady realizacji spłaty odsetek i prowizji wynikają z umowy między bankiem a gminą, z tym jednak, że to bank narzuca „cenę” korzystania z własnego kapitału.

Kolejnym przykładem wydatków na obsługę długu jest oprocentowanie lub dyskonto od emitowanych przez JST obligacji i krótkoterminowych papierów wartościowych (bonów komunalnych). Przepisy u.f.p. nie przewidują regulacji, która szczegółowo ustalałaby wymogi dotyczące trybu i zasad postępowania dla omawianych wydatków budżetowych. W art. 92 ust. 1 pkt 2–4 oraz w art. 90 u.f.p. formuluje się jednak ograniczenia w stosunku do kosztów obsługi (oprocentowania lub dyskonta) emitowanych przez JST tych papierów wartościowych. Zgodnie z tymi przepisami JST mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania na określone w ustawie cele (art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz 90 u.f.p.), których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym dyskonto od emitowanych przez JST papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna. Regulacja ta ma przeciwdziałać kumulowaniu się kosztów obsługi długu i zakazywać kapitalizacji odsetek. W przypadku obligacji warunki i wysokość oprocentowania lub dyskonta musi być określona w prospekcie emisyjnym, gdzie ustala się wymogi dotyczące sposobu obliczenia i wysokości proponowanych stóp procentowych lub dyskontowych, a także dni wymagalności odsetek lub innych należności ubocznych.

Z finansowaniem kosztów obsługi zadłużenia wiążą się też pewne rodzaje ryzyka. Najważniejsze z nich to ryzyko stopy procentowej i ryzyko kursu walutowego (jeżeli JST pozyskuje środki ze źródeł zagranicznych bądź nominowane w obcej walucie). Mogą one w nieprzewidywalny sposób zmienić rzeczywisty koszt obsługi długu [Jastrzębska 2009, s. 112].

Ważną pozycją w wydatkach na obsługę długu są koszty związane z emisją papierów wartościowych lub innych tytułów dłużnych. Oprócz bezpośrednich kosztów czynności „technicznych”, związanych np. z samą emisją, należy także uwzględnić koszty jednostki samorządowej zarządzającej każdego rodzaju długiem. Będą to również koszty związane z pozyskiwaniem środków służących do sfinansowania długu, takie jak marże czy opłaty manipulacyjne, a także prowizje za organizację emisji [Owsiak 2006, s. 349; Zawadzka 2015, s. 366].

Gwarancje i poręczenia nie są wydatkami sklasyfikowanymi jako obsługa długu, jednak ich zobowiązaniowy charakter uzasadnia ich analizę w ramach tych wydatków. W przypadku gwarancji i poręczeń co do zasady wydatkiem jest cała kwota zobowiązania. Analizowane wydatki można określić jako świadczenie pieniężne, które polega na przekazaniu z majątku dłużnika (gminy) do majątku wierzyciela określonej sumy pieniężnej, reprezentującej określoną wartość ekonomiczną (abstrakcyjną wartość wymienną) [Naworski 1994]. Z ekonomicznego punktu widzenia wydatki na obsługę długu są faktycznym kosztem (ceną) korzystania z kapitału zewnętrznego. Można określić je również jako wydatki nadzwyczajne, ponieważ ich podstawowymi cechami są jednorazowość i przejściowość.

4. Wydatki na obsługę długu jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w latach 2014–2016

Ciężar długu może być określany w relacji do wydatków budżetowych lub pewnych kategorii tych wydatków. Wskazuje na udział kosztów obsługi długu w skali tych wydatków i podlegających im kategorii. Interesująca jest zatem struktura wydatków na obsługę długu oraz zachodzące pomiędzy nimi relacje. Dane z ostatnich trzech lat dotyczące gmin dolnośląskich przedstawiają kolejne tabele.

W badanym okresie zobowiązania JST ogółem w województwie dolnośląskim stanowiły około 10% zobowiązań ogółem JST w Polsce. W 2015 r. w porównaniu z 2014 r. zobowiązania te wzrosły o 3,0%, ale w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. wzrosły o 0,5%, chociaż w tym samym okresie zobowiązania ogółem JST ogółem w kraju zmniejszyły się odpowiednio o 0,4% i 3,7%. Wydatki na obsługę długu dla JST w kraju stanowiły w badanym okresie około 1,1% wydatków bieżących i około 1,0% wydatków ogółem, natomiast w JST w województwie dolnośląskim od 1,81% wydatków bieżących JST ogółem w 2014 r. do 1,36% w 2016 r. (w 2015 r. 1,61%) (por. [Sprawozdanie 2016; Sprawozdanie 2017]). Malejący był również poziom udziału wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem, tj. z 1,41% do 1,16% (w 2015 r. 1,30%) – zob. tab. 1, 2, 3.

Najwyższy poziom zobowiązań w badanym okresie wśród JST w województwie dolnośląskim, podobnie jak wśród JST ogółem w kraju, wystąpił w miastach na prawach powiatu. Zobowiązania tych JST w badanym okresie systematycznie rosły, przy czym dynamika tego wzrostu była malejąca, tj. w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. o 11,8% i o 5,5%. Podobnie udział zobowiązań tych jednostek w zobowiązaniach ogółem JST ogółem w województwie dolnośląskim systematycznie wzrastał i stanowił w 2014 r. 44,5%, w 2015 r. 48,3% i w 2016 r. 50,8%. Systematycznie malały natomiast zobowiązania pozostałych JST w badanym województwie, podobnie jak ich udział w zobowiązaniach ogółem JST ogółem (tab. 1, 2, 3).

Rosnący poziom zobowiązań miast na prawach powiatu nie skutkował jednak wzrostem poziomu ich wydatków na obsługę długu, gdyż wydatki te w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. były o 12,5% niższe, a w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. o 2,5%. W pozostałych JST w województwie dolnośląskim również można zaobserwować w badanym okresie spadek poziomu wydatków na obsługę długu, z wyjątkiem samorządu województwa dolnośląskiego (w 2015 r. wydatki te wzrosły o 2,6%, jednak w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. zmniejszyły się o 10,3%). Wydatki na obsługę długu w większości kategorii JST w województwie dolnośląskim zmniejszyły się istotnie w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. za sprawą niższego oprocentowania zaciąganych przez JST kredytów i pożyczek, ale też z uwagi na zmniejszające się zapotrzebowanie JST na środki finansowe niezbędne do realizacji wydatków inwestycyjnych. Było to niewątpliwie związane z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków unijnych i stopniowym angażowaniem się JST w realizację projektów i programów w nowej perspektywie finansowej na lata

Tabela 1. Zobowiązania ogółem i wydatki na obsługę długu jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim na tle wydatków ogółem i wydatków bieżących tych jednostek w 2014 r.

Lp	Wyszczególnienie	numer paragrafu	2014					
			ogółem JST	województwo	powiaty	miasta na prawach powiatów	gminy	
1	Zadłużenie		6 955 984 666	776 313 263	681 560 419	3 098 096 832	2 400 014 152	
2	Wydatki ogółem		16 053 874 534	1 954 250 899	1 969 240 502	5 216 527 112	6 913 856 021	
3	Wydatki bieżące		12 542 398 916	1 122 007 719	1 731 095 674	4 140 641 519	5 548 654 004	
4	Wydatki na obsługę długu		226 963 213	23 662 296	25 169 059	84 840 546	93 291 311	
5	w tym:	rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego	801	1 942 041	240 000	487 011	782 591	432 439
6		wypłaty z tytułu zagranicznych poręczeń i gwarancji	802	14 502 806	5 229 854	521 318	4 382 644	4 368 990
7		wypłaty z tytułu krajowych poręczeń i gwarancji	803	0	0	0	0	0
8		odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego	807	1 826 527	0	1 206 372	0	620 155
9		koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	809	1 195 042	0	72 031	129 640	993 372
10		odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek	811	207 496 796	18 192 442	22 882 328	79 545 671	86 876 355
11	Udział wydatków na obsługę długu do wydatków ogółem	(4:2)	1,41	1,21	1,28	1,63	1,35	
12	Udział wydatków na obsługę długu do wydatków bieżących	(4:3)	1,81	2,11	1,45	2,05	1,68	
13	Udział wydatków na obsługę długu do kwoty zadłużenia	(4:1)	3,26	3,05	3,69	2,74	3,89	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Tabela 2. Zobowiązania ogółem i wydatki na obsługę długu jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim na tle wydatków ogółem i wydatków bieżących tych jednostek w 2015 r.

Lp	Wyszczególnienie	numer paragrafu	2015					
			ogółem JST	województwo	powiaty	miasta na prawach powiatów	gminy	
1	Zadłużenie		7 168 229 523	748 268 502	652 490 927	3 464 846 128	2 302 623 965	
2	Wydatki ogółem		15 349 254 562	1 301 033 972	1 870 324 468	5 297 579 136	6 880 316 985	
3	Wydatki bieżące		12 373 733 885	788 086 783	1 670 092 839	4 205 390 493	5 710 163 771	
4	Wydatki na obsługę długu		199 570 919	24 289 246	23 604 504	74 207 170	77 469 999	
5	w tym:	rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego	801	891 909	0	426 073	129 674	336 162
6		wypłaty z tytułu zagranicznych poręczeń i gwarancji	802	15 119 669	4 833 310	1 967 751	4 257 396	4 061 212
7		wypłaty z tytułu krajowych poręczeń i gwarancji	803	0	0	0	0	0
8		odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego	807	1 418 307	0	1 134 590	0	283 717
9		koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	809	1 529 543	0	55 934	527 440	946 170
10	odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaściągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek	811	180 611 491	19 455 935	20 020 156	69 292 660	71 842 739	
11	Udział wydatków na obsługę długu do wydatków ogółem	(4:2)	1,30	1,87	1,26	1,40	1,13	
12	Udział wydatków na obsługę długu do wydatków bieżących	(4:3)	1,61	3,08	1,41	1,76	1,36	
13	Udział wydatków na obsługę długu do kwoty zadłużenia	(4:1)	2,78	3,25	3,62	2,14	3,36	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Tabela 3. Zobowiązania ogółem i wydatki na obsługę długu jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim na tle wydatków ogółem i wydatków bieżących tych jednostek w 2016 r.

Lp	Wyszczególnienie	numer paragrafu	2016					
			ogółem JST	województwo	powiaty	miasta na prawach powiatów	gminy	
1	Zadłużenie		7 201 070 284	713 812 305	629 859 384	3 655 193 401	2 202 205 194	
2	Wydatki ogółem		15 965 526 513	1 083 042 806	1 857 285 429	5 359 703 044	7 665 495 234	
3	Wydatki bieżące		13 693 829 558	743 047 082	1 679 997 001	4 568 616 240	6 702 169 234	
4	Wydatki na obsługę długu		185 978 567	21 785 205	20 641 544	72 356 888	71 194 931	
5	w tym:	rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego	801	614 773	0	301 940	45 452	267 381
6		wypłaty z tytułu zagranicznych poręczeń i gwarancji	802	0	0	0	0	0
7		wypłaty z tytułu krajowych poręczeń i gwarancji	803	10 445 219	3 841 883	1 562 704	0	5 040 632
8		odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego	807	773 833	0	769 733	0	4 100
9		koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	809	1 706 132	0	211 356	893 459	601 317
10		odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek	811	172 438 610	17 943 322	17 795 811	71 417 976	65 281 500
11	Udział wydatków na obsługę długu do wydatków ogółem	(4:2)	1,16	2,01	1,11	1,35	0,93	
12	Udział wydatków na obsługę długu do wydatków bieżących	(4:3)	1,36	2,93	1,23	1,58	1,06	
13	Udział wydatków na obsługę długu do kwoty zadłużenia	(4:1)	2,58	3,05	3,28	1,98	3,23	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

2014–2020. Wraz ze zmniejszającym się poziomem zobowiązań oraz wydatków na obsługę długu można zaobserwować również zmniejszenie się poziomu udziału wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem oraz w wydatkach bieżących (z wyjątkiem samorządu województwa w 2015 r. – tab. 1, 2, 3).

Warto też zastanowić się, które z rodzajów wydatków na obsługę długu mają największy udział w badanym okresie zarówno dla JST ogółem, jak i dla poszczególnych kategorii JST w województwie dolnośląskim. Największym generatorem tych wydatków są odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub od zaciągniętych przez JST kredytów i pożyczek. W badanym okresie dla JST ogółem stanowiły one ponad 90%, tj. w 2014 r. 91,4%, w 2015 r. 90,5%, w 2016 r. 92,7%. Związane jest to oczywiście ze strukturą tytułów dłużnych JST, w której dominujący udział mają zaciągane przez JST kredyty i pożyczki. W 2015 r. w porównaniu z 2014 r. wydatki te zmniejszyły się o 13%, a w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. o 4,5%. Istotną rolę w tej strukturze odgrywały też wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji. Stanowiły w 2014 r. 6,4%, w 2015 r. 7,6%, w 2016 r. 5,6% (tab. 1, 2, 3). Wydatki z tego tytułu zmniejszyły się w 2016 r. o około 30% w porównaniu z 2015 r. Zatem w 2015 r. JST w województwie dolnośląskim, podobnie jak JST ogółem w kraju, udzieliły o blisko 1/3 mniej poręczeń gwarancji niż rok wcześniej [KRRIO 2016].

W badanym okresie, podobnie jak poziom udziału wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem, zmniejszał się poziom wydatków na obsługę długu w relacji do zadłużenia ogółem JST ogółem w województwie dolnośląskim z 3,26% w 2014 r. do 2,58% w 2016 r. (w 2015 r. 2,78%). Jedynie w przypadku samorządu województwa w 2015 r. nastąpił wzrost poziomu tej relacji z 3,25% (w 2014 r. i 2016 r. wyniósł 3,05%). W pozostałych JST w województwie dolnośląskim poziom tego udziału systematycznie malał, tj. w powiatach z 3,69% w 2014 r. do 3,28% w 2016 r.; w miastach na prawach powiatu – z 2,74% do 1,98% i w gminach – z 3,89% do 3,23%. Warto zauważyć, że najwyższy poziom relacji wydatków na obsługę długu do zobowiązań ogółem był w powiatach, chociaż ich zobowiązania miały najniższy udział w zobowiązaniach ogółem JST w województwie dolnośląskim (około 9%). Należy też dodać, że gminy w województwie dolnośląskim poniosły w 2014 r. i 2015 r. wyższe wydatki z tytułu odsetek i kosztów emisji samorządowych papierów wartościowych niż miasta na prawach powiatu, przy czym miasta na prawach powiatu poniosły te wydatki w 2016 r. na wyższym poziomie, ale nie wpłynęło to na podwyższenie poziomu analizowanej relacji z uwagi na wzrost poziomu zobowiązań miast na prawach powiatu (zobowiązania gmin i powiatów systematycznie malały w badanym okresie).

5. Podsumowanie

Dokonywanie wydatków JST związanych z finansowaniem kosztów obsługi tytułów dłużnych (np. kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych) determinowane jest również innymi przepisami niż przepisy ustawy o finansach publicznych (np. przepisami prawa prywatnego). Tytuł prawny analizowanych wydatków jest swoistym umownym nakazem płatniczym, ponieważ JST realizuje wcześniej powstałe

zobowiązanie. Wynikająca z tytułu prawnego kompetencja do angażowania środków budżetowych na powyższe cele związana jest z „powinnością”, co tym samym znacznie ogranicza w tym zakresie samodzielne decydowanie organów JST. Zakres normy kompetencyjnej został w taki sposób zdeterminowany, gdyż JST mogą finansować w prawnej formie wydatków koszty obsługi zadłużenia (z uwzględnieniem wyjątków wskazanych w tym opracowaniu, dotyczących np. wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji). Ustawodawca wprowadza także pewne ograniczenia dotyczące niektórych zasad ustalania i postępowania w odniesieniu do niektórych rodzajów kosztów zobowiązań, jak np. zakaz kapitalizowania odsetek.

W niniejszym opracowaniu wykazano, iż koszty obsługi długu ponoszone przez JST województwa dolnośląskiego malały w badanym okresie. Udział tych kosztów w wydatkach ogółem oraz w wydatkach bieżących również malał, mimo iż skala zaciąganych zobowiązań w odniesieniu do miast na prawach powiatu rosła. Analizując strukturę wydatków na obsługę długu, można stwierdzić, iż najważniejszą pozycją są odsetki od zaciąganych kredytów i pożyczek.

Literatura

- Dębowska-Romanowska T., 2010, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. II: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2009, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- KRRIO, 2016, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, www.rio.gov.pl (6.06.2017).
- Miemieć W., 2013, *Zasady i formy dokonywania wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] W. Miemieć, K. Sawicka, M. Miemieć, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer.
- Naworski J., 1994, *Zobowiązania pieniężne w obrocie gospodarczym*, Monitor Prawniczy, nr 6.
- Nizioł K., 2010, *Normatywne pojęcie „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”*, Studia Lubuskie, Sulechów, t. VI.
- Ofiarski Z., 2010, *Państwowy dług publiczny*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa.
- Owsiak S., 2006, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Sprawozdanie, 2016, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, www.mf.gov.pl (6.06.2017).
- Sprawozdanie, 2017, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, www.mf.gov.pl (6.06.2017).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2017, poz. 459, 933, 1132.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1988 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2015, poz. 2164 ze zm.
- Zawadzka P., 2015, *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Warszawa.