

PRAWNE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DEFICYTU BUDŻETOWEGO I DŁUGU PUBLICZNEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Michał Bitner

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

PRAWNE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DEFICYTU BUDŻETOWEGO I DŁUGU PUBLICZNEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Michał Bitner

MONOGRAFIE

Publikacja została dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Stan prawny na 31 sierpnia 2016 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Joanna Salachna

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Ewa Adamska

Łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-483-3

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Wprowadzenie / 21

Rozdział 1

**Prawna koncepcja deficytu budżetowego i długu publicznego
jednostki samorządu terytorialnego / 37**

- 1.1. Różnicowanie koncepcji deficytu budżetowego
i długu jednostek samorządu terytorialnego / 39
- 1.2. Memoriałowa koncepcja deficytu i długu w prawie
unijnym / 49
 - 1.2.1. Prawna definicja deficytu i długu dla potrzeb
procedury nadmiernego deficytu a koncepcja deficytu
i długu jednostki samorządu terytorialnego / 49
 - 1.2.2. Deficyt jednostki samorządu terytorialnego / 56
 - 1.2.3. Dług jednostki samorządu terytorialnego / 65
- 1.3. Koncepcja deficytu budżetowego i długu
publicznego jednostki samorządu terytorialnego
w prawie polskim / 78
 - 1.3.1. Prawne pojęcie deficytu budżetowego jednostki
samorządu terytorialnego / 78
 - 1.3.2. Konstrukcyjne elementy definicji długu
publicznego JST / 87
 - 1.3.3. Zakres przedmiotowy długu publicznego jednostki
samorządu terytorialnego – „tytuły dłużne” / 107
- 1.4. Wybrane problemy konstruowania prawnej
definicji deficytu budżetowego i długu publicznego
jednostki samorządu terytorialnego / 137

- 1.4.1. Problem dostosowania definicji formułowanych w prawie polskim do definicji formułowanych dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu / 137
- 1.4.2. Problem zakresu przedmiotowego i podmiotowego długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego / 145
- 1.4.3. Problem „autonomizacji” deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego w ramach deficytu i długu sektora publicznego / 149
- Podsumowanie / 152

Rozdział 2

Teoretycznoprawne podstawy problematyki ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego / 163

- 2.1. Charakter prawny i struktura norm ograniczających deficyt budżetowy i dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego / 165
 - 2.1.1. Zaciąganie przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań stanowiących dług publiczny a zasada legalizmu / 165
 - 2.1.2. Struktura norm prawnych wykorzystywanych dla ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego / 198
- 2.2. Typologia prawnych instrumentów ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego / 211
- 2.3. Konsekwencje naruszenia norm ograniczających deficyt i dług jednostek samorządu terytorialnego / 225
 - 2.3.1. Konsekwencje sprzeczności z prawem uchwał i zarządzeń organów jednostki samorządu terytorialnego / 225
 - 2.3.2. Naruszenie ograniczeń w postaci upoważnień do działania a umocowanie organu wykonawczego do dokonywania czynności prawnych / 237
 - 2.3.3. Skutki naruszenia ograniczeń w postaci zakazów i nakazów / 253
 - 2.3.4. Ograniczenia w postaci zakazów i nakazów a obejście prawa / 260

- 2.3.5. Dopuszczalność stosowania analogii przy rozwiązywaniu wątpliwości powstających na tle interpretacji norm ograniczających dług publiczny JST / 267
- 2.3.6. Ograniczenia zaciągania zobowiązań stanowiących dług publiczny a wybór prawa obcego / 272
- Podsumowanie / 278

Rozdział 3

Prawne ograniczenia deficytu budżetowego i długu jednostek władzy terytorialnej w wybranych krajach / 287

- 3.1. Analiza zasady zrównoważonego budżetu jednostek władzy terytorialnej / 290
 - 3.1.1. Uwagi wprowadzające / 290
 - 3.1.2. Zróżnicowanie systemów budżetowania na poziomie jednostek samorządu terytorialnego / 293
 - 3.1.3. Zakres przedmiotowy i koncepcja równowagi budżetowej / 308
 - 3.1.4. Zasada równowagi budżetowej w cyklu budżetowym / 326
 - Aneks: Wyniki badań dotyczące wpływu zasady zrównoważonego budżetu na faktyczne wyniki finansowe / 330
- 3.2. Porównawcza analiza norm ograniczających zaciąganie długu przez jednostki władzy terytorialnej w wybranych krajach / 332
 - 3.2.1. Uwagi wprowadzające / 332
 - 3.2.2. Podstawy prawne ograniczeń dotyczących zaciągania długu / 335
 - 3.2.3. Koncepcja długu jednostki samorządu terytorialnego / 345
 - 3.2.4. Limitowanie wielkości długu zaciąganego w danym roku budżetowym przez organy administracji rządowej / 350
 - 3.2.5. Budżetowe przeznaczenie długu / 356
 - 3.2.6. Limitowanie wielkości zadłużenia oparte na wskaźnikach / 361
 - 3.2.7. Ograniczenia dotyczące warunków zaciągania długu / 367
- Podsumowanie / 371

Rozdział 4

Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego w fazie opracowywania i uchwalania uchwały budżetowej / 385

- 4.1. Określenie deficytu budżetowego i autoryzacja długu publicznego w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego / **387**
 - 4.1.1. Określenie deficytu budżetowego / **387**
 - 4.1.2. Autoryzacja zobowiązań finansowych *sensu stricto* / **393**
 - 4.1.3. Autoryzacja pozostałych zobowiązań stanowiących dług publiczny / **409**
 - 4.1.4. Inicjatywa organu zarządzającego a kompetencje organu stanowiącego w zakresie ujmowania deficytu i długu w uchwale budżetowej / **425**
- 4.2. Konstrukcja i normatywny charakter złotej zasady w systemie prawno-finansowym jednostek samorządu terytorialnego / **440**
 - 4.2.1. Podział wydatków jednostki samorządu terytorialnego na bieżące i majątkowe / **440**
 - 4.2.2. Suma nadwyżek z lat ubiegłych i wolnych środków jako pozycja korygująca / **461**
 - 4.2.3. Normatywny charakter złotej zasady / **479**
- 4.3. Bezpośrednie ograniczanie kwoty zadłużenia JST w latach 1990–2009 (wzmianka) / **487**
- 4.4. Ograniczanie płatności związanych z obsługą zadłużenia – „wskaźnik obsługi zadłużenia” / **490**
 - 4.4.1. Ewolucja konstrukcji wskaźnika obsługi zadłużenia w latach 1993–2009 / **490**
 - 4.4.2. Konstrukcja wskaźnika obsługi zadłużenia w ustawie o finansach publicznych / **492**
 - 4.4.3. Analiza normy prawnej wyrażonej w przepisach art. 243 u.f.p. / **504**
- Podsumowanie / **536**

Rozdział 5

Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego w fazie wykonywania budżetu / 547

- 5.1. Podział kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie decydowania o zaciąganiu zobowiązań stanowiących dług publiczny / **549**
 - 5.1.1. Uwagi wprowadzające / **549**
 - 5.1.2. Uchwały służące rozgraniczeniu kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego / **561**
 - 5.1.3. Uchwały dotyczące zaciągania długu publicznego / **580**
 - 5.2. Ograniczenia możliwości zaciągania długu ze względu na przedmiot lub charakter finansowania / **602**
 - 5.2.1. Uwagi wprowadzające / **602**
 - 5.2.2. Ograniczenia możliwości zaciągania długu ze względu na przedmiot finansowania / **606**
 - 5.2.3. Ograniczenia możliwości zaciągania długu ze względu na charakter finansowania / **624**
 - 5.3. Ograniczenia zasady swobody umów w zakresie instrumentów długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego / **632**
 - 5.3.1. Nakazy i zakazy związane z obsługą zobowiązań finansowych / **632**
 - 5.3.2. Nakaz uprzedniego ustalania wyrażonej w złotych wartości nominalnej należnej do zapłaty w dniu wymagalności / **636**
- Podsumowanie / **644**

Rozdział 6

Ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego w okresie realizacji postępowania naprawczego / 653

- 6.1. Przegląd regulacji wybranych krajów w zakresie sanacji gospodarki finansowej jednostek władzy terytorialnej / **655**
 - 6.1.1. Uwagi wprowadzające / **655**
 - 6.1.2. Budżetowy program naprawczy – niektóre niemieckie kraje związkowe / **657**
 - 6.1.3. Budżet zastępczy (Francja) – wzmianka / **662**

6.1.4. „Upadłość” jednostek samorządu terytorialnego w prawie federalnym USA	/ 663
6.2. Sanacja finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce a ograniczenia deficytu budżetowego i długu	/ 672
6.2.1. Konsekwencje braku możliwości uchwalenia budżetu	/ 672
6.2.2. Charakter prawny działań RIO związanych z brakiem możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z normami relacyjnymi	/ 678
6.2.3. Kryterium legalności w stosowaniu przez RIO środków nadzorczych związanych z brakiem możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z normami relacyjnymi	/ 685
6.2.4. Pożyczka z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego	/ 698
Podsumowanie	/ 701
Uwagi końcowe	/ 713
Bibliografia	/ 727

Wykaz skrótów

Akty prawne

- BGB** – kodeks cywilny niemiecki (Bürgerliches Gesetzbuch)
- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1959 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; wersja po nowelizacji przez Protokół nr 11 i 14 z protokołami nr 4, 6, 7, 12 i 13, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf)
- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- GemHVO** – rozporządzenie w sprawie gospodarki budżetowej gmin (*Verordnung über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden*, w skrócie: *Gemeindehaushaltsverordnung*)
- GemO** – ordynacja gminna (*Gemeindeordnung*)
- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.s.h.** – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- k.z.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.) – uchylone

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)

p.p.m. – ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1792)

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)

p.w.u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)

p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)

pr. bank. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128 z późn. zm.)

pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.)

pr. weksl. – ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 160)

pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)

r.k.b. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.)

r.k.t.d. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767)

r.p.j.s.t. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach

- postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730)
- r.s.b.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1015)
- r.s.f.i.** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579)
- r.s.o.f.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1773)
- r.s.z.r.b.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.)
- r.z.z.f.** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 250, poz. 1678)
- rozporządzenie nr 223/2009** – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia

- Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 87 z 31.03.2009, s. 164)
- rozporządzenie nr 479/2009** – rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, s. 1)
- rozporządzenie Rzym I** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Dz. Urz. UE L 177 z 04.07.2008, s. 6)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47)
- u.d.j.s.t.** – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198)
- u.d.l.** – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.)
- u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.f.p. z 1998 r.** – ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)
- u.f.p. z 2005 r.** – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – uchylona
- u.g.k.** – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.)
- u.k.p.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 981)
- u.o.** – ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. poz. 238)
- u.o. z 1995 r.** – ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 730 z późn. zm.) – uchylona
- u.o.i.f.** – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 94 z późn. zm.)

- u.o.n.d.** – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f.** – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
- u.p.d.o.p.** – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.)
- u.p.p.p.** – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.)
- u.r.** – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)
- u.r.i.o.** – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
- u.r.z.n.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.)
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) – wcześniej (przed dniem 29 grudnia 1998 r.) jako ustawa o samorządzie terytorialnym (u.s.t.)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
- u.s.t.** – ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie [od dnia 29 grudnia 1998 r.]: ustawa o samorządzie gminnym – u.s.g.)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)

Wytyczne, standardy, rekomendacje

- ESA (ESA 2010)** – Europejski System Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych (European System of Integrated Economic Accounts) – załącznik do rozporządzenia Parlamentu

- Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1); zastąpiła ESA 95
- IFRS** – Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (International Financial Reporting Standards)
- IPSAS** – Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego (International Public Sector Accounting Standards)
- MSR** – Międzynarodowe Standardy Rachunkowości
- PCG** – powszechne zasady rachunkowości (Plan Comptable Général)
- SoRP** – kodeks praktyki rachunkowości jednostek lokalnych (Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom: A Statement of Recommended Practice)
- UK GAAP** – brytyjskie Powszechnie Akceptowane Praktyki Rachunkowości (Generally Accepted Accounting Practice in the UK)

Organizacje i instytucje

- ACIR** – Komisja Doradcza do spraw Stosunków Między Jednostkami Rządowymi (U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations)
- BGH** – Trybunał Federalny (Bundesgerichtshof)
- BGK** – Bank Gospodarstwa Krajowego
- CIPFA** – Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)
- CMFB** – Komitet do Spraw Statystyki Pieniężnej, Finansowej i Bilansu Płatniczego (Committee on Monetary, Financial and Balance of Payment Statistics)
- DCLG** – departament odpowiedzialny za system administracji lokalnej (Department for Communities and Local Government)
- EBI** – Europejski Bank Inwestycyjny

- Ecofin** – Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council)
- EFROW** – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- EFTA** – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
- Eurostat** – Urząd Statystyczny Komisji Europejskiej
- GAO** – Biuro do spraw Rachunkowości/Biuro do Spraw Rozliczania Jednostek Rządowych (General Accounting Office/ Government Accountability Office)
- GKO** – Główna Komisja Orzekająca
- IFRIC** – Komitet Wydający Interpretacje IFRS (IFRS Interpretations Committee)
- IMK** – Konferencja Ministrów Spraw Wewnętrznych (Innenministerkonferenz)
- JST** – jednostka samorządu terytorialnego
- KDPW** – Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
- KGSt** – Wspólna Komisja Komunalna ds. Uproszczenia Administracji (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)
- KIO** – Krajowa Izba Odwoławcza
- KRS** – Krajowy Rejestr Sądowy
- MFW** – Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- NASBO** – Krajowe Stowarzyszenie Skarbników Stanowych (National Association of State Budget Officers)
- NFOŚiGW** – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- NIK** – Najwyższa Izba Kontroli
- OECD** – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development)
- OZ** – oddział zamiejscowy
- PFRON** – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- RIO** – regionalna izba obrachunkowa
- RKO** – regionalna komisja orzekająca

- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UE – Unia Europejska
- UZP – Urząd Zamówień Publicznych
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma i publikacje

- CGCT – ogólny kodeks wspólnot terytorialnych (Code général des collectivités territoriales)
- FK – Finanse Komunalne
- MGDD (2014) – *Podręcznik deficytu i długu publicznego* (Manual on Government Deficit and Debt) 2014
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- PIP – Państwo i Prawo
- raport GAO 1993 – *General Accounting Office, Balanced budget requirements. State experiences and implications for the federal government*, Washington 1993
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- SPA – System Prawa Administracyjnego
- SPC – System Prawa Cywilnego
- SPH – System Prawa Handlowego
- SPP – System Prawa Prywatnego
- ST – Samorząd Terytorialny
- U.S.C. – kodeks Stanów Zjednoczonych (United States Code)
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

- ACG – roczne wytyczne kapitałowe (*annual capital guidelines*)
- ACL – całkowity limit kredytowy (*aggregate credit limit*)
- AP – upoważnienia do realizacji programów (*autorisations de programmes*)

- BBR** – zasada zrównoważonego budżetu (*balanced budget rules*)
- BCA** – podstawowa aprobata zaciągania długu (*basic credit approval*)
- BSF** – fundusze stabilizujące budżet (*budget stabilization funds*)
- BW** – Badenia-Wirtembergia (Baden-Württemberg)
- CFR** – całkowity wymóg kapitałowy (*capital financing requirement*)
- CP** – upoważnienia do dokonywania płatności (*les crédits de paiement*)
- EDP** – procedura nadmiernego deficytu (*excessive debt procedure*)
- FISIM** – usługi pośrednictwa finansowego mierzone pośrednio (*financial intermediation services indirectly measured*)
- GFS** – statystyki finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych (*government finance statistics*)
- HRA** – rachunek dochodów mieszkalnictwa (*housing revenue account*)
- HSK** – plan naprawczy (*Haushaltssicherungskonzept*)
- JST** – jednostka samorządu terytorialnego
- MRP** – minimalna rezerwa na spłatę zobowiązań (*minimum revenue provision*)
- NRW** – Nadrenia Północna-Westfalia (Nordrhein-Westfalen)
- PKB** – produkt krajowy brutto
- PPP** – partnerstwo publiczno-prywatne
- PROW** – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
- RTIA** – suma dochodów kapitałowych, które mogą być przeznaczane na finansowanie wydatków kapitałowych (*capital receipts taken into account*)
- SCA** – uzupełniająca aprobata zaciągania długu (*supplementary credit approval*)
- TEL** – limity podatków i wydatków (*tax and expenditure limits*)
- TIF** – finansowanie poprzez wzrost wpływów podatkowych (*tax increment financing*)
- WPF** – wieloletnia prognoza finansowa

Wprowadzenie

Dług publiczny jednostek władzy terytorialnej szczebla lokalnego i regionalnego¹ jest istotnym źródłem finansowania różnego rodzaju płatności dokonywanych przez te jednostki. Powstrzymując się od oceny, na ile jest to zjawisko trwałe, należy zauważyć, że w ciągu ostatnich lat następuje wzrost znaczenia długu w systemie finansowym jednostek władzy terytorialnej w większości krajów rozwiniętych. W zdecydowanej większości krajów korzystanie ze środków pożyczkowych jest związane z możliwością prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie budżetów deficytowych. W najprostszym teoretycznym ujęciu, pomijającym zarówno inne sposoby finansowania deficytu, jak i możliwość rewaluacji pasywów finansowych, występuje ścisła zależność między wysokością długu a wielkością „skumulowanych deficytów”: przy budżecie zrównoważonym nie ma potrzeby zwiększania długu; zaplanowanie deficytu budżetowego wymaga zaplanowania odpowiedniego wzrostu zadłużenia; planowanie redukcji zadłużenia możliwe jest natomiast w przypadku zaplanowania w budżecie nadwyżki. Generalnie zmiany wielkości długu jednostek władzy terytorialnej odzwierciedlają więc zmiany wyniku finansowego budżetów tych jednostek (analogicznie ograniczenia zaciągania długu hamują wzrost deficytów, podobnie jak ograniczenia wielkości deficytów hamują wzrost zadłużenia).

Specyficzne funkcje finansów samorządowych² w porównaniu z finansami „szczebla” centralnego uzasadniają – jak się powszechnie przyjmuje

¹ W niniejszej pracy wyrażenie „jednostki władzy terytorialnej szczebla lokalnego i regionalnego” traktowane jest konsekwentnie jako synonim terminu „jednostki samorządu terytorialnego”, ilekroć mowa o zjawiskach nie dotyczących tylko i wyłącznie Polski. Zważywszy na dostrzeganą w piśmiennictwie pojemność zakresu znaczenia terminu jednostki samorządu terytorialnego, przybliżenie takie wydaje się uzasadnione.

² Na które zwraca się w literaturze uwagę przynajmniej od czasów uchodzących za klasyczne prac; także C. Tiebouta, *A Pure Theory...* oraz W.E. Oatesa, *Fiscal federalism*.

– „ostrożne” i „rozsądne” korzystanie ze środków pożyczkowych, tj. finansowanie deficytów budżetowych za pomocą rozmaitych instrumentów dłużnych. Wykorzystywanie instrumentów dłużnych zawsze związane jest z różnymi rodzajami ryzyka: im większe możliwości posługiwania się tymi instrumentami oraz kształtowania ich treści, tym więcej rodzajów ryzyka ponoszonych przez dłużnika. Nie zawsze dłużnik ponosi ryzyko stopy procentowej, ryzyko kursowe, ryzyko kredytowe (związane z należnościami powstającymi „przy okazji” zarządzania długiem), zawsze jednak ponosi ryzyko zdolności terminowej obsługi i spłaty zadłużenia. W przypadku jednostek władzy terytorialnej to ostatnie ryzyko należy postrzegać przez pryzmat realizowanych przez jednostki zadań publicznych: jakiekolwiek zakłócenia prawidłowego funkcjonowania finansów jednostki zagrażają nie tylko interesom gospodarczym osób trzecich, ale także różnego rodzaju interesom całej wspólnoty terytorialnej. Nie kwestionuje się zatem zazwyczaj ani potrzeby, ani znaczenia ograniczeń deficytu i długu jednostek władzy terytorialnej, w szczególności dla zapobiegania utracie płynności albo rozmaicie rozumianej „niewypłacalności” tych jednostek na dużą skalę.

W piśmiennictwie ekonomicznym poświęconym analizie poszczególnych rodzajów ograniczeń długu jednostek władzy terytorialnej przyjęło się wyróżniać cztery tzw. modele ograniczeń³: bezpośredniego sterowania, kooperacji, dyscypliny rynkowej oraz reguł fiskalnych. W modelu bezpośredniego sterowania władze centralne wywierają bezpośredni wpływ na korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) ze środków pożyczkowych przez ustalanie rocznych (albo innych okresowych) limitów zadłużenia lub jego niektórych składników (np. długu nominowanego w walucie obcej), udzielanie zgody na zaciąganie konkretnych zobowiązań albo przez centralizację wszystkich operacji pożyczkowych całego sektora publicznego z możliwością udostępniania podsektorowi samorządowemu pożyczonych środków na określone cele. Model kooperacyjny polega na ustalaniu limitów finansowania ze środków pożyczkowych dla całego podsektora samorządowego w procesie negocjacji między przedstawicielami rządu (centralnego)

³ Ta *sui generis* klasyfikacja została zaproponowana w pracy będącej zbiorowym dziełem ekspertów MFW na podstawie porównania „modeli” ograniczania długu JST w 53 krajach świata – T. Ter-Minassian (red.), *Fiscal Federalism...* – i jest powszechnie akceptowana; zob. G. Pissano, *Intergovernmental Relations...*; S. Drezgić, *Local Borrowing...*; R. Singh, A. Plekhanov, *How Should Subnational...*

oraz władz samorządowych. Model zakłada uprzedni udział przedstawicieli podsektora samorządowego w ustalaniu zasadniczych celów makroekonomicznych oraz określaniu parametrów fiskalnych warunkujących realizację tych celów⁴. W modelu dyscypliny rynkowej brakuje jakichkolwiek limitów dotyczących długu jednostek podsektora samorządowego. Zakłada się, że podażowa strona rynku środków pożyczkowych potrafi różnicować wiarygodność kredytową poszczególnych jednostek, dostosowując do niej rentowność instrumentów dłużnych, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do wyeliminowania poszczególnych podmiotów z rynku⁵. Dyscyplina rynkowa jest definiowana jako funkcja rynków finansowych polegająca na generowaniu odpowiednich sygnałów i ograniczeń, które są w stanie skłonić pożyczkodawcę do zachowań zgodnych z osiągnięciem ogólnego celu wypłacalności⁶. Zachowania te mają ponadto prowadzić do trwałości (*sustainability*) finansowego *status quo*, tzn. zapewniać wypłacalność w dłuższym terminie przy braku gwałtownej zmiany polityki operacyjnej i finansowej⁷. Model dyscypliny rynkowej zakłada istnienie wzajemnych interakcji między zachowaniem pożyczkobiorcy a sytuacją na rynkach finansowych: w klasycznym modelu rynek reaguje na wzrost zadłużenia danego pożyczkodawcy wzrostem stopy procentowej, która z kolei – zwiększając ciężar obsługi długu – dodatkowo zwiększa ryzyko niewypłacalności⁸. Powyżej pewnego progu

⁴ Warto jednak zwrócić uwagę, że podawane w piśmiennictwie przykłady funkcjonowania modelu kooperacyjnego dotyczą państw federalnych (Australia, Niemcy) i ograniczaniu długu jednostek szczebla stanowego, w stosunku do których rząd centralny zwykle nie może nakładać ograniczeń dotyczących deficytu i długu – zob. T. Ter-Minassian, J. Craig, *Control of Subnational Borrowing* (w:) T. Ter-Minassian (red.), *Fiscal Federalism...*, s. 164; T. Ter-Minassian, *Decentralization...*, s. 8; międzynarodowe doświadczenia związane ze stosowaniem tego modelu w celu ograniczania długu jednostek lokalnych są znacznie uboższe.

⁵ Szerzej na temat modelu dyscypliny rynkowej oraz wyników badań służących ocenie funkcjonowania mechanizmów dyscypliny rynkowej w Polsce zob. M. Bitner, K. Cichocki, *Dyscyplina rynkowa...*, s. 123–138.

⁶ T. Lane, *Market discipline*, s. 2.

⁷ J. Horne, *Criteria of external...*

⁸ W piśmiennictwie panuje zgoda co do koniecznych przesłanek występowania dyscypliny rynkowej. Rynki finansowe muszą być wolne i otwarte; informacje wywierające wpływ na wiarygodność kredytową pożyczkobiorców powinny być natychmiast dostępne dla pożyczkodawców (postulat trudny do zrealizowania m.in. z powodu trudności metodologicznych w definiowaniu długu i deficytu, jak również celowych praktyk pożyczkobiorców zmierzających do ukrycia rozmiarów zadłużenia); pożyczkobiorcy reagują na wzrost rentowności swojego długu redukcją wydatków i dążeniem do zmniejszenia wskaźników związanych z zadłużeniem: najlepszym rozwiązaniem jest przy tym ustanowienie struktur instytucjonalnych zapewniających takie reagowanie; rynek nie może zakładać istnienia procedury ratunkowej (*bail out*), przy czym istotny jest nie tyle formalny brak takiej procedury, ile przekonanie

instytucje finansowe nie są skłonne dostarczać pożyczkobiorcy środków pożyczkowych, wykluczając go tym samym z rynku⁹. Z kolei model tzw. reguł fiskalnych opiera się na określonych przepisami prawa ograniczeniach, które mogą dotyczyć całkowitego poziomu zadłużenia, wydatków, które mogą być finansowane środkami pożyczkowymi, kwot przeznaczanych na obsługę zadłużenia, określonych form lub rodzajów instrumentów dłużnych. Zważywszy, że zaciąganie zadłużenia wynika przede wszystkim z ujemnego wyniku budżetu (deficytu), ograniczenia dotyczą zazwyczaj także bezpośrednio lub pośrednio wysokości albo rodzaju dopuszczalnego deficytu. W piśmiennictwie ekonomicznym panuje powszechne przekonanie, że określone minimum regulacyjne jest koniecznym warunkiem zapobiegania zjawiskom utraty płynności albo niewypłacalności jednostek władzy terytorialnej na dużą skalę¹⁰, różnice poglądów dotyczą natomiast oceny skuteczności ograniczeń określonego rodzaju¹¹. Zalety „modelu reguł fiskalnych” w porównaniu z innymi „modelami” są oczywiste: prawne regulacje w stosunkowo przejrzysty sposób ustalają zarówno zakres swobody JST w kształtowaniu wysokości długu oraz treści instrumentów dłużnych, jak i konsekwencje przekroczenia tego zakresu; stabilizacja zakresu swobody JST w korzystaniu ze środków pożyczkowych jest jedną z podstawowych przesłanek umożliwiających wieloletnie planowanie finansowe; reguły wynikające z przepisów prawa funkcjonują niezależnie od mechanizmów dyscypliny rynkowej, mogą być więc postrzegane jako narzędzia „szybkiego reagowania”; oparcie finansowania JST ze środków pożyczkowych na regulacjach prawnych może ograniczyć albo nawet wyłączyć arbitralną ingerencję organów państwowych w tym zakresie, stanowi więc istotny element samodzielności finansowej JST. To ostatnie spostrzeżenie – wraz z postulatem regulacji ograniczeń

uczestników rynku, że przeżywający trudności finansowe pożyczkobiorca zostanie pozostawiony własnemu losowi. Brak jakiegokolwiek z powyższych przesłanek w trudnym do określenia stopniu zakłóca funkcjonowanie modelu.

⁹ F. Modigliani, D.M. Jaffee, *A Theory and Test...*, s. 850–872; J. Stiglitz, A. Weiss, *Credit Rationing...*, s. 393–410.

¹⁰ Oczywiście, z drugiej strony każde ograniczenie może powodować zmniejszenie aktywności inwestycyjnej jednostek władzy terytorialnej – zob. M. Poniatowicz, *Kryzys a zmiany aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast Unii Metropolii Polskich)* (w:) W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe...*, s. 433 i 442.

¹¹ Zob. krótki przegląd wyrażanych w piśmiennictwie poglądów na temat skuteczności tzw. złotej zasady finansów publicznych (zwanej również zasadą zrównoważonego budżetu) w rozdz. 2.1.2 [Wyniki badań dotyczące wpływu zasady zrównoważonego budżetu na faktyczne wyniki finansowe].

dotyczących długu JST w przepisach prawa – może być postrzegane jako składnik europejskiej kultury prawnej: zgodnie z przepisem art. 9 ust. 8 EKSL, ratyfikowanej obecnie przez wszystkie 47 krajów członkowskich Rady Europy, dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego¹², w granicach określonych prawem. Równocześnie w piśmiennictwie dostrzega się rozmaite ryzyka, które mogą wpłynąć na osłabienie oddziaływania reguł fiskalnych: pozyskiwanie środków pożyczkowych poza budżetem, za pośrednictwem specjalnie tworzonych w tym celu jednostek; korzystanie z instrumentów, które pozwalają na uniknięcie stosowania ograniczeń¹³; w niektórych krajach – brak stabilności lub przejrzystości klasyfikacji wydatków jako bieżących lub majątkowych. Minimalizacja tych ryzyk wymaga nie tylko precyzyjnej definicji deficytu i długu, lecz także odpowiedniego systemu budżetowania i rachunkowości budżetowej pozwalającej na pozyskanie informacji na wszystkich etapach procedury dokonywania wydatków¹⁴.

* * *

Problematyka prawnych ograniczeń deficytu budżetowego i długu publicznego JST nie doczekała się dotychczas monograficznego opracowania wykorzystującego metody jursprudencji. Wprawdzie poszczególne mechanizmy prawne służące ograniczeniu deficytu i długu JST są często prezentowane „przy okazji” omawiania kwestii zadłużenia JST z punktu

¹² Wprawdzie w tekście karty został użyty termin „rynek kapitałowy”, którego słownikowe znaczenie zazwyczaj nie obejmuje instrumentów nieprzeznaczonych do obrotu, w tym kredytów bankowych, jednak komentarz do EKSL opublikowany w 2013 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych nie pozostawia wątpliwości, że w przepisie art. 9 ust. 8 chodzi o dostęp do środków pożyczkowych na finansowanie inwestycji (*access to loan finance for capital investment*; *Zugang zu Krediten für Kapitalinvestitionen*; *crédit pour financer les investissements*).

¹³ J. Rattso, *Fiscal Controls in Europe: A Summary* (w:) B. Dafflon (red.), *Local Public...*; T. Ter-Minassian, J. Craig, *Control of Subnational...*; klasycznym wręcz przykładem sposobu finansowania różnych zadań, głównie inwestycyjnych, którego „kariera” w wielu krajach europejskich wynika ze specyficznego traktowania w prawie budżetowym, jest partnerstwo publiczno-prywatne – zob. np. J. Śmiechowicz, *Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji przez samorząd terytorialny w Polsce* (w:) W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe...*, s. 476.

¹⁴ Wskazuje się również, że pozostawienie samorządom większej swobody w zakresie ustalania wielkości deficytu oraz wielkości i warunków zadłużenia wymaga istnienia jasno określonych procesów i zasad budżetowych, braku procedur wsparcia ze strony państwa w razie niewypłacalności jednostek oraz silnego poczucia odpowiedzialności organów jednostek za dobrobyt lokalnej społeczności – zob. B. Dafflon, *Local debt...*, s. 4.

widzenia nauki o finansach lub ekonomii sektora publicznego, celem tych prezentacji jest jednak w większości nakreślenie pewnego ogólnego zarysu, tzw. ram prawnych zaciągania długu przez JST. Nierzadko opis taki stanowi jedynie konieczne – zdaniem autorów – wprowadzenie do formułowania postulatów zmian postrzeganych jako „niezbędne” albo „uzasadnione” ze względu na rozmaite przyjmowane kryteria. Podejście takie nieobce jest także piśmiennictwu z zakresu nauk prawnych. Istotnie – bogate piśmiennictwo z zakresu finansów i ekonomii, jak również liczne pozycje przyczynkarskie w literaturze prawniczej – stwarzają pokusę postrzegania prawnej problematyki ograniczeń dotyczących deficytu i długu jako pochodnej wobec kwestii ekonomicznych i koncentrowania się na formułowaniu uwag *de lege ferenda*. Tymczasem przepisy ograniczające deficyt i dług JST pozostają źródłem bardzo licznych i wciąż nierozstrzygniętych kontrowersji związanych z odkodowywaniem i interpretacją wyrażonych w nich norm prawnych, zaś normy te nie doczekały się systematycznej prezentacji pozwalającej na dostrzeżenie wielu problemów z zakresu teorii prawa finansowego, bez których rozwiązania prawidłowa, z naukowego punktu widzenia, wykładnia poszczególnych norm jest niemożliwa. Niniejsza dysertacja wypełnia tę lukę: stanowić ma ona – w zamierzeniu autora – usystematyzowany wykład prawnych ograniczeń deficytu budżetu i długu publicznego JST jako instytucji prawa finansów publicznych. Usystematyzowany – oznacza w tym przypadku naukowy z punktu widzenia jednego z zasadniczych celów jurysprudencki¹⁵, tzn. ukazujący te ograniczenia jako elementy systemu prawa finansowego tworzące pewien charakterystyczny „podsystem”. Przedmiotem pracy jest zatem badanie – za pomocą wykształconych przez jurysprudencję metod – prawnych mechanizmów ograniczania deficytu budżetowego oraz długu publicznego JST.

* * *

W pracy o charakterze monograficznym trudno o zwięzłe sformułowanie celu przewodniego badań, skoro ma ona prezentować całokształt problemów dotyczących danego zjawiska. W monografii prawniczej jest to trudne

¹⁵ Por. sformułowanie tego celu u Larenza: „Die Aufdeckung der Sinnzusammenhänge, in denen die einzelnen Rechtsnormen und Regelungen miteinander und mit den leitenden Prinzipien der Rechtsordnung stehen, und ihre Darstellung in einer die Übersicht ermöglichenden geordneten Weise, d. h. in der Form eines Systems, ist eine der wichtigsten Aufgaben der wissenschaftlichen Jurisprudenz” – K. Larenz, *Methodenlehre...*, s. 437.

także ze względu na specyfikę metod badawczych nauk prawnych. Należy raczej skoncentrować się na wskazaniu celów szczegółowych, których osiągnięciu ma służyć przedstawienie problematyki prawnych ograniczeń deficytu i długu JST w sposób usystematyzowany. „Zewnętrznym” przejawem tej systematyzacji jest przyjęta struktura dysertacji: jej pierwszą część stanowią badania prowadzone przede wszystkim w płaszczyźnie teoretycznej, których wyniki powinny tworzyć *sui generis* część ogólną problematyki prawnych ograniczeń deficytu i długu JST (rozdziały 1 i 2), część kolejną – badania prowadzone w płaszczyźnie porównawczej (rozdział 3), zaś część trzecia (rozdziały 4, 5 i 6) poświęcona jest dogmatycznej analizie norm tworzących ograniczenia deficytu i długu JST, która pozwolić ma na sformułowanie oceny wewnętrznej spójności tych norm jako podsystemu w ramach prawnego porządku finansów publicznych oraz ewentualnych wniosków *de lege ferenda*¹⁶.

Wprowadzenie do części „ogólnej” problematyki stanowią rozważania poświęcone różnym sposobom pojmowania treści deficytu i długu JST. Punktem wyjścia jakichkolwiek dociekań teoretycznych albo dogmatycznych, których przedmiotem są prawne instytucje ustanowione w związku z istnieniem zjawisk deficytu budżetu oraz długu publicznego JST, powinno być ustalenie znaczenia pojęć deficytu budżetu i długu JST. Pojęcia te – z jednej strony – używane są powszechnie dla określania zarówno elementów, jak i rezultatów pewnych uniwersalnych procesów ekonomicznych, z drugiej strony – mogą mieć określony sens tylko jako konwencje terminologiczne konstruowane za pomocą siatki pojęć wykształconej w prawie finansowym lub w nauce prawa finansowego. Z kolei przydatność posługiwania się daną siatką pojęciową wynika ze specyfiki instytucji danego systemu prawa finansowego. Jeśli np. zdefiniuje się deficyt budżetu jako ujemną różnicę między dochodami budżetu a planowanymi wydatkami, należy uprzednio zdefiniować pojęcia dochodów i wydatków, których treść zależy m.in. od przyjętych rozwiązań w zakresie ewidencji operacji budżetowych. Często więc zdarza się tak, że „odpowiedniki” pojęć występujących w różnych systemach prawnych mają w rzeczywistości odmienne znaczenia. Pierwszym celem szczegółowym badań teoretycznych jest zatem analiza możliwych i w pewnym sensie konkurujących ze sobą koncepcji

¹⁶ W zakresie, w jakim prowadzą do usunięcia stwierdzonych niespójności, nie zaś – należy podkreślić – w jakim realizować mają określone postulaty wynikające z pozanaukowej oceny regulacji jako „niekorzystnej” albo „nieefektywnej”.

deficytu i długu – kasowej i memoriałowej – oraz sposobu, w jaki koncepcje te zostały implementowane w prawie unijnym i w prawie krajowym. Przeprowadzone w tym zakresie badania mają umożliwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

(P1) jaka jest (może być) treść pojęć deficytu i długu „w sensie kasowym”, jaka zaś – „w sensie memoriałowym”?

(P2) w jaki sposób można wykorzystać unijną definicję deficytu i długu podsektora samorządowego do sformułowania definicji deficytu i długu JST?

(P3) na czym polega idea „pożyczki przypisanej” i jakie jest jej uzasadnienie w memoriałowej koncepcji deficytu i długu?

(P4) na czym polega „zaciągnięcie zobowiązania” w kasowej koncepcji długu?

Niezbędne jest również ustalenie sensu najważniejszych pojęć wykorzystywanych następnie w analizie dogmatycznej: zobowiązania w rozumieniu prawa finansów publicznych oraz zobowiązania finansowego, zobowiązania finansowego *sensu stricto* i zobowiązania umownego podobnego do pożyczki, jak również podkreślenie konwencjonalnego charakteru pojęć deficytu i długu, co z kolei uzasadnia porównanie prawnounijnej memoriałowej koncepcji długu i deficytu oraz pojęć długu i deficytu JST w prawie polskim.

Kolejne cele szczegółowe związane są z potrzebą wyodrębnienia problematyki wspólnej, dotyczącej większości albo nawet wszystkich prawnych mechanizmów ograniczania deficytu i długu JST. Osiągnięcie tych celów umożliwia niezbędne zakorzenienie prowadzonych w dalszych rozdziałach rozważań dogmatycznych nie tylko w teorii prawa finansów publicznych, lecz także w ogólnej teorii prawa (okazuje się bowiem, że dzięki wykorzystaniu narzędzi wykształconych przez teorię prawa można rozwiązać wiele kontrowersyjnych do tej pory problemów, dotyczących np. sankcji stosowanych w przypadku naruszenia ograniczeń). Spośród wszystkich zagadnień teoretycznych dotyczących ograniczeń deficytu i długu JST najbardziej podstawowe znaczenie wydaje się mieć rozstrzygnięcie wątpliwości,

(P5) czy w zakresie zaciągania zobowiązań tworzących dług JST działają na podstawie przepisów prawa, tzn. wolno im tylko to, na co przepisy wyraźnie zezwalają, czy też JST działają jedynie w granicach prawa, tzn. wolno im to, czego przepisy nie zabraniają?

Wymaga to z kolei ustosunkowania się do zasadniczych i aktualnych wciąż problemów nie tylko teorii prawa finansów publicznych, ale także teorii prawa administracyjnego: jaka jest treść pojęcia władzy publicznej i na czym polega wykonywanie władzy publicznej; jak się ma wyposażenie JST w osobowość prawną do sposobów realizacji jej określonych w ustawie zadań; czy w analizie zagadnienia może być pomocne tradycyjne rozróżnienie sfery *imperium* i sfery *dominium*; jakie znaczenie dla dociekań ma spostrzeżenie o używaniu w nauce prawa terminu „kompetencja” w dwóch zupełnie różnych znaczeniach. Poczynienie tych podstawowych ustaleń umożliwi następnie refleksję nad strukturą norm prawnych dotyczących ograniczeń deficytu i długu, a w szczególności wyróżnienie stosowanych w nich modalności prawnych i zbadanie

(P6) czy przy analizie tych norm można ograniczyć się do tzw. imperatywnej teorii normy prawnej, zakładając, że ustanawiają one jedynie określone nakazy albo zakazy, czy też uzasadnione poznawczo będzie wyróżnienie wśród nich także norm ustanawiających kompetencje w rozumieniu teoretycznoprawnym, tj. norm określających sposób dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych oraz warunki, które muszą być spełnione, aby czynności te były w pełni skuteczne?

Kolejnym problemem teoretycznym o istotnym znaczeniu dla rozważań nad prawnymi ograniczeniami deficytu i długu publicznego JST jest

(P7) ocena możliwości dokonania klasyfikacji albo typologii tych ograniczeń z uwzględnieniem celów, którym taka klasyfikacja albo typologia mogłaby służyć.

Należy w szczególności zbadać potencjalne kryteria ewentualnych podziałów i ich przydatność z punktu widzenia uporządkowania ograniczeń albo możliwości konstruowania na ich podstawie pewnych uogólnień. Część „ogólna” obejmuje wreszcie zagadnienia systematyzacji norm

sankcjonujących naruszenia ograniczeń deficytu i długu. Poza rekapitulacją dość zgodnych poglądów doktryny prawa finansowego i administracyjnego w zakresie sprzeczności z prawem uchwał i zarządzeń organów JST, należy w tym zakresie odpowiedzieć na następujące pytania:

(P8) jaki wpływ wywiera naruszenie poszczególnych rodzajów ograniczeń na skuteczność czynności prawnych, których zamierzonym celem jest zaciągnięcie zobowiązań tworzących dług publiczny JST?

(P9) czy do działań prawnych motywowanych m.in. zamiarem omińnięcia zakazów (nakazów) dotyczących długu JST można zastosować instytucję obejścia prawa?

(P10) czy przy rozwiązywaniu wątpliwości powstających na tle interpretacji norm ograniczających dług publiczny JST możliwe jest stosowanie analogii?

(P11) jakie skutki dla stosowania norm ograniczających zaciąganie długu publicznego przez JST ma wybór prawa obcego?

Powszechność występowania rozmaitych prawnych mechanizmów ograniczania deficytu budżetowego i zadłużenia jednostek samorządu w naturalny sposób skłania do wyznaczenia kolejnego obszaru badawczego oraz metody badań. Kolejna część monografii poświęcona jest zatem prawnoporównawczym analizom normatywnych ograniczeń dotyczących długu i deficytu JST w wybranych krajach. Wybór krajów powinien uwzględniać z jednej strony rolę, jaką ogrywają jako „materiał badawczy” w międzynarodowym dyskursie naukowym, z drugiej zaś – pewne podobieństwa (pokrewieństwa) z instytucjami polskiego komunalnego prawa finansowego. Analizy obejmują dokonanie porównań w następujących obszarach badawczych: przedmiotowego zakresu i koncepcji obowiązującej w jednostkach władzy terytorialnej zasady zrównoważonego budżetu; stosowania tej zasady w cyklu budżetowym; podstaw prawnych ograniczeń długu; konstrukcji poszczególnych mechanizmów ograniczenia długu, tj. limitowania wielkości długu zaciąganego przez jednostkę w roku budżetowym, określania budżetowego przeznaczenia środków pożyczkowych, limitowania wielkości zadłużenia opartego na wskaźnikach oraz restrykcji dotyczących

warunków, na jakich dług może być zaciągany przez JST. Celem analizy jest udzielenie odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

(P12) czy i w jakim stopniu przyjęta koncepcja budżetowania (kasowa albo memoriałowa) wpływa na kształt ograniczeń deficytu i długu?

(P13) czy pomimo zróżnicowania (przestrzennego i czasowego) prawnych mechanizmów ograniczeń deficytu i długu możliwe jest formułowanie ewentualnych zaleceń w zakresie ich stosowania, innymi słowy, czy na podstawie doświadczeń poszczególnych krajów można mówić o istnieniu mechanizmów mniej lub bardziej „skutecznych”?

Zasadniczym celem rozważań dogmatycznych stanowiących trzecią część monografii jest derywacja, wykładnia i uporządkowane przedstawienie norm dotyczących poszczególnych ograniczeń deficytu budżetowego i długu JST służące ostatecznie ocenie wewnętrznej spójności tych norm jako podsystemu w ramach prawnego porządku finansów publicznych. Uporządkowane przedstawienie norm zależy od rezultatów dokonanych uprzednio ustaleń klasyfikacyjnych (P7), niemniej wydaje się, że dla potrzeb czysto prezentacyjnych można rozpocząć od omówienia ograniczeń funkcjonujących zasadniczo na etapie opracowywania i uchwalania budżetu, przechodząc następnie do analizy normatywnej ograniczeń funkcjonujących na dalszych etapach procedury budżetowej¹⁷.

Do pierwszej grupy instytucji (tj. instytucji „umownie” związanych z etapem opracowywania i uchwalania budżetu) zaliczono w szczególności: sposób ujmowania deficytu w uchwale budżetowej; „autoryzację budżetową” (będącą koniecznym składnikiem upoważnienia udzielanego organowi zarządzającemu) różnego rodzaju zobowiązań stanowiących dług publiczny; możliwość współdecydowania przez organ stanowiący o wysokości planowanego deficytu budżetu; konstrukcję i prawny charakter tzw. złotej zasady finansów

¹⁷ Podział prawnych mechanizmów ograniczania deficytu i długu JST na stosowane w fazie opracowywania i uchwalania budżetu oraz na stosowane w fazie wykonywania budżetu należy traktować przede wszystkim jako zabieg umożliwiający podział rozważań na pewne grupy problemów. Jako taki podział ten nie odzwierciedla spostrzeżenia teoretycznego, które – oczywiście – musiałyby być uznane za chybione. Olbrzymia większość stosowanych w prawie polskim mechanizmów znajduje bowiem określonego rodzaju zastosowanie w każdym z tych etapów procedury budżetowej.

publicznych w prawie budżetowym JST; tzw. indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia. Drugą grupę stanowią natomiast: ograniczenia polegające na możliwości decydowania przez organ stanowiący o kształcie stosunków prawnych zawiązywanych poprzez zaciąganie zobowiązań stanowiących dług publiczny; normy związane z tzw. budżetowym przedmiotem finansowania oraz normy ograniczające swobodę kształtowania treści zobowiązań finansowych *sensu stricto*. Szczegółowym celem analizy dogmatycznej jest rozwiązanie szeregu problemów badawczych, spośród których największe znaczenie wydają się mieć następujące zagadnienia:

(P14) jaką strukturę powinien mieć limit zobowiązań finansowych sensu stricto?

(P15) jaki wpływ wywiera zasada wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej zarządu na treść kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego w zakresie uchwały budżetowej (względnie uchwały o prowizorium budżetowym) oraz uchwały o zmianie uchwały budżetowej?

(P16) czy w każdym przypadku możliwe jest przeprowadzenie wyraźnej linii demarkacyjnej między wydatkami bieżącymi a majątkowymi?

(P17) jaka jest normatywna treść pojęcia wolnych środków?

(P18) jaki charakter prawny ma zasada wyrażona w przepisie art. 242 ust. 1 u.f.p.?

(P19) w jakim stopniu norma wyrażona w przepisie art. 243 ust. 1 u.f.p. przyczynia się do realizacji wartości, które – jak się wydaje – legły u podstaw jej skonstruowania?

(P20) jaki jest normatywny sens pojęcia realistyczności wieloletniej prognozy finansowej i – co za tym idzie – prognozy kwoty długu?

(P21) czy normy wyrażone w przepisach ustaw ustrojowych umożliwiają określenie koniecznej treści poszczególnych uchwał dotyczących emitowania obligacji albo zaciągania długoterminowych kredytów (pożyczek)?

(P22) jakie relacje zachodzą między normami ustaw ustrojowych wyposażających organ stanowiący w wyłączną kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie emisji obligacji oraz zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek a – przewidzianą w przepisach ustawy o finansach publicznych – możliwością upoważnienia organu wykonawczego w uchwale budżetowej do zaciągania zobowiązań finansowych sensu stricto?

(P23) jakie relacje zachodzą między budżetowym przedmiotem finansowania jako koncepcją przyjętą w ustawie o finansach publicznych a celem emisji, względnie celem kredytu, jako niezbędnymi elementami treści warunków emisji oraz umowy kredytu?

(P24) czy dopuszczalne jest zaciąganie kredytów (emitowanie obligacji) przy budżecie nadwyżkowym lub zrównoważonym?

(P25) w jakim stopniu pożyczki o szczególnym charakterze, tj. pożyczki na prefinansowanie oraz pożyczki zaciągane w państwowych funduszach celowych, nie podlegają ograniczeniom związanym z budżetowym przedmiotem finansowania oraz zasadą roczności budżetu?

(P26) jaka jest ratio legis ograniczeń dotyczących kosztów obsługi zadłużenia (co wymaga oczywiście interpretacji pojęcia kosztów obsługi)?

Część dogmatyczną zamykają rozważania dotyczące różnorodnych związków zachodzących między normami ograniczającymi deficyt i dług JST a normami regulującymi postępowanie naprawcze – poprzedzone związłą prezentacją koncepcji sanacji finansów JST przyjętych w krajach, których normy prawne były przedmiotem analiz zawartych w części prawnoporównawczej. Podstawowe zagadnienia badawcze z tego zakresu obejmują udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

(P27) czy zagrożenie realizacji zadań publicznych stanowi samodzielną przesłankę wezwania do opracowania planu naprawczego, czy też jest naturalną konsekwencją naruszenia norm wyrażonych w art. 242 ust. 1 i art. 243 ust. 1 u.f.p. (tzw. norm relacyjnych)?

(P28) czy brak możliwości uchwalenia WPF zgodnie z normami relacyjnymi pociąga za sobą niedopuszczalność uchwalenia WPF, czy też należy mimo wszystko uchwalić WPF, która nie zachowuje norm relacyjnych?

(P29) jaki charakter prawny ma wezwanie JST do opracowania, uchwalenia i przedłożenia programu postępowania naprawczego, jaki – opinia organu nadzoru o przedłożonym programie naprawczym, jaki zaś – stwierdzenie przez organ nadzoru, że pomimo braku możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z normami relacyjnymi brak jest zagrożenia realizacji zadań publicznych?

Jeżeli zostanie wykazane, że powyższe działania organów nadzoru mają charakter środków nadzorczych, należy z kolei ustalić

(P30) sposób stosowania kryterium legalności do normy dopełnienia zakazującej tworzenia zagrożeń realizacji zadań publicznych, jak również do normy dopełnienia nakazującej przedłożenie programu naprawczego odpowiedniej treści.

To z kolei wymaga uprzedniego odkodowania norm wyrażonych w przepisach dotyczących treści programu naprawczego. Pewne kontrowersje związane są także z przepisami regulującymi udzielanie pożyczek z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego. Zagadnieniem budzącym największe wątpliwości jest w tym przypadku stosunek przesłanki udzielenia pożyczki z budżetu państwa do „opinii do programu naprawczego” wydawanej przez organ nadzoru. Innymi słowy, należy odpowiedzieć na pytanie o

(P31) relacje zachodzące między dokonywaną przez Ministra Finansów oceną programu naprawczego zakładającą zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa a oceną programu naprawczego dokonywaną przez organ nadzoru.

* * *

Badania stanowiące przedmiot dysertacji nie posługują się metodami z pogranicza nauk prawnych ani tym bardziej metodami właściwymi

innym naukom społecznym, ale wyłącznie metodami charakterystycznymi dla egzegetycznych dziedzin jurysprudencji. Z tego względu nie byłoby w szczególności uzasadnione poszerzanie monografii o prezentację danych statystycznych¹⁸. Jak już była o tym mowa, charakterystyka deficytu i długu jako zjawisk ekonomicznych stanowi przedmiot zainteresowania nauki o finansach oraz ekonomii. W ramach tych dyscyplin można zatem zastanawiać się nad formułowaniem pytań o „optymalny” system ograniczeń oraz podejmować próby empirycznego potwierdzenia proponowanych odpowiedzi. Postulowanie takiego systemu na gruncie nauk prawnych byłoby nieporozumieniem ze względu na pozanormatywny charakter jakkolwiek rozumianej optymalizacji. Przegląd piśmiennictwa ekonomicznego poświęconego zagadnieniu skuteczności „reguł fiskalnych” dotyczących deficytu budżetu i długu JST¹⁹ wskazuje zresztą na niejednoznaczność wyników badań w tym zakresie.

W pracy świadomie zrezygnowano z uwag *de lege ferenda* innych niż dotyczące usunięcia stwierdzonych niespójności w normach ograniczających deficyt budżetu i dług JST jako „podsystemie” prawa finansów publicznych. Formułowanie tego typu uwag zawsze uwzględnia przyjęte w sposób mniej lub bardziej wyraźny założenia o charakterze ocennym, tzn. założenia pozwalające stwierdzić, że pewne *status quo* jest z określonych przyczyn „lepsze”, bardziej „funkcjonalne”, „adekwatne do potrzeb” niż inne. Oceny takie z reguły opierane są na kryteriach pozostających poza obszarem badawczym nauk prawnych, co w pracy z zakresu prawoznawstwa stwarza istotne ryzyko nadmiernych uproszczeń i bazowania na trudnych do weryfikacji intuicjach. Powstrzymywanie się od takich ocen nie ma jednak nic wspólnego z zaniechaniem dociekania wartości, które legły u podstaw nadania rozmaitym instytucjom prawa finansów publicznych określonego kształtu. Przeciwnie – identyfikacja tych wartości jest niewątpliwie jednym z zasadniczych zadań nauk prawnych, skoro bez poznania tych wartości niemożliwe jest stosowanie podstawowych technik interpretacyjnych.

¹⁸ Dane takie – pochodzące zarówno z systemu krajowej sprawozdawczości budżetowej, jak i z innych źródeł (bazy danych Eurostat, bazy danych GFS Międzynarodowego Funduszu Walutowego) – są zresztą stosunkowo często prezentowane w piśmiennictwie – zob. np. M. Bitner, K. Cichocki, *Finanse podsektora samorządowego...*, s. 5 i n.

¹⁹ Zob. aneks do rozdz. 3.1.

Rozdział 1

Prawna koncepcja deficytu budżetowego i długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego

Jakiegokolwiek rozważania dotyczące ograniczeń deficytu budżetowego i długu publicznego JST wymagają uprzedniego poczynienia ustaleń w zakresie rozumienia pojęć deficytu i długu. Ustalenia te są niezbędne zarówno dla przedstawienia zróżnicowanych prawnych instrumentów ograniczania deficytu i długu JST w wybranych krajach, jak i dla dogmatycznej analizy poszczególnych ograniczeń w prawie polskim. Celem rozdziału jest zatem prezentacja teoretycznych koncepcji deficytu i długu oraz sposobu, w jaki koncepcje te zostały implementowane w prawie unijnym oraz w prawie krajowym.

Można wyróżnić dwie główne, w pewnym sensie konkurujące ze sobą, idee budżetu jako planu finansowego stanowiącego podstawę gospodarki finansowej JST w pewnym okresie. Ponieważ najważniejsza różnica tych idei dotyczy odmiennych zasad ujmowania („rozpoznawania”) poszczególnych operacji w budżecie – kasowej i memoriałowej – dwie koncepcje budżetu można konwencjonalnie określić mianem budżetu kasowego oraz budżetu memoriałowego. W ramach obydwu tych koncepcji mogą istnieć różne konwencje w zakresie definiowania deficytu oraz długu. Należy więc przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie o zasadnicze cechy (treść pojęć) deficytu i długu „w sensie kasowym” oraz treść tych pojęć „w sensie memoriałowym”.

Na podstawie tych wstępnych ustaleń przeprowadzona zostanie następnie analiza memoriałowej koncepcji deficytu i długu w prawie unijnym, a w szczególności koncepcji przyjętych dla potrzeb procedury nadmiernego

deficytu, oraz koncepcji deficytu budżetu i długu JST w prawie krajowym przyjmującym kasową ideę budżetu. Prezentacja prawno-unijnej koncepcji deficytu – oparta na zasadach i konwencjach Europejskiego Systemu Rachunków (ESA 2010) – polega na zastosowaniu przyjętych w Systemie metod obliczania deficytu całego sektora albo podsektora (tj. metody sekwencji rachunków oraz metody układu GFS) do obliczenia deficytu poszczególnych JST. Podobny zabieg zostanie zastosowany dla określenia pojęcia długu JST. Ze względu na oczywiste genetyczne związki definicji państwowego długu publicznego w prawie krajowym oraz definicji długu w prawie unijnym nie można także pominąć charakterystyki poszczególnych kategorii zobowiązań zaliczanych do długu dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu. Wymaga to m.in. analizy tzw. gospodarczego sensu pojęcia „pożyczki przypisanej” oraz wskazania przykładów zastosowania tego pojęcia do rozmaitych transakcji.

Dalsze rozważania poświęcone są koncepcji deficytu budżetu JST i długu JST w prawie polskim. Po szczegółowej analizie związków między kasową rachunkowością budżetową a ujmowaniem w budżecie poszczególnych operacji budżetowych ocenie poddany zostanie sposób prawnego określania operacji niewpływających na wynik budżetu. Z kolei zasadniczym celem rozważań dotyczących konstrukcyjnych elementów definicji długu publicznego JST jest systematyzacja podstawowych pojęć wykorzystywanych w dogmatycznej analizie ograniczeń dotyczących długu, a w szczególności pojęcia zobowiązania i zobowiązania finansowego. Te wstępne, lecz fundamentalne ustalenia pozwolą np. na wyciągnięcie wniosków co do charakteru często występujących w praktyce JST weksli in blanco. Ze względu na roczny cykl planowania budżetowego równie istotne znaczenie mają konstatacje dotyczące chwili zaciągnięcia kredytu oraz wyemitowania obligacji. Zagadnienia te stanowią część problematyki związanej z charakterystyką poszczególnych tytułów dłużnych. Analizie poddano również m.in. zasady rządzące zaliczaniem do długu publicznego zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zobowiązań umownych podobnych do pożyczki.

Zaliczanie do państwowego długu publicznego tego typu zobowiązań uzasadnia porównanie prawno-unijnej memorialowej koncepcji długu i deficytu oraz pojęć długu i deficytu JST w prawie polskim. Porównanie to, wraz z oceną dopuszczalności nawiązywania do postanowień ESA 2010 przy interpretacji pojęcia długu publicznego JST według prawa krajowego – stanowi

przedmiot rozważań zawartych w ostatnim podrozdziale. W podrozdziale tym zaprezentowano również inne podstawowe problemy związane z konstruowaniem definicji deficytu i długu JST: problem zakresu przedmiotowego i podmiotowego długu JST oraz problem „autonomizacji” deficytu i długu JST w ramach deficytu i długu sektora finansów publicznych.

1.1. Zróżnicowanie koncepcji deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego

Uwagi wstępne

Wyrażone przez normy prawne „reguły fiskalne” dotyczące deficytu budżetowego oraz zadłużenia JST muszą zakładać określoną koncepcję zarówno deficytu, jak i długu. Inaczej mówiąc, konstruowanie norm ograniczających deficyt budżetu i dług JST wymaga uprzedniego ustalenia przedmiotowego zakresu ich obowiązywania.

Ogólne pojęcie wyniku budżetu jako planu finansowego JST jest oparte na porównywaniu wielkości pewnych operacji („operacji budżetowych”), z których niektóre wywierają na wynik wpływ dodatni, inne zaś – ujemny. Jeżeli operacje budżetowe wywierające wpływ dodatni określić mianem dochodów, zaś operacje wywierające wpływ ujemny określić mianem wydatków, można określić wynik budżetu jako różnicę dochodów i wydatków. Deficyt jest konwencjonalnie stosowaną nazwą wyniku ujemnego, zaś nadwyżka – konwencjonalnie stosowaną nazwą wyniku ujemnego. Faktyczna treść pojęć wyniku, deficytu i nadwyżki jest jednak konsekwencją określonego rozumienia dochodów i wydatków, jak również kształtu i zakresu budżetu jako planu finansowego. Zróżnicowanie koncepcji deficytu budżetu JST jest zatem wynikiem zróżnicowania koncepcji operacji budżetowych, jak również koncepcji charakteru i struktury budżetu. Uogólniając wnioski formułowane teoretycznie w piśmiennictwie²⁰, jak również wynikające z badań porównawczych²¹, można stwierdzić, że zasadnicze znaczenie ma

²⁰ Należy jednak zwrócić uwagę, że wnioski te formułowane są przede wszystkim na podstawie doświadczeń w reformowaniu budżetów centralnych, nie zaś budżetów JST.

²¹ Zob. np. M. Bitner, *Wpływ budżetowania memoriałowego...*, s. 25 i n.; autor porównuje kształt i funkcjonowanie zasad budżetowych w budżetowaniu kasowym oraz memoriałowym na podstawie doświadczeń niemieckich krajów związkowych.

z jednej strony przyjęcie kasowej albo memoriałowej koncepcji operacji budżetowych oraz samego budżetu, z drugiej zaś – rozróżnienie operacji budżetowych na bieżące i majątkowe (czego konsekwencją może być podział budżetu na „części” albo „fundusze”) albo brak takiego rozróżnienia.

Kasowa koncepcja budżetu, wyniku budżetu i długu

Tradycyjnym, najstarszym sposobem ujmowania operacji budżetowych w rachunkach JST – a co za tym idzie – sposobem ujmowania istoty operacji budżetowych, jest uwzględnianie płatności, tzn. faktycznie („kasowo”) zrealizowanych wpływów i faktycznie dokonanych wpływów pieniężnych. Dochodami budżetu są zatem wpływy pieniężne, wydatkami zaś – wypływy, przy czym forma dokonywania płatności nie ma znaczenia, tzn. mogą być one realizowane zarówno bezgotówkowo, jak i za pomocą znaków pieniężnych. Kasowa koncepcja operacji budżetowych i samego budżetu jako planu obejmującego zestawienie tych operacji nie tylko upraszcza proces ujmowania operacji w księgach rachunkowych i opracowywania sprawozdań z realizacji tych operacji, ale także ułatwia bieżące zarządzanie tymi operacjami oraz kontrolę wykonania planu. Przyspieszając lub opóźniając terminy płatności, wpływa się bowiem przede wszystkim na realizację planu. Wynik budżetu jest w takim modelu różnicą między płatnościami – otrzymywanymi i dokonywanymi. Poniesienie w danym okresie (w szczególności w roku budżetowym) kasowych wydatków w kwocie większej niż kwota kasowych dochodów możliwe (tzn. wykonalne) jest tylko przy założeniu sfinansowania różnicy środkami pieniężnymi niestanowiącymi dochodów budżetu. Środki te można konwencjonalnie określić mianem przychodów. Naturalnym źródłem takich przychodów jest ewentualna nadwyżka dochodów nad wydatkami osiągnięta w roku poprzednim, względnie skumulowane nadwyżki dochodów nad wydatkami w latach poprzednich. Inne źródła przychodów mogą być wskazane jedynie konwencjonalnie, poprzez wskazanie takich otrzymywanych płatności, które nie są dochodami. Zasadniczym, teoretycznie możliwym sposobem pokrywania kasowego deficytu w przypadku braku wystarczających skumulowanych nadwyżek z lat ubiegłych jest pozyskiwanie różnego rodzaju środków pożyczkowych, tzn. środków pieniężnych, które po pewnym czasie podlegają zwrotowi. Skoro jednak pozyskane środki pożyczkowe nie stanowią dochodu budżetu, zwrot środków

pożyczkowych nie może być uznany za wydatek²². Umownie więc można określić go mianem rozchodu. Definiując w taki sposób pojęcia dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, można skonstruować następujący model wyniku budżetu oraz długu: budżet (plan finansowy) może wykazywać ujemną różnicę dochodów i wydatków; różnica ta musi być pokryta przychodami; pozyskiwanie przychodów stanowiących środki pożyczkowe zwiększa zadłużenie; zmniejszenie zadłużenia wymaga osiągnięcia dodatniej różnicy między dochodami a wydatkami; w przypadku równowagi budżetu wysokość zadłużenia nie ulega zmianie: ewentualne spłaty długu muszą być w takim przypadku sfinansowane przez zaciągnięcie nowego zadłużenia.

Innym wariantem kasowej koncepcji budżetu, wyniku budżetu i długu jest podział budżetu na dwie części: jedną z nich konwencjonalnie określa się mianem operacyjnej (względnie mianem budżetu operacyjnego), drugą – mianem majątkowej, kapitałowej albo inwestycyjnej (względnie budżetu majątkowego, kapitałowego, inwestycyjnego). Wariant ten polega na podziale dochodów i wydatków (ujmowanych kasowo) na bieżące i majątkowe, przy czym środki pożyczkowe zaliczane są do dochodów majątkowych, zaś spłaty zaciągniętego długu – do wydatków majątkowych. Istotą tego wariantu jest ustanowienie zasady, zgodnie z którą obydwie części budżetu muszą pozostawać w tzw. równowadze, choć pojęcie równowagi – wbrew potocznemu znaczeniu tego słowa – nie musi oznaczać arytmetycznej równości kwot dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów i wydatków majątkowych. Konsekwencją wymogu „zrównoważenia” obydwu części jest w szczególności zasada, zgodnie z którą dochody majątkowe, a w szczególności środki pożyczkowe, nie mogą finansować wydatków bieżących (wydatki te są bowiem finansowane w całości dochodami bieżącymi). Zasada ta konwencjonalnie określana jest mianem „zasady zrównoważonego budżetu bieżącego” (lub w uproszczeniu – „zasady zrównoważonego budżetu”) albo „złotej zasady finansów publicznych”²³.

²² Uznanie zwrotu środków pożyczkowych za wydatek prowadziłoby w takiej sytuacji do sztucznego zmniejszenia wyniku dodatniego albo zwiększenia wyniku ujemnego.

²³ Wbrew potocznej nazwie zakres stosowania tej zasady ograniczony jest w praktyce do budżetów JST. W budżetach państwa z reguły nie występuje podział operacji na bieżące i majątkowe, choć przeważnie wśród wydatków wyodrębnia się rozmaicie definiowane zresztą wydatki inwestycyjne (w niektórych krajach stosowana jest szeroka definicja pojęcia inwestycji, obejmująca nie tylko wydatki na środki trwałe, lecz także wydatki na badania i rozwój oraz edukację

Ustanowienie „zasady zrównoważonego budżetu” uzasadniane jest kilkoma teoretycznymi argumentami. Po pierwsze, zasadnicze pozycje wydatków majątkowych (kapitałowych, inwestycyjnych) pojawiają się w budżetach nieregularnie, w związku z czym nie mogą być efektywnie finansowane z bieżących dochodów stabilnie zasilających budżet w kolejno następujących po sobie okresach²⁴. Inne uzasadnienie wynika ze zróżnicowania długookresowego wpływu finansowania z długu na budżet w porównaniu z finansowaniem z dochodów bieżących. Skoro nowe obiekty i urządzenia będą służyć przez wiele lat (lub nawet dekad), to zasadne jest obciążanie także przyszłych podatników i użytkowników tych obiektów kosztami finansowania (tzw. równość [sprawiedliwość] międzypokoleniowa – *intergenerational equity*). Następuje to w szczególności wówczas, gdy wzrost majątku trwałego jest finansowany ze środków pożyczkowych, spłata zaś kapitału – wraz z odsetkami od długu – jest rozkładana na okres ekonomicznej użyteczności obiektu (tzw. zasada *pay-as-you-use*). Zgodnie z zasadą *pay-as-you-use* środki pożyczkowe powinny więc finansować zwiększenie stanu aktywów trwałych, natomiast wydatki związane z utrzymywaniem, eksploatacją i zastępowaniem istniejących składników majątkowych powinny być ujmowane jako wydatki bieżące. Należy ponadto wspomnieć, że finansowanie inwestycji z dochodów bieżących stanowiłoby faktycznie naruszenie postulatu *pay-as-you-use*, ponieważ

i szkolenia – zob. np. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Historical Tables. Fiscal Year 2011*, tablica 9.2, s. 166–167, tablica 9.7, s. 181, tablica 9.9, s. 189–191, www.budget.gov). Krytycy „jednolitego” budżetu wskazują, że utrudnia on planowanie i finansowanie inwestycji kapitałowych, przyczynia się do skracania horyzontu prognozowania finansowego i skłania polityków do postrzegania inwestycji jako wydatków elastycznych, które w pierwszym rzędzie podlegają redukcji w okresie „zacieśniania” polityki fiskalnej (A. Schick, *The Federal Budget...*, s. 49–50). Z drugiej strony wyrażana jest obawa, że wyodrębnienie budżetu inwestycyjnego może stwarzać preferencje dla nakładów na powiększanie aktywów trwałych kosztem wydatków na edukację, badania i rozwój (G. Colm, P. Wagner, *Some Observations...*, s. 123). Niemniej postulat wyodrębnienia budżetu kapitałowego na szczeblu państwa dla potrzeb zarówno racjonalizacji wydatków inwestycyjnych, jak i wprowadzenia złotej zasady finansów publicznych systematycznie pojawia się w piśmiennictwie od czasów wczesnych publikacji Richarda Musgrave’a (R. Musgrave, *The Nature of Budgetary Balance...*, s. 260–271; spośród współczesnych publikacji na szczególną uwagę zasługuje H. Bohn, *Budget Deficits...*, s. 1–84).

²⁴ Uwaga ta dotyczy w największym stopniu mniejszych jednostek samorządowych, względnie jednostek o ograniczonych zadaniach, które muszą modernizować lub rozbudowywać infrastrukturę w bardzo długich cyklach czasowych. W przypadku większych jednostek realizujących różnorodne zadania wysokość wydatków inwestycyjnych może być stabilna w dłuższych okresach, co wynika z jednej strony z konieczności zastępowania zużytych składników majątkowych nowymi, z drugiej zaś – z podwyższanych standardów świadczenia usług.

poprzedzałoby wykorzystywanie (uzyskiwanie korzyści) składników majątkowych²⁵. Kwestią otwartą pozostaje natomiast skojarzenie złotej zasady z argumentem *pay-as-you-use* poprzez wnioszek, że finansowanie inwestycji publicznych ze środków pożyczkowych jest uzasadnione, pod warunkiem że dług zostanie spłacony w okresie odpowiadającym właśnie okresowi ekonomicznej użyteczności środka trwałego, innymi słowy: spłata długu powinna odpowiadać ekonomicznej amortyzacji środków trwałych²⁶.

Memoriałowa koncepcja budżetu, wyniku i długu

Konkurencyjna koncepcja operacji budżetowych, wyniku budżetu i zadłużenia oparta jest na tzw. zasadzie memoriałowej, jednak sposób rozumienia tej zasady nie jest jednolity²⁷. *Iunctim* wszystkich koncepcji memoriałowych jest odnoszenie operacji budżetowych nie do generowanych przez nie płatności, ale do „gospodarczej rzeczywistości” tych operacji. Innymi słowy, operacje te są ujmowane („rozpoznawane”) wtedy, gdy „następują”, tzn. w okresie, „do którego się odnoszą”. Operacje budżetowe w koncepcji memoriałowej konwencjonalnie określane są – w nawiązaniu do pojęć rachunkowości finansowej – mianem przychodów i kosztów. „Gospodarcza rzeczywistość” przychodów i kosztów polega na wywoływaniu przez te operacje zmian wysokości aktywów i zobowiązań oraz – ostatecznie – „wartości netto”. Wynik budżetu memoriałowego ma oczywiście również charakter memoriałowy. Choć więc konwencjonalnie określa się go mianem deficytu albo nadwyżki – pojęcia te mają zupełnie inne znaczenie niż w kasowej koncepcji budżetu. O ile w koncepcji kasowej oznaczają niedobór określonych płatności otrzymywanych w porównaniu z płatnościami realizowanymi, o tyle w koncepcji memoriałowej oznaczają zmianę „wartości netto” – jej zmniejszenie albo zwiększenie. Skoro zaś „wartość netto” oznacza nadwyżkę aktywów nad zobowiązaniami, zmniejszenie „wartości netto” następuje przez wzrost zobowiązań przy zachowaniu stanu aktywów albo przez zmniejszenie aktywów przy zachowaniu stanu zobowiązań. Innymi słowy,

²⁵ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Commission Report. State Constitutional...*, s. 9–10.

²⁶ B. Daillon, *L'équilibre...*, s. 142–165.

²⁷ W szczególności zasada memoriałowa inaczej rozumiana jest w rachunkowości finansowej (por. MSR 1 pkt 26, także *International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS), inaczej zaś w rachunkach narodowych (por. ESA, akapit 1.57).

deficyt budżetu memoriałowego prowadzi w szczególności do zwiększenia memoriałowo ujmowanego zadłużenia. Kasowa koncepcja długu polega na jego utożsamieniu ze „środkami pożyczkowymi”, tzn. faktycznie (kasowo) pozyskiwanymi środkami, które mogą finansować („pokrywać”) wydatki albo spłaty środków pożyczkowych pozyskanych wcześniej. Koncepcja memoriałowa polega na przyjęciu jego związku ze zmniejszaniem „wartości netto” wskutek nadwyżki kosztów nad przychodami. Dług może więc ulegać zwiększeniu, choćby nie znajdowało to odzwierciedlenia w otrzymanych „środkach pożyczkowych”. Memoriałowa koncepcja budżetu, deficytu i długu współlistnieje z memoriałową koncepcją sprawozdania finansowego (choć możliwe jest oparcie sprawozdań na zasadzie memoriałowej przy zachowaniu budżetu kasowego).

Istnieje wiele odmian memoriałowej koncepcji budżetu różniących się w szczególności traktowaniem poszczególnych zdarzeń gospodarczych. Przykładem takich różnic jest traktowanie nakładów na nabycie albo wytworzenie środków trwałych. W koncepcji memoriałowej odzwierciedlającej zasady rachunkowości finansowej nakłady te nie stanowią kosztu, nie wpływają więc na wynik budżetu. Ponieważ jednak wymagają sfinansowania (pokrycia), powinny być odzwierciedlone w planie finansowym. Ujmowane są zatem w tej jego części, która odzwierciedla przepływy pieniężne, przypomina więc część majątkową budżetu kasowego. Z kolei w ciężar kosztów zalicza się obliczane według określonych zasad odpisy amortyzacyjne²⁸. Konsekwentne stosowanie analogii do zasad rachunkowości finansowej wymaga zatem zarówno opracowania „budżetu” jako planu przychodów i kosztów („budżet wynikowy”), jak i planu płatności wynikających z działalności bieżącej, inwestycyjnej i finansowej („budżet finansowy”)²⁹. Podobnie jak w ramach koncepcji kasowej z podziałem budżetu na dwie części, także w tej odmianie budżetowania memoriałowego nie można mówić o wyniku budżetu, ale o wynikach jego poszczególnych części. O ile jednak w budżecie kasowym nadwyżka budżetu operacyjnego finansuje deficyt

²⁸ Teoretycznie w ciężar kosztów można ujmować także różnego rodzaju „koszty kapitałowe” (*capital charges*) odzwierciedlające ekonomiczny alternatywny koszt korzystania z kapitału – zob. np. ten temat M. Robinson, *Capital Charges*...

²⁹ Dlatego też ten konsekwentnie memoriałowy system planowania określany jest mianem hybrydowego – koszty bieżące ujmowane są zgodnie z zasadą memoriałową, natomiast nakłady inwestycyjne – zgodnie z zasadą kasową – M. Robinson, *Accrual Budgeting*..., s. 10.

budżetu majątkowego, o tyle w budżecie memoriałowym w danym roku budżetowym występują zwykle istotne różnice między wynikiem budżetu wynikowego a tzw. niedoborem płatniczym (nadwyżką płatniczą) budżetu finansowego wynikające m.in. z dokonywania odpisów amortyzacyjnych w ciężar kosztów, tworzenia i rozwiązywania różnego rodzaju rezerw, zmian stanu należności i zobowiązań oraz rozliczeń międzyokresowych. W innej odmianie budżetu memoriałowego oprócz memoriałowych przychodów i memoriałowych kosztów pojawia się koncepcja „memoriałowych wydatków inwestycyjnych” obejmująca nie tylko rzeczywiście (kasowo) ponoszone nakłady, lecz także nabycie składników majątku trwałego związane z odroczeniem płatności (np. w drodze leasingu finansowego). Z kolei ujmowanie w budżecie memoriałowych wydatków inwestycyjnych wyklucza ujmowanie odpisów amortyzacyjnych jako kosztów³⁰.

Zalety i wady koncepcji memoriałowych – przegląd stanowisk

Wybór określonej koncepcji budżetu, wyniku budżetu i długu JST jest oczywiście zadaniem prawodawcy. Zasada kasowa oraz oparty na niej sposób konstruowania zarówno budżetu, jak i sprawozdania z jego wykonania jest w znacznej mierze rezultatem historycznych dążeń organów stanowiących do rozszerzenia i umocnienia kontroli nad wykonywaniem zadań przez organy wykonawcze. Do końca lat 80. XX w. zasada kasowa stanowiła nie tylko powszechną podstawę planowania finansowego w całym sektorze publicznym, ale także zasadę rządzącą sprawozdawczością finansową w tym sektorze. Od tego czasu coraz więcej krajów przyjmuje zasadę memoriałową jako podstawę opracowywania sprawozdań zarówno w podsektorze samorządowym, jak i w podsektorze centralnym³¹. Jak już była o tym mowa, podporządkowaniu sprawozdawczości finansowej zasadzie memoriałowej

³⁰ Zob. teoretyczne rozważania dotyczące koncepcji memoriałowych wydatków inwestycyjnych – M. Robinson, *Accrual Budgeting...*, s. 17–18 i 22. Rozważania te są oparte na *Government Finance Statistics* Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

³¹ Zob. szczegółowe dane w: K. Lüder, R. Jones (red.), *Reforming Governmental Accounting...*; można przypuszczać, że tendencja ta ulegnie wzmocnieniu w związku z wejściem w życie „sześciopaku”, a zwłaszcza dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r., w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41): zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 dyrektywy krajowe systemy rachunkowości publicznej państw członkowskich powinny w sposób całościowy i spójny obejmować wszystkie podsektory sektora publicznego i zawierać informacje potrzebne do generowania danych memoriałowych służących przygotowaniu danych opartych na standardzie ESA.

nie musi towarzyszyć zmiana koncepcji konstruowania budżetów. Wiele krajów wprowadzających reformy w zakresie sprawozdawczości finansowej w sektorze publicznym pozostaje przy tradycyjnym systemie budżetowania. W każdym razie należy zauważyć, że odejście od kasowej koncepcji budżetu ma miejsce częściej w odniesieniu do budżetów JST niż w odniesieniu do budżetu państwa³². Paradoksalnie piśmiennictwo koncentruje się na reformach przeprowadzanych na szczeblu centralnym, abstrahując jednak od problemu wpływu koncepcji budżetowania na kształt reguł fiskalnych³³. W dyskusji można zauważyć również dominację wątków dotyczących sprawozdawczości w sektorze publicznym nad wątkami dotyczącymi koncepcji budżetu. Może to prowadzić do błędnego wniosku, że argumenty przytaczane przez zwolenników memoriałowej sprawozdawczości odnoszą się w równej mierze do memoriałowego budżetowania.

Zwolennicy memoriałowych koncepcji budżetu zwracają uwagę na szereg jej „zalet” w porównaniu z budżetem kasowym³⁴. Przeciwnicy postrzegają te same właściwości jako wady. Zaletą budżetu memoriałowego ma być spójność z powszechnie akceptowanymi standardami rachunkowości, znanymi, zrozumiałymi pojęciami i zasadami odpowiadającymi rzeczywistości gospodarczej – co zwiększać ma walory informacyjne dokumentów budżetowych przy założeniu, że większości odbiorców standardy te są znane. Należy jednak zwrócić uwagę, że w kasowej koncepcji budżetu rozbudowane i skomplikowane często zasady rozpoznawania poszczególnych przychodów i kosztów zastępowane są prostymi, intuicyjnymi wręcz regułami opartymi na płatnościach. Budżet memoriałowy ma zwiększać jakość procesu podejmowania decyzji budżetowych: decyzje te są bowiem podejmowane w oparciu o ogół informacji ekonomicznych dostarczanych przez rachunkowość memoriałową, nie zaś jedynie w oparciu o przewidywane przepływy pieniężne. Nietrudno zauważyć, że powyższy argument nie dotyczy w rzeczywistości memoriałowego budżetowania, ale sprawozdawczości. Argument ten odpada, jeżeli kasowej koncepcji budżetu towarzyszy sprawozdawczość memoriałowa³⁵. Podobny zarzut można podnieść w stosunku do argumentu

³² D. Budäus, D. Hilgers, *Reform des öffentlichen...*, s. 382.

³³ Na co zwraca uwagę P. Boothe, *Accrual Accounting...*, s. 180.

³⁴ Zob. np. K. Warren, *Time to look...*, s. 117–118.

³⁵ Co do zalet sprawozdawczości jednostek sektora publicznego opartej na zasadzie memoriałowej, nie ma w zasadzie wątpliwości: stosowanie ekonomicznych kategorii należności

dotyczącego większej adekwatności budżetu memoriałowego do potrzeb informacyjnych odbiorców zainteresowanych zwykle szerszą informacją niż ta, która dotyczy planowanych przepływów pieniężnych. Planowanie operacji finansowych w układzie memoriałowym ma łagodzić spory o charakterze politycznym towarzyszące zawsze uchwalaniu budżetu: np. rezygnacja z przedstawiania kosztów budowy środków trwałych jako wydatków na rzecz przedstawiania ich jako odpisów amortyzacyjnych obciążających wiele lat może zapobiec konfliktom towarzyszącym z reguły redukcji wydatków inwestycyjnych (co jest naturalnym etapem cyklu inwestycyjnego zwłaszcza w JST). Ponadto ujmowanie w budżecie odpisów amortyzacyjnych jako wydatków zrywa z fikcją „oszczędzania” (faktycznie: przeniesienia na później) nakładów związanych z utrzymaniem rzeczowych składników majątku trwałego³⁶. O ile z drugim stwierdzeniem dotyczącym łatwości sztucznego manipulowania operacjami budżetu można się do pewnego stopnia zgodzić³⁷, o tyle pierwszy argument stanowi nieporozumienie: powszechnie uznaje się, że nie można pozostawić poza ramami budżetowania nakładów inwestycyjnych; innymi słowy, ograniczanie wysokości odpisów amortyzacyjnych nie jest dostatecznym środkiem ograniczania tych nakładów. Obydwa przedstawione wyżej warianty budżetowania memoriałowego obejmują limitowanie nakładów inwestycyjnych (pierwszy w postaci limitowania „kasowych” wydatków, tj. płatności, w budżecie finansowym, drugi w postaci limitowania „memoriałowych wydatków inwestycyjnych”). Kolejna zaleta budżetowania memoriałowego polegać ma na umożliwieniu poprawy efektywności dzięki pełnemu wykorzystaniu potencjału budżetu zadaniowego³⁸.

i zobowiązań, zamiast oparcia się na kasowych przepływach pieniężnych, umożliwia przedstawienie pełniejszego obrazu sytuacji finansowej danej jednostki – obejmującego zarówno skutki zdarzeń, które miały miejsce w poprzednich okresach sprawozdawczych, jak również zdarzenia, z których wynikające skutki będzie trzeba monitorować w przyszłości – zob. A. Matheson, *Better Public...*, s. 44–45. Klasycznym przykładem takich zobowiązań, mających skądinąd ogromne znaczenie fiskalne, są zobowiązania wynikające z sukcesywnie nabywanych przez pracowników praw emerytalnych. Uzyskanie perspektywy dłuższej niż rok budżetowy jest w sprawozdawczości kasowej utrudnione i w zasadzie możliwe tylko dzięki informacjom dotyczącym wydatków niewygasających.

³⁶ E. Fischer, *Reform des Gemeindehaushaltsrechts...*, s. 88; ponadto wskazuje się, że budżetowanie memoriałowe może ograniczyć zjawisko przyspieszonej realizacji upoważnień do dokonywania wydatków pod koniec roku budżetowego – *Bayerischer Gemeindetag, Leitfaßen...*

³⁷ Choć zdaniem niektórych rachunkowość memoriałowa i budżetowanie memoriałowe nie są mniej podatne na manipulacje – zob. P. Boothe, *Accrual Accounting...*, s. 187–188 i powołana tam literatura.

³⁸ J. Diamond, *Performance Budgeting...*

Podjęmowanie decyzji na bazie kryterium efektywności kosztowej zakłada bowiem porównywanie kosztów różnych wariantów wytwarzania określonych dóbr albo świadczenia usług. Z kolei ustalenie kosztów jednostkowych wymaga znajomości wartości wszystkich nakładów, w tym wartości zużycia (umorzenia) określonych środków trwałych bądź wartości niematerialnych i prawnych. Pełna informacja o wszystkich kosztach i przychodach może więc w znacznym stopniu ograniczyć podejmowanie decyzji niezgodnych z ogólną dyrektywą gospodarności w zarządzaniu środkami publicznymi³⁹. Argument ten, jak wiele poprzednich, dotyczy jednak nie tyle budżetowania memoriałowego, ile memoriałowej sprawozdawczości finansowej. Niewątpliwie natomiast „urealnienie” poszczególnych wielkości ujmowanych w budżecie oraz związana z tym możliwość limitowania takich realnych wielkości (czego przykładem jest memoriałowa koncepcja długu) stanowi okoliczność przemawiającą na korzyść zasady memoriałowej.

Nie można oczywiście nie zwracać uwagi na problemy, które zawsze wiążą się z modyfikacją sposobu budżetowania. Kwestią o charakterze „systemowym” jest stworzenie ram instytucjonalnych określania standardów rachunkowości dla budżetu⁴⁰. Wymaga to rozstrzygnięcia zasadniczego pytania o podstawę ustalania tych standardów: czy powinny być one ustalane przez normy prawne (z czym wiąże się założenie zupełności systemu i stosowanie przyjętych w danej kulturze prawnej dyrektyw wykładni), czy raczej przez wytyczne, instrukcje czy zalecenia wydawane przez organy państwowe albo organizacje profesjonalne. Wiele zagadnień spornych związanych jest z integracją operacji budżetowych ujmowanych w budżecie z informacjami zawartymi w poszczególnych częściach sprawozdań finansowych⁴¹. Jak się jednak wydaje, proces transformacji od budżetowania kasowego do budżetowania memoriałowego będzie w krajach należących do Unii Europejskiej inicjowany nie

³⁹ H. Mühlenkamp, *Zu den Steuerungswirkungen...*, s. 9.

⁴⁰ J.R. Blöndal, *Accrual Accounting...*, s. 45–51.

⁴¹ Należy w szczególności uwzględnić specyfikę aktywów sektora publicznego (jednostki tego sektora kontrolują aktywa, które zwykle nie występują w bilansach jednostek pozostałych sektorów, jak np. niektóre dobra dziedzictwa kulturowego), ustalić metodę ich wyceny itp. Szczególnie kontrowersyjna jest kwestia odpowiedniej prezentacji skutków programów emerytalnych dla sytuacji majątkowej sektora publicznego. Wielu teoretyków optuje za ich wykazywaniem jako zobowiązań, powołując się na przymusowy charakter składek, doświadczenia historyczne i uwarunkowania polityczne, które powodują, że w praktyce „zobowiązania” te są najczęściej realizowane. Pomimo popularności tej idei w piśmiennictwie nie znalazła ona do tej pory odzwierciedlenia w sprawozdawczości budżetowej krajów, które przyjęły budżetowanie memoriałowe.

tylko ze względu na relatywne zalety systemu memoriałowego, ale także ze względu na dostosowanie do wymogów informacyjnych Komisji Europejskiej (Eurostat)⁴². Wprawdzie zarówno definicje poszczególnych operacji gospodarczych podlegających budżetowaniu, jak i zasady ich ujmowania w budżecie mogą się niekiedy znacznie różnić także w systemach określanych jako memoriałowe, zawsze jednak przekształcenie danych generowanych przez takie systemy na dane oparte na metodologii ESA będzie łatwiejsze niż przekształcenie danych generowanych przez systemy tradycyjne (kasowe).

1.2. Memoriałowa koncepcja deficytu i długu w prawie unijnym

1.2.1. Prawna definicja deficytu i długu dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu a koncepcja deficytu i długu jednostki samorządu terytorialnego

Uwagi wprowadzające

Funkcjonujące w prawie unijnym definicje zarówno deficytu publicznego, jak i długu publicznego zostały sformułowane dla potrzeb stosowania art. 126 TFUE, tj. procedury nadmiernego deficytu, oraz – pośrednio – kryteriów konwergencji finansowej państw członkowskich⁴³. Przepisy powołanego artykułu posługują się obydwoma pojęciami, tzn. pojęciem deficytu publicznego (*government deficit*) oraz długu publicznego (*public debt*), nie dając wprawdzie wskazówek co do rozumienia tych pojęć, odsyłając jednak do uzupełniających przepisów zawartych w załączonym do Traktatów Protokole nr 12 w sprawie procedury nadmiernego deficytu. Przepisy art. 2 Protokołu nr 12 formułują następujące definicje blankietowe: publiczny (*government*) oznacza odnoszący się do wszystkich władz publicznych (*general government*), czyli władz centralnych (*central government*), władz regionalnych lub lokalnych

⁴² System budżetowania oraz sprawozdawczości budżetowej w pełni odpowiadający kategoriom i zasadom ujmowania operacji gospodarczych sektora ogólnorządowego określonych w ESA – opracowano np. w regionie Bruksela.

⁴³ Definiowane pojęcie długu publicznego dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu ma już swoją historię sięgającą ustanowienia procedury w Traktacie z Maastricht – por. pierwszą definicję sformułowaną w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r., w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. WE L 332 z 31.12.1993, s. 7).

(*regional or local government*) i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji komercyjnych, w rozumieniu Europejskiego Systemu Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych (*European System of Integrated Economic Accounts* – ESA, System); deficyt oznacza pożyczki netto (*net borrowing*), zgodnie z definicją zawartą w ESA; dług oznacza całkowity dług brutto w wartości nominalnej, istniejący na koniec roku i skonsolidowany pomiędzy i w ramach sektorów władz publicznych. Protokół nie definiuje więc w zasadzie pojęcia deficytu publicznego, lecz odsyła w tym zakresie do innego dokumentu, a mianowicie do ESA. Protokół nie definiuje również pojęcia długu publicznego, nakazuje jednak obliczanie długu według wartości nominalnej, ponadto zaś wyraźnie stanowi o długu brutto. Bardziej precyzyjnej interpretacji pojęcia długu sektora publicznego dokonała natomiast Rada Europejska w rozporządzeniu nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. dotyczącym stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zmienionym następnie – w związku z zastąpieniem ESA 95 przez ESA 2010 – przez rozporządzenie Komisji (UE) nr 220/2014 z dnia 7 marca 2014 r. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu art. 1 ust. 5 akapit drugi dług publiczny tworzą zobowiązania sektora instytucji rządowych i samorządowych w następujących kategoriach: gotówka i depozyty (AF.2); dłużne papiery wartościowe (AF.3) oraz pożyczki (AF.4) w rozumieniu przyjętym w ESA 2010. Ustęp pierwszy powołanego przepisu stanowi natomiast, że długiem publicznym jest całkowity dług brutto (tzn. zobowiązania finansowe, nie zaś różnica między zobowiązaniami finansowymi a aktywami finansowymi⁴⁴) według wartości nominalnej pozostający do spłaty pod koniec roku w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, z wyłączeniem tych pasywów, które odpowiadają aktywom finansowym, jakimi dysponuje sektor instytucji rządowych i samorządowych (konsolidacja). Kolejne ustępy dotyczą problematycznych kwestii wyceny niektórych zobowiązań⁴⁵.

⁴⁴ Takie rozumienie określenia „brutto” wynika z postanowień ESA 2010, ponadto zaś znajduje potwierdzenie w VIII.1 pkt 4 MGDD.

⁴⁵ Wartość nominalna zobowiązań powiązanych z indeksem odpowiada wartości nominalnej dostosowanej o powiązaną ze wskaźnikiem zmianę wartości kapitału przypadającą na koniec roku. Zobowiązania wyrażone w obcej walucie lub wymienione na mocy porozumień umownych z jednej obcej waluty na jedną lub więcej obcych walut są przeliczane na inne obce waluty według kursu uzgodnionego w ramach tych porozumień, a następnie na walutę krajową według reprezentatywnego kursu rynkowego z ostatniego dnia roboczego roku. Zobowiązania wyrażone w walucie krajowej i wymienione na obcą walutę na podstawie

Z przytoczonych regulacji wynika, że wszystkie konstrukcyjne elementy definicji deficytu publicznego i długu publicznego zawarte są w istocie w przyjętym w Unii systemie rachunkowości społecznej. Określenie „publiczny” w obydwu pojęciach określa, że chodzi o wielkości ustalone dla sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z treścią ESA 2010, deficyt publiczny jest równoznaczny z pożyczkami netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w sensie ESA 2010, zaś dług publiczny oznacza zobowiązania finansowe sektora instytucji rządowych i samorządowych w kategoriach AF.2, AF.3 i AF.4 w znaczeniu, jakie z tymi kategoriami wiąże ESA 2010. Z punktu widzenia procedury nadmiernego deficytu kluczowe jest sformułowanie definicji dotyczących całego sektora „publicznego” (*government*), tj. do sektora instytucji rządowych i samorządowych⁴⁶ (S.13 *general government*), składającego się z czterech podsektorów: centralnego (S.1311 *central government*), stanowego (S.1312 *state government*), lokalnego⁴⁷ (S.1313 *local government*) oraz ubezpieczeń społecznych (S.1314). Podstawowym pojęciem rachunkowości społecznej, istotnym dla określenia podmiotowego zakresu danego sektora gospodarczego, w tym sektora publicznego, jest jednak „jednostka instytucjonalna” (*institutional unit*)⁴⁸. Wszystkie wielkości definiowane w ESA dla danego sektora obliczane są

porozumień umownych są przeliczane na obcą walutę według kursu uzgodnionego w ramach tych porozumień, a następnie na walutę krajową według reprezentatywnego kursu rynkowego z ostatniego dnia roboczego roku. Pasywa wyrażone w walucie obcej i wymienione na mocy porozumień umownych na walutę krajową, są przeliczane na walutę krajową według kursu uzgodnionego w ramach tych porozumień.

⁴⁶ W tekście zamiennie używane są terminy „sektor publiczny” oraz „sektor instytucji rządowych i samorządowych”, należy jednak zwrócić uwagę, że w niektórych szczegółowych metodologiach pojęcie sektora publicznego (*public sector*) może mieć specyficzne znaczenie, np. zgodnie ze stosowaną w ramach MFW metodologią GFS sektor publiczny oznacza sektor instytucji rządowych i samorządowych (w rozumieniu zbieżnym z ESA) oraz wszystkie będące rezydentami jednostki instytucjonalne kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (*GFS Manual 2014*, akapit 2.63).

⁴⁷ W tekście dla uniknięcia nieporozumień podsektor „lokalny” nazywany jest konsekwentnie podsektorem samorządowym.

⁴⁸ Jednostka będąca rezydentem (krajowa) jest uważana za jednostkę instytucjonalną, jeżeli przysługuje jej autonomia podejmowania decyzji w zakresie podstawowej funkcji i jeżeli prowadzi kompletny zbiór rachunków (co jest równoznaczne z generowaniem danych rachunkowych obejmujących wszystkie transakcje ekonomiczne i finansowe realizowane w ciągu okresu rachunkowego oraz sporządzaniem bilansu), względnie wygenerowanie takiego zbioru byłoby w razie potrzeby możliwe. Składnikami autonomii decyzji w zakresie podstawowej funkcji są następujące elementy: zdolność do bycia właścicielem dóbr (aktywów) i możliwości nabywania i zbywania własności dóbr (aktywów) w transakcjach z innymi jednostkami instytucjonalnymi; zdolność do podejmowania decyzji ekonomicznych oraz podejmowania

przez dokonywanie określonych operacji na danych generowanych przez poszczególne jednostki instytucjonalne. Oznacza to, że wszelkie transakcje ujmowane w systemie dokonywane są między jednostkami instytucjonalnymi. Podobnie o aktywach i pasywach w rozumieniu systemu można mówić przede wszystkim w odniesieniu do poszczególnych jednostek instytucjonalnych. Poszczególne rachunki służące w systemie do rejestrowania transakcji, sekwencja tych rachunków prowadząca do obliczania rozmaitych pozycji bilansujących (sald), jak również poszczególne bilanse ujmujące aktywa i pasywa – konstruowane mogą być więc zarówno dla całych sektorów instytucjonalnych, jak również dla poszczególnych jednostek instytucjonalnych. Skoro więc rachunki i bilanse dla całego sektora tworzone są przez sumowanie transakcji („przychodów” – *resources* oraz „rozchodów” – *uses*), aktywów i pasywów jednostek instytucjonalnych tworzących dany sektor – wielkości definiowane w systemie dla całego sektora można sensownie odnosić do poszczególnych jednostek instytucjonalnych⁴⁹. Podstawowymi jednostkami instytucjonalnymi tworzącymi samorządowy podsektor sektora publicznego są jednostki samorządu terytorialnego, można zatem konstruować koncepcję deficytu i długu jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o koncepcję deficytu i długu sektora publicznego.

Zrekonstruowanie koncepcji deficytu i długu jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o definicje pojęć deficytu publicznego i długu publicznego należy jednak poprzedzić poczynieniem niezbędnych ustaleń co do prawnego charakteru ESA 2010, czyli obowiązującego w Unii Europejskiej systemu rachunkowości społecznej.

Szczególny charakter ESA jako źródła prawa; kompetencje Eurostat

Z formalnego punktu widzenia ESA 2010 jest załącznikiem do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, tzn. załącznikiem do aktu prawa wtórnego Unii Europejskiej. Historia ESA jako specyficznej części prawa wtórnego jest stosunkowo krótka: potrzeba prawnej regulacji systemu

działalności gospodarczej na własne ryzyko i rachunek; zdolność do zaciągania zobowiązań we własnym imieniu i zawierania umów.

⁴⁹ Spostrzeżenia tego w żaden sposób nie zmienia eliminacja dokonywana przy zestawianiu rachunków sektora publicznego, polegająca na eliminacji z obu stron rachunku transakcji, które dokonywane są między jednostkami instytucjonalnymi tego samego sektora (lub podsektora), jak również eliminacji odpowiadających sobie aktywów i pasywów.

rachunkowości społecznej wynikała z konieczności oparcia kluczowych pojęć procedury nadmiernego deficytu, a pośrednio także kryteriów konwergencji – na podstawach prawnych. Nadanie ESA formy rozporządzenia (załącznika do rozporządzenia) stanowiło więc konsekwencję ustanowienia procedury nadmiernego deficytu w Traktacie z Maastricht: system rachunkowości społecznej przestał pełnić funkcję wyłącznie *sui generis* podręcznika adresowanego do „władz” statystycznych, stał się natomiast miejscem konstruowania prawnych koncepcji najważniejszych idei ekonomicznych, które leżą u podstaw przewidzianej w traktatach koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, a w szczególności polityki fiskalnej. Każdy system rachunkowości społecznej jest tworem podlegającym nieustannej ewolucji: procesy międzynarodowej standaryzacji w tym zakresie rozpoczęły się w latach 50. XX w. i podlegają kontynuacji. ESA 95 stanowił więc w znacznej mierze kontynuację prac podjętych wcześniej w ramach Wspólnot Europejskich⁵⁰, natomiast ESA 2010 jest w zasadzie zmodyfikowaną, rozszerzoną i uszczegółowioną wersją ESA 95. Normatywny charakter ESA 2010⁵¹ jako załącznika do rozporządzenia nie ulega wątpliwości, choć – oczywiście – jak większość opracowań służących przede wszystkim standaryzacji dokumentowania pewnych zjawisk gospodarczych, system ten nie jest podzielony na typowe jednostki redakcyjne aktów prawnych.

ESA stanowi podstawę rejestrowania operacji gospodarczych na określonych urządzeniach księgowo-statystycznych (rachunkach), które w syntetycznej, usystematyzowanej postaci tworzą rozbudowaną tablicę noszącą nazwę zintegrowanego rachunku gospodarczego. Opracowania danych objętych rachunkami stanowią przedmiot obowiązków informacyjnych państw członkowskich względem Urzędu Statystycznego Komisji Europejskiej (Eurostat)⁵². Szczególna rola tego urzędu w systemie prawa unijnego wynika jednak nie tyle z jego obowiązków w zakresie kontroli prawidłowości realizacji przez

⁵⁰ Pierwszy europejski system rachunków narodowych noszący nazwę *European System of Integrated Economic Accounts* opracowany został w 1970 r. przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich; w 1979 r. ukazała się jego kolejna wersja.

⁵¹ Ilekroć w dalszej części tekstu następuje odniesienie do ESA – chodzi o ESA 2010.

⁵² Np. zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 479/2009 państwa członkowskie składają Eurostatowi sprawozdania dotyczące planowanego i rzeczywistego deficytu publicznego oraz wysokości długu publicznego dwa razy w roku: pierwszy raz – przed dniem 1 kwietnia roku bieżącego (roku *n*), drugi raz – przed dniem 1 października roku *n*. W takich samych terminach państwa członkowskie przekazują Eurostatowi prognozę produktu krajowego brutto na rok *n* oraz rzeczywistą wielkość produktu krajowego brutto dla czterech lat poprzednich.

państwa członkowskie ich obowiązków informacyjnych („oceny jakości danych”), ile przede wszystkim z jego kompetencji do dokonywania wiążących państwa członkowskie interpretacji postanowień ESA. Kompetencje Eurostatu – jako organu statystycznego Unii – w zakresie interpretacji zasad określonych w ESA wynikają z dwóch grup norm prawa unijnego. Pierwsza z nich obejmuje przepisy dotyczące procedury nadmiernego deficytu, druga zaś – przepisy regulujące system statystyczny Unii Europejskiej.

Przepis art. 10 rozporządzenia nr 479/2009 konstruuje normy określające procedurę wyjaśniania wątpliwości dotyczących prawidłowego stosowania ESA. W przypadku takich wątpliwości obowiązkiem państwa członkowskiego jest zwrócenie się do Komisji (Eurostatu) z wnioskiem o wyjaśnienie, natomiast obowiązkiem Komisji (Eurostatu) jest natychmiastowe zbadanie danej kwestii i przekazanie wyjaśnienia państwu członkowskiemu oraz – w stosownych przypadkach – Komitetowi do Spraw Statystyki Pieniężnej, Finansowej i Bilansu Płatniczego (Committee on Monetary, Financial and Balance of Payment Statistics – CMFB). W przypadkach złożonych albo leżących w interesie ogólnym – według Komisji lub danego państwa członkowskiego – Komisja (Eurostat) powinna podjąć decyzję po konsultacji z CMFB. Decyzje Eurostatu są podawane do publicznej wiadomości. Dotychczas Eurostat wydał kilkadziesiąt takich decyzji, m.in. w sprawie traktowania transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego (z dnia 11 lutego 2004 r.), klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych w przypadku odpowiedzialności władz publicznych lub gwarancji (z dnia 2 marca 2004 r.), transferów z budżetu UE do państw członkowskich (z dnia 15 lutego 2005 r.). Praktyczne zalecenia Eurostatu dotyczące przebiegu procedury wyjaśnienia wątpliwości zawierają *sui generis* wytyczne wydawane przez Urząd: *Eurostat's ex-ante advice on methodological issues* z dnia 19 lipca 2006 r., *Eurostat's ex-ante and ex-post advice on methodological issues* z dnia 18 stycznia 2013 r.

Druga grupa przepisów reguluje system statystyczny UE. Ogólne normy kompetencyjne dotyczące Eurostatu zostały wyrażone w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97

w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich. Przepis art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 223/2009 stanowi, że organ statystyczny Wspólnoty (Eurostat) wyznaczony jest przez Komisję do opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej. Natomiast zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 223/2009 na poziomie Wspólnoty Eurostat zapewnia tworzenie statystyki europejskiej zgodnie z ustalonymi przepisami i zasadami statystycznymi. W tym zakresie ponosi on wyłączną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie procesów, metod, standardów i procedur statystycznych, jak i w sprawie treści i ram czasowych publikacji statystycznych.

Interpretacje wielu problemowych kwestii związanych z obliczaniem deficytu publicznego oraz zaliczaniem poszczególnych transakcji do długu publicznego zawiera *Podręcznik deficytu i długu publicznego (Manual on Government Deficit and Debt – MGDD)*. Podręcznik stanowi wydawaną od 2002 r.⁵³, systematycznie aktualizowaną⁵⁴ oficjalną publikację Eurostatu (co podkreślono w przedmowie do pierwszego wydania), której celem jest (jak wynika z przedmowy do trzeciego wydania) pomoc w stosowaniu ESA w odniesieniu do obliczania danych z zakresu długu i deficytu publicznego. Rola MGDD została podkreślona w przyjętym przez Ecofin w 2003 r. Kodeksie najlepszych praktyk w zakresie gromadzenia i przedstawiania danych w kontekście procedury nadmiernego deficytu, w którym stwierdzono, że decyzje Eurostatu powinny być konsekwentnie prezentowane w systematycznie aktualizowanym MGDD.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w świetle prawa unijnego Eurostat jest organem uprawnionym do wyjaśniania wątpliwości dotyczących stosowania ESA. MGDD, jako oficjalna publikacja Eurostatu, odzwierciedla sposób rozumowania tego organu przy rozstrzyganiu poszczególnych wątpliwości, rekapitułując w wielu przypadkach wcześniej wydane decyzje – stanowi zatem niezbędne uzupełnienie postanowień ESA we wszystkich kwestiach objętych systemem rachunków narodowych Unii Europejskiej. Dotyczy to w szczególności pojęć używanych w Protokole dotyczącym procedury nadmiernego deficytu.

⁵³ Ściśle rzecz biorąc, w 2002 r. ukazało się drugie wydanie podręcznika, ale pierwsze udostępnione publicznie.

⁵⁴ Kolejne odniesienia do podręcznika (MGDD) dotyczą wydania z 2014 r.

1.2.2. Deficyt jednostki samorządu terytorialnego

Deficyt obliczany zgodnie z „ramami centralnymi” sekwencji rachunków

O ile definicje sektora publicznego i podsektora samorządowego ustalone zostały *expressis verbis* w postanowieniach ESA 2010, o tyle definicja deficytu danego sektora, w tym podsektora samorządowego (a więc także deficytu jednostki instytucjonalnej, jaką jest JST), nie może być przedstawiona bez odwołania się do struktury prezentacji informacji gospodarczych w systemie rachunków narodowych. Wynika to z utożsamienia w załączonym do Traktatów Protokole nr 12 pojęcia deficytu danego sektora z pożyczkami netto (*net borrowing*) tego sektora (art. 2 tiret drugie). Pożyczki netto mają charakter pozycji bilansującej, co oznacza, że ich wartość jest różnicą sum wielkości występujących po obydwu stronach określonego rachunku (rachunku kapitałowego)⁵⁵. Samo wyszczególnienie tych wielkości nie wystarczy jednak do zdefiniowania „pożyczek netto”, rachunek bilansowany tą pozycją jest bowiem ostatnim w sekwencji rachunków opracowywanych dla sektora publicznego, czyli w sekwencji rachunków, na których ujmuje się wszystkie transakcje zrealizowane przez jednostki instytucjonalne danego sektora przy założeniu konsolidacji. Wyrażenie „sekwencja rachunków” odzwierciedla ich kolejne następowanie po sobie: pozycja bilansująca poprzedniego rachunku przenoszona jest jako przychód (zasób) do następnego rachunku. Wyjaśnienie znaczenia pojęcia „pożyczki netto” wymaga przedstawienia całej sekwencji rachunków tego sektora⁵⁶ (tzw. podstawowe, „centralne”, ramy prezentacji sekwencji rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych). Trudność w definiowaniu pożyczek netto jako salda rachunku kapitałowego polega więc na tym, że rachunek ten jest ostatnim w sekwencji rachunków, poprzedzony jest więc przez wszystkie inne rachunki: rachunek produkcji, rachunek tworzenia dochodów, rachunek pierwotnej dystrybucji dochodów, rachunek wtórnej dystrybucji dochodów oraz rachunek wykorzystania dochodów. Definicję pożyczek netto (*net borrowing*) jako salda rachunku kapitałowego przedstawia następująca tabela:

⁵⁵ Akapit 20.112 ESA 2010.

⁵⁶ Alternatywny sposób prezentacji transakcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (jak również jednostek instytucjonalnych tworzących ten sektor, w szczególności JST) polega na zdefiniowaniu pojęć dochodów (*revenue*) oraz wydatków (*expenditure*): ujemny wynik sektora (względnie JST), tzn. deficyt (*net borrowing*), pojawia się w przypadku, gdy wydatki osiągają wysokość wyższą niż dochody.

Tabela 1.1. Sekwencja rachunków sektora publicznego*

(pozycje bilansujące poszczególnych rachunków wyróżniono kursywą)

Rozchody/Wykorzystanie zasobów	Przychody/Zasoby	Rachunki tworzenia i wykorzystania dochodów
I. Rachunek produkcji		
P.2 Zużycie pośrednie	P.1 Produkcja globalna P.11 Produkcja rynkowa P.12 Produkcja na własny użytek P.13 Produkcja nierynkowa	
B.1g Wartość globalna brutto		
P.51c Zużycie majątku trwałego		
B.1n Wartość dodana netto		
II. Rachunek tworzenia dochodów		
D.1 Koszty związane z zatrudnieniem	Wartość dodana brutto	
D.11 Wynagrodzenia	Wartość dodana netto	
D.12 Składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawców		
D.29 Pozostałe podatki związane z produkcją		
D.39 Pozostałe dotacje związane z produkcją		
B.2g Nadwyżka operacyjna brutto		
P.51c Zużycie majątku trwałego		
B.2n Nadwyżka operacyjna netto		
Rachunek pierwotnego podziału dochodów		
D.4 Dochody z tytułu własności	B.2g Nadwyżka operacyjna brutto B.2n Nadwyżka operacyjna netto D.2 Podatki związane z produkcją i importem D.3 Dotacje D.4 Dochody z tytułu własności	
B.5g Saldo dochodów pierwotnych brutto		
B.5n Saldo dochodów pierwotnych netto		
Rachunek wtórnego podziału dochodów		
D.5 Bieżące podatki od dochodów, majątku itp.	B.5g Saldo dochodów pierwotnych brutto	
D.62 Świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze	B.5n Saldo dochodów pierwotnych netto	
D.7 Pozostałe transfery bieżące	D.5 Bieżące podatki od dochodów, majątku itp. D.61 Składki netto na ubezpieczenia społeczne D.7 Pozostałe transfery bieżące	
B.6g Dochód do dyspozycji brutto		
B.6n Dochód do dyspozycji netto		

Rachunek redystrybucji dochodów w naturze		Rachunki tworzenia i wykorzystania dochodów
D.63 Transfery socjalne w naturze	B.6g Dochód do dyspozycji brutto B.6n Dochód do dyspozycji netto	
B.7g Skorygowany dochód do dyspozycji brutto		
B.7n Skorygowany dochód do dyspozycji netto		
Rachunek wykorzystania dochodów do dyspozycji		
P.3 Spożycie	B.6g Dochód do dyspozycji brutto	Rachunek kapitałowy
D.8 Korekta z tytułu zmian w uprawnieniach emerytalno-rentowych	B.6n Dochód do dyspozycji netto	
B.8g Oszczędności brutto		
B.8n Oszczędności netto		
Rachunek wykorzystania skorygowanych dochodów do dyspozycji		
P.4 Spożycie skorygowane	B.7g Skorygowany dochód do dyspozycji brutto	Rachunek kapitałowy
D.8 Korekta z tytułu zmian w uprawnieniach emerytalno-rentowych	B.7n Skorygowany dochód do dyspozycji netto	
B.8g Oszczędności brutto		
B.8n Oszczędności netto		
Zmiany aktywów		
Rachunek zmiany wartości netto z tytułu oszczędności i transferów kapitałowych		Rachunek kapitałowy
B.101 Zmiany wartości netto z tytułu oszczędności i transferów kapitałowych	B.8n Oszczędności netto	
	D.9r Transfery kapitałowe do otrzymania	
	D.9p Transfery kapitałowe do zapłacenia	
Rachunek nabycia aktywów niefinansowych		
P.5g Akumulacja brutto	B.101 Zmiany wartości netto z tytułu oszczędności i transferów kapitałowych	Rachunek kapitałowy
P.5n Akumulacja netto		
NP. Nabycie minus rozdysponowanie aktywów niewyprodukowanych		
B.9 Wierzytelności netto (+)/zadłużenie netto (-)		

* Odpowiednio – JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ESA 2010.

Wynik sektora⁵⁷ (*net borrowing/net lending*) można zatem zapisać jako rezultat następujących działań:

⁵⁷ Względnie poszczególnych jednostek instytucjonalnych – w szczególności JST.

Tabela 1.2. Obliczanie wyniku przy zastosowaniu centralnych ram prezentacji

1.	$P.1 - P.2 - P.51c = B.1n$	2.	$B.1n - D.1 - D.29 - D.39 = B.2n$
3.	$B.2n + D.2 + D.4r - D.3 - D.4p = B.5n$	4.	$B.5n + D.5r + D.61 + D.7r - D.5p - D.62 - D.7p = B.6n$
5.	$B.6n - P.3 - D.8 = B.8n$	6.	$B.8n + D.9r - D.9p = B.101$
7.	$B.110 - P.5n - NP = B.110 - P.5g + P.51c - NP = B.9$		

Źródło: opracowanie własne na podstawie ESA 2010.

Powyższe działania można zilustrować na przykładzie danych dla podsektora instytucji samorządowych w Polsce w 2014 r. (wielkości w mln zł):

Tabela 1.3. Obliczenie wyniku podsektora samorządowego w Polsce w 2014 r. przy zastosowaniu centralnych ram prezentacji

1.	$175.201 - 64.829 - 15.205 = 95.167$	2.	$95.167 - 93.521 - 1.114 - 0 = 532$
3.	$532 + 21.137 + 3.327 - 351 - 2.095 = 22.549$	4.	$22.549 + 52.604 + 0 + 114.511 - 51 - 12.815 - 10.593 = 166.206$
5.	$166.206 - 160.373 - 0 = 5.833$	6.	$5.833 + 16.553 - 3.222 = 19.164$
7.	$19.164 - 25.189 - (-2.967) = 19.164 - 40.394 + 15.205 - (-2.967) = -3.058$		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy OECD.

W 2014 r. podsektor samorządowy w Polsce wygenerował wartość dodatnią wynoszącą (w przybliżeniu) 95 mld zł i nadwyżkę operacyjną netto w wysokości 0,5 mld zł. Jego saldo dochodów pierwotnych netto osiągnęło wartość ponad 22 mld zł, zaś dochód do dyspozycji netto – wartość 166 mld zł. Oszczędności netto podsektora samorządowego wyniosły przeszło 5,8 mld zł, a oszczędności netto skorygowane o transfery kapitałowe – przeszło 19 mld zł. Źródłem finansowania akumulacji netto wynoszącej ponad 25 mld zł były oszczędności netto (skorygowane o transfery kapitałowe), przychody netto ze zbycia aktywów niewyprodukowanych w wysokości blisko 3 mld zł oraz zaciągnięte pożyczki netto (*net borrowing*) w wysokości ponad 3 mld zł.

Deficyt jako ujemna różnica dochodów i wydatków według GFS

Powyższa prezentacja rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych (względnie rachunków poszczególnych JST) i wynikająca z niej definicja wyniku sektora (względnie poszczególnych JST), a w szczególności jego deficytu, odpowiadająca standardowej strukturze rachunków każdego z sektorów w omawianym systemie (podstawowe ramy prezentacji), uzupełniona została o zestawienie transakcji nazwanych dochodami (*revenue*) i wydatkami (*expenditure*). Pojęcia te zostały wprowadzone do systemu rachunków narodowych przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 1500/2000 z dnia 10 lipca 2000 r. wprowadzającego w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 odnoszące się do wydatków i przychodów administracji publicznej. Rozporządzenie to zmieniło poprzednią wersję systemu, tj. ESA 95, m.in. poprzez dodanie do rozdziału 8 sekcji 8.99 definiującej pojęcia dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Różnica dochodów i wydatków stanowi pożyczki netto (*net borrowing/net lending*). Modyfikacje te zostały przejęte i rozwinięte w ESA 2010 w postaci tzw. prezentacji statystyki finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych (*government finance statistics* – GFS).

Prezentacja GFS obejmuje transakcje rejestrowane na różnych rachunkach w „ramach podstawowych”, przegrupowane w ten sposób, by tworzyć jeden rachunek dochodów i wydatków – jak się wskazuje – lepiej odpowiadający celom analizy fiskalnej. Dochody określane są w systemie jako transakcje, które zwiększają bilansową wartość netto (*net worth*) oraz wywierają dodatni wpływ na wynik, tzn. zwiększają wierzytelności netto (*net lending*) albo zmniejszają zadłużenie netto (*net borrowing*). Dochody obejmują większość transakcji zarejestrowanych w ramach przychodów (zasobów) w „ramach centralnych” ESA, dotacji do otrzymania zarejestrowanych na rachunkach bieżących oraz transferów kapitałowych do otrzymania zarejestrowanych na rachunku kapitałowym. Wydatki stanowią transakcje wywierające ujemny wpływ na wynik: zmniejszają wierzytelności netto albo zwiększają zadłużenie netto. Obejmują one większość transakcji zarejestrowanych w ramach rozchodów (zmniejszenia zasobów) oraz dotacji do zapłacenia na rachunkach bieżących oraz wydatków kapitałowych (akumulacja brutto plus transfery kapitałowe do zapłacenia) zarejestrowanych na rachunku kapitałowym. Należy zatem podkreślić, że podstawę określania poszczególnych dochodów

i wydatków stanowią transakcje ujmowane w Systemie. Rachunek dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (względnie poszczególnych JST) wraz z opowiadającymi poszczególnym rodzajom dochodów i wydatków transakcjami ESA 2010 przedstawia następująca tabela:

Tabela 1.4. Prezentacja dochodów i wydatków w układzie GFS

Dochody	Transakcje ESA 2010
Podatki ogółem	D.2 Podatki związane z produkcją i importem D.5 Bieżące podatki od dochodów, majątku itp. D.91 Podatki kapitałowe
Składki na ubezpieczenia społeczne	D.61 Składki netto na ubezpieczenia społeczne
Sprzedaż towarów i usług	P.11 Produkcja rynkowa P.12 Produkcja na własny użytek finalny P.131 Płatności za produkcję nierynkową
Pozostałe dochody bieżące	D.39 Pozostałe dotacje związane z produkcją D.4 Dochody z tytułu własności D.7 Pozostałe transfery bieżące
Pozostałe dochody kapitałowe	D.92 Dotacje na inwestycje D.99 Pozostałe transfery kapitałowe
Wydatki	Transakcje ESA 2010
Zużycie pośrednie	P.2 Zużycie pośrednie
Koszty związane z zatrudnieniem	D.1 Koszty związane z zatrudnieniem
Odsetki	D.41 Odsetki
Wydatki z tytułu świadczeń społecznych	D.62 Świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze D.632 Transfery socjalne w naturze dostarczane za pośrednictwem producentów rynkowych
Dotacje	D.3 Dotacje
Pozostałe wydatki bieżące	D.29 Pozostałe podatki związane z produkcją D.4 Dochody z tytułu własności do zapłacenia z wyłączeniem pozycji D.41 Odsetki D.5 Bieżące podatki od dochodów, majątku itp. D.7 Pozostałe transfery bieżące D.8 Korekta z tytułu zmian w uprawnieniach emerytalno-rentowych
Wydatki kapitałowe	P.5g Akumulacja brutto NP Nabycie minus rozdisponowanie aktywów niewyprodukowanych D.92 Dotacje na inwestycje D.99 Pozostałe transfery kapitałowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie ESA 2010.

Obliczenie deficytu podsektora samorządowego, tzn. zaciągania pożyczek netto, zgodnie z rachunkiem dochodów i wydatków GFS, można zilustrować danymi z 2014 r.

Tabela 1.5. Obliczenie deficytu podsektora samorządowego w Polsce w 2014 r. przy zastosowaniu GFS

Dochody	Kod ESA 2010		Wydatki	Kod ESA 2010	
Podatki	D.2	21.137	Zużycie pośrednie	P.2	64.829
	D.5	52.604	Koszty związane z zatrudnieniem	D1	93.521
	D.91	263	Odsetki	D.41	2095
Składki na ubezpieczenia społeczne	D.61	0	Wydatki z tytułu świadczeń społecznych	D.62	12.815
Sprzedaż towarów i usług	P.11+P.12	17.760	Dotacje	D.632	6107
	P.131	3175		D.3	351
Pozostałe dochody bieżące	D.39	0	Pozostałe wydatki bieżące	D.29	1114
	D.4	3327		D.4–D.41	0
	D.7	11.4511		D.5	51
Pozostałe dochody kapitałowe	D.92+D.99	16.290	Wydatki kapitałowe	D.7	10.593
				D.8	
				P.5g	40.394
				NP.	–2967
				D.92	2057
				D.99	1165
Ogółem	22.9067		Ogółem	232.124	
Zadłużenie netto (dochody – wydatki) – 3058					

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy OECD.

Dochody bieżące podsektora samorządowego (tj. dochody z wyłączeniem pozycji D.91 Podatki kapitałowe oraz pozostałych dochodów kapitałowych) w 2014 r. w Polsce wyniosły 212,5 mld zł, natomiast dochody kapitałowe – 16,5 mld zł. Wydatki bieżące podsektora samorządowego osiągnęły wysokość 191,5 mld zł, zaś wydatki kapitałowe – wysokość 40,5 mld zł. Różnica sumy dochodów i sumy wydatków wyniosła ponad 3 mld zł.

Porównując tabele 1.1 oraz 1.2, można zauważyć, że niektóre transakcje ujmowane w sekwencji rachunków nie zostały zaliczone do dochodów lub

wydatków⁵⁸. Należy również zwrócić uwagę, że skoro pojęcia dochodów i wydatków odpowiadają faktycznie określonym transakcjom, których zasady ujmowania w rachunkach sektora regulowane są postanowieniami Systemu, zaś System oparty jest na zasadzie memoriałowej – rachunek dochodów i wydatków w GFS jest również „rachunkiem memoriałowym”. Zgodnie zatem z ogólną regułą dochody i wydatki ujmowane są w rachunku wtedy, gdy wartość ekonomiczna jest tworzona, przekształcana lub niszczone, albo gdy należności i zobowiązania powstają, są przekształcane lub umarzane⁵⁹. Trzeba podkreślić, że zasada memoriałowa w ujęciu Systemu (a więc w ujęciu, które można określić mianem teoretycznego) nie musi odpowiadać (i nie odpowiada) zasadzie memoriałowej w rozumieniu ram koncepcyjnych rachunkowości finansowej. Specyfikę zasady memoriałowej w ujęciu Systemu można zobrazować na przykładzie wybranych transakcji: „sprzedaż towarów i usług” (transakcja „przychodowa” – dochód) odpowiadająca „produkcji” ujmowana jest w chwili wytworzenia (a nie w chwili powstania należności ani w chwili uiszczenia należności przez nabywcę), produkty wykorzystywane jako „zużycie pośrednie” (transakcja „rozchodowa” – wydatek) ujmowane są w chwili ich wprowadzenia do procesu produkcji (a nie w okresie, w którym występują należności z tytułu sprzedaży produktów). Należy także zwrócić uwagę na wydatki związane z tworzeniem majątku: w memoriałowym ujęciu Systemu wydatku nie stanowi zużycie majątku trwałego, ale akumulacja brutto.

Wynik danego sektora (podsektora, w tym podsektora samorządowego), względnie jednostki instytucjonalnej równy jest także saldu transakcji ujmowanych na rachunku finansowym, obrazującym zmiany w stanie aktywów finansowych i zobowiązań finansowych. Równość ta odzwierciedla jedno z podstawowych metodologicznych założeń Systemu: „wierzycielności netto” (*net lending*) odzwierciedlają wielkość środków, które dany sektor (podsektor) może pożyczyć jednostkom innych sektorów (podsektorów), natomiast „pożyczki netto” (*net borrowing*) odzwierciedlają wielkość środków, które dany sektor (podsektor) musi pożyczyć,

⁵⁸ Po stronie dochodów dotyczy to w szczególności transakcji: P.132 Produkcja nierynkowa pozostała (składająca się wraz z transakcjami P.131 Płatności za produkcję nierynkową na pozycję P.13 Produkcja nierynkowa); po stronie wydatków – transakcji: P.3 Spożycie oraz P.51 Zużycie majątku trwałego.

⁵⁹ Akapit 1.101 ESA.

żeby sfinansować swoje operacje niefinansowe⁶⁰. Po lewej stronie tego rachunku ujmuje się transakcje dotyczące aktywów finansowych sektora (podsektora, jednostki instytucjonalnej) według poszczególnych kategorii i podkategorii aktywów: gotówki i depozytów (AF.2), dłużnych papierów wartościowych (AF.3), pożyczek (AF.4), akcji oraz innych dokumentów ucieleśniających udział w kapitale (AF.5), systemów ubezpieczeniowych, emerytalnych i standaryzowanych gwarancji (AF.6), jak również pozostałych rachunków do otrzymania (AF.8). Po stronie prawej ujmuje się transakcje dotyczące zobowiązań finansowych sektora (podsektora, jednostki instytucjonalnej) według poszczególnych kategorii i podkategorii odpowiadających kategoriom i podkategoriom aktywów finansowych: gotówki i depozytów, papierów wartościowych innych niż akcje, pożyczek oraz innych zobowiązań do zapłacenia. Wszystkie przepływy pieniężne związane z transakcjami rachunku finansowego nazywa się tradycyjnie „przepływami pod kreską” (*below the line*), ponieważ nie tworzą one deficytu, lecz służą jego pokryciu. Saldo transakcji „pod kreską” równe jest zatem wielkości deficytu netto (względnie nadwyżki netto). Kreską (linią) jest w tym przypadku deficyt netto jako saldo rachunku kapitałowego. Należy przy tym zwrócić uwagę na dwa zjawiska. Po pierwsze, ponieważ dług definiowany dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu nie pokrywa się z prawą stroną rachunku finansowego, a ponadto obliczany jest według wartości nominalnej, a nie rynkowej – pożyczki netto (*net borrowing*) nie odpowiadają ściśle przyrostowi tak definiowanego długu publicznego. Po drugie, ponieważ w systemie rachunków narodowych obowiązuje zasada pierwszeństwa rzeczywistości gospodarczej przed formą (także prawną) zdarzenia gospodarczego⁶¹ – transakcje, które formalnie skutkują zmianami stanu aktywów i pasywów finansowych, mogą być faktycznie klasyfikowane jako transakcje niefinansowe, w szczególności dochody albo wydatki.

Jakkolwiek układ GFS nie odróżnia *expressis verbis* poszczególnych „składników” deficytu sektora publicznego albo jednostek instytucjonalnych (w szczególności JST), podział dochodów i wydatków na bieżące

⁶⁰ Analogiczne stwierdzenie dotyczy poszczególnych jednostek instytucjonalnych, w szczególności JST.

⁶¹ Zob. np. analizę „gospodarczej rzeczywistości” leasingu finansowego – aneks II pkt 4 ESA 95 oraz analizę pojęcia *economic ownership* w MGDD 2013, s. 26.

i kapitałowe umożliwia obliczenie wyniku operacji bieżących, następnie zaś wyniku operacji kapitałowych. Wynik operacji kapitałowych stanowić będzie różnicę między dochodami kapitałowymi, tj. podatkami kapitałowymi (D.91) oraz pozostałymi dochodami kapitałowymi o charakterze transferów (D.92r + D.99r), a wydatkami kapitałowymi, tj. akumulacją brutto (P.5g) powiększoną o „nabycie minus rozdysponowanie aktywów niewyprodukowanych” (NP) oraz o pozostałe transfery kapitałowe i dotacje inwestycyjne (D.92p + D.99p). Różnica między pozostałymi dochodami a pozostałymi dochodami stanowić będzie wynik operacji bieżących.

1.2.3. Dług jednostki samorządu terytorialnego

Koncepcja długu w unijnym systemie rachunków narodowych a definicja długu publicznego dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu

W ESA 2010, podobnie zresztą jak we wcześniejszej wersji metodologii, brak jest jakichkolwiek szczególnych postanowień odnoszących się wprost do długu publicznego. Pojęcie to może być zatem jedynie pośrednio wyinterpretowane z konstrukcji Systemu, zgodnie z jego postanowieniami dotyczącymi poszczególnych sektorów instytucjonalnych, a zwłaszcza sektora publicznego, jak również postanowieniami dotyczącymi zobowiązań finansowych oraz zasad ich wyceny. Stosownie do tych zasad zobowiązania sektora publicznego powinny być wykazywane w rachunkach narodowych według ich wartości rynkowej – w bilansie opracowywanym na koniec każdego okresu obrachunkowego. Z przedmiotowego punktu widzenia do długu sektora publicznego należałoby zatem zaliczyć wszystkie zobowiązania finansowe zaciągane przez jego jednostki, tzn. zobowiązania w następujących kategoriach: gotówka i depozyty (AF.2); dłużne papiery wartościowe (AF.3); pożyczki (AF.4)⁶² oraz rachunki do zapłacenia (*accounts payable* – AF.8); w niektórych przypadkach i w niewielkim zakresie

⁶² Kategoria AF.4 w języku angielskim nosi nazwę *loans*, w języku niemieckim – *Kredite*, w języku francuskim – *crédits*. We wszystkich tych językach wzmiankowane wyrazy są pojęciami ogólnymi, pozbawionymi jednoznacznych prawnych konotacji. W oficjalnym polskim tłumaczeniu (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013) posłużono się sformułowaniem „kredyty i pożyczki”. Dla uproszczenia w tekście poniżej dla określenia kategorii AF.4 używa się konsekwentnie terminu „pożyczki”.

– akcje i inne dokumenty właścicielskie (AF.5); rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe (AF.6); instrumenty pochodne i opcje na akcje dla pracowników (AF.7); pozostałe kwoty zapłacenienia (AF.8).

Jak już jednak była o tym mowa, znaczenie pojęcia długu publicznego dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu zostało określone w rozporządzeniu nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. dotyczącym stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przepis art. 1 ust. 5 akapit drugi powyższego rozporządzenia zalicza do długu publicznego zobowiązania sektora instytucji rządowych i samorządowych w następujących kategoriach: gotówka i depozyty (AF.2); dłużne papiery wartościowe (AF.3) oraz pożyczki (AF.4) w rozumieniu przyjętym w ESA 2010. Odnośnie do pierwszej kategorii zobowiązań należy stwierdzić, że postanowienia ESA w sposób wyraźny wiążą ją wyłącznie z podsektorem centralnym. Gotówka obejmuje mianowicie banknoty i monety, przy czym banknoty z założenia emitowane są przez banki centralne (czyli podmioty nienależące do sektora instytucji rządowych i samorządowych), monety zaś – przez „rządy centralne” (*central governments*)⁶³. Depozyty definiowane są natomiast jako wystandaryzowane, niezbywalne (*non-negotiable*) kontrakty, oferowane przez przedsiębiorstwa przyjmujące depozyty, jak również, w niektórych przypadkach, przez instytucje podsektora centralnego – jako dłużników, pozwalające na ulokowanie i późniejsze podjęcie kwoty głównej przez wierzyciela⁶⁴. Zobowiązania finansowe zaliczane do kategorii AF.2 nie wchodzi więc w rachubę jako składniki zadłużenia jednostek instytucjonalnych podsektora samorządowego. Wobec tego zakres przedmiotowy długu tego podsektora można zasadnie ograniczyć do dłużnych papierów wartościowych oraz pożyczek. Ponieważ zaś zobowiązania sektora (względnie podsektora) stanowią zobowiązania poszczególnych należących doń jednostek instytucjonalnych (z zastrzeżeniem konsolidacji dokonywanej na poziomie sektora lub podsektora), przedmiotowy zakres długu publicznego JST również podlega ograniczeniu do dłużnych papierów wartościowych i pożyczek.

⁶³ Ramka 5.2, pkt B5.2.2. ESA 2010; por. VIII.2.2 Ramka 1 MGDD.

⁶⁴ Akapit 5.79 ESA.

Pojęcie i cechy charakterystyczne dłużnych papierów wartościowych

Zgodnie z definicją zawartą w Systemie dłużne papiery wartościowe są zbywalnymi (*negotiable*) instrumentami finansowymi służącymi jako dowód zaciągnięcia długu⁶⁵, które charakteryzują się następującymi głównymi „właściwościami”: datą emisji; ceną emisyjną; terminem wykupu (lub zapadalności), w którym przypada końcowa wyznaczona umownie płatność kwoty głównej (cecha ta nie występuje w przypadku wieczystych dłużnych papierów wartościowych); ceną wykupu lub wartością nominalną, czyli kwotą przypadającą do zapłaty przez emitenta na rzecz posiadacza w terminie zapadalności; pierwotnym terminem zapadalności, czyli okresem od daty emisji do daty ustalonej umownie płatności końcowej; pozostałym lub rezydualnym terminem zapadalności, czyli okresem od dnia referencyjnego do ustalonej umownie płatności końcowej; stopą oprocentowania wypłacanego przez emitenta posiadaczom dłużnych papierów wartościowych (przy czym oprocentowanie może być stałe w całym okresie „życia” danego dłużnego papieru wartościowego lub zmieniać się zależnie od wysokości inflacji, stóp procentowych lub cen aktywów); terminami płatności odsetek, w których emitent wypłaca oprocentowanie posiadaczom papierów wartościowych (przy czym weksle i zerokuponowe dłużne papiery wartościowe nie zobowiązują do wypłat z tytułu kuponu)⁶⁶. Cena emisyjna, cena wykupu oraz stopa oprocentowania mogą być wyrażone (lub rozliczane) w walucie krajowej albo w walutach zagranicznych.

Atrybutywną cechą dłużnych papierów wartościowych odróżniającą tę kategorię zobowiązań finansowych od depozytów albo pożyczek – jest zbywalność (*negotiability*). Zgodnie z postanowieniami Systemu należność jest zbywalna, jeżeli może być przeniesiona z jednej jednostki na drugą

⁶⁵ Akapity 5.89–5.90 ESA.

⁶⁶ Jedną z głównych charakterystyk dłużnych papierów wartościowych według Systemu jest także rating przyznawany według kategorii określanych przez uznane agencje, jednak postanowienia Systemu dopuszczają wyjątki. Jednym z tych wyjątków są dłużne papiery wartościowe emitowane na rynku niepublicznym (*private placements*). Zdolność kredytowa emitentów takich papierów wartościowych nie jest zazwyczaj oceniana przez agencje ratingowe, zaś same papiery wartościowe nie są zwykle odsprzedawane przez ich posiadaczy, w związku z czym wtórny rynek jest płytki. Niemniej większość walorów emitowanych na rynku niepublicznym spełnia kryterium zbywalności (*negotiability*), co uzasadnia ich zaliczanie do dłużnych papierów wartościowych.

przez dostarczenie lub indos („its ownership is readily capable of being transferred from one unit to another by delivery or endorsement”)⁶⁷. O ile przedmiotem obrotu może być każdy instrument finansowy, instrumenty zbywalne są przeznaczone do obrotu na giełdzie (*organised exchange*) albo na rynku pozagiełdowym (*over-the-counter*), choć faktyczny obrót nie jest koniecznym warunkiem zbywalności. Koniecznymi warunkami zbywalności są natomiast: przenoszalność (*transferability*); standaryzacja – często wykazywana poprzez zamiennność (*fungibility*) i możliwość nadania kodu ISIN; okoliczność, że posiadacz składnika aktywów nie zachowuje prawa regresu w stosunku do poprzednich posiadaczy.

Pojęcie i charakterystyczne cechy pożyczki

Kategoria AF.4 obejmuje transakcje dotyczące „pożyczek”, czyli aktywów finansowych powstających wtedy, gdy pożyczkodawcy pożyczają środki dłużnikom. Pożyczki według Systemu charakteryzują się następującymi cechami: warunki pożyczki są albo ustalone przez instytucję finansową udzielającą pożyczki, albo uzgodnione przez pożyczkodawcę i dłużnika bezpośrednio lub za pośrednictwem brokera; inicjatywa zaciągnięcia pożyczki należy w typowych przypadkach do pożyczkobiorcy; pożyczka jest bezwarunkowym długiem, który musi być spłacony w terminie spłaty (*at maturity*) i jest oprocentowany. Między pożyczkami a depozytami zachodzą następujące różnice: w przypadku pożyczki dłużnik oferuje standardowy niezbywalny kontrakt; pożyczki krótkoterminowe udzielane przedsiębiorstwom przyjmującym depozyty (*deposit taking corporations*) są zaliczane do depozytów bieżących rozliczeniowych (*transferable deposits*) lub pozostałych depozytów, natomiast pożyczki krótkoterminowe przyjmowane przez jednostki instytucjonalne niebędące przedsiębiorstwami przyjmującymi depozyty zaliczane są do pożyczek krótkoterminowych⁶⁸. Od dłużnych papierów wartościowych pożyczki różnią się przede wszystkim brakiem zbywalności (*negotiability*). W większości przypadków

⁶⁷ Albo – w przypadku instrumentów pochodnych – jeżeli może podlegać kompensacji (przez zajęcie pozycji przeciwstawnej, tj. zawarcie transakcji odwrotnej, poprzez którą następuje wyeliminowanie ryzyka z transakcji pierwotnej). Należy jednak pamiętać, że instrumenty pochodne zaliczane są w Systemie do odrębnej kategorii aktywów i pasywów finansowych (AF.7).

⁶⁸ Lokowanie środków dokonywane między przedsiębiorstwami przyjmującymi depozyty jest zawsze ujmowane jako depozyty.

pożyczki są potwierdzane pojedynczym dokumentem i zawierane między jednym wierzycielem i jednym dłużnikiem. Emisje dłużnych papierów wartościowych obejmują natomiast dużą liczbę identycznych dokumentów, z których każdy opiewa na pewną sumę i które razem składają się na całkowitą pożyczoną kwotę. Zgodnie z Systemem istnieje wtórny rynek pożyczek, jednak w przypadku, gdy pożyczki uzyskują cechę zbywalności na rynku zorganizowanym, powinny zostać przeklasyfikowane z pożyczek do dłużnych papierów wartościowych, o ile można stwierdzić istnienie obrotu na wtórnym rynku na podstawie dowodów, takich jak: funkcjonowanie animatorów (*market makers*), częste ustalanie ceny danego składnika aktywów finansowych, np. w postaci różnic między oferowanymi cenami kupna i sprzedaży (*bid-offer spreads*).

Najważniejsze jest jednak niewątpliwie przeprowadzenie linii demarkacyjnej między pożyczkami a zaliczanymi do podkategorii AF.81 kredytami handlowymi⁶⁹, czyli zobowiązaniami finansowymi powstającymi z tytułu bezpośredniego udzielenia kredytu przez dostawców towarów i usług ich klientom, oraz płatnościami zaliczkowymi za prace niezakończone lub planowane, w formie przedpłaty dokonywanej przez klientów na poczet jeszcze niedostarczonych towarów lub niezrealizowanych usług. Kredyty handlowe i zaliczki powstają wówczas, gdy płatność za towary lub usługi nie następuje jednocześnie ze zmianą własności towaru lub świadczeniem usługi. Jeśli płatność następuje przed zmianą własności – powstaje zaliczka. Podkategoria AF.81 obejmuje: należności finansowe z tytułu dostaw towarów lub usług, w przypadku gdy płatność nie została dokonana; kredyty handlowe akceptowane przez przedsiębiorstwa faktoringowe, z wyjątkiem tych uznawanych za pożyczki; narosłe w czasie czynsze za budynki; zaległości dotyczące spłaty towarów i usług, gdy nie są wykazane jako pożyczka. Kredyty handlowe i zaliczki nie obejmują jednak pożyczek na sfinansowanie kredytów handlowych. Są one zaliczane do kategorii AF.4. Zgodnie z postanowieniami Systemu odnoszącymi się wyłącznie do rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych (a więc pośrednio także do JST)

⁶⁹ Kredyty handlowe i zaliczki (AF.81) wraz z pozostałymi rachunkami do zapłacen (AF.89), czyli zobowiązaniami finansowymi powstającymi wskutek różnic w czasie między realizacją transakcji dystrybucyjnych lub transakcji finansowych dokonywanych na rynku wtórnym a dokonywaniem płatności z ich tytułu – tworzą kategorię zobowiązań finansowych AF.8 „rachunki do zapłacen”.

finansowanie prezentowane jako „długoterminowe” kredyty handlowe albo jako ustalenia dotyczące „długoterminowych” rachunków do zapłacenia należy klasyfikować jako pożyczki, ponieważ polega ono na dostarczeniu długoterminowego finansowania na korzyść pożyczkobiorcy, które odróżnia się od instrumentu płynnościowego, w ramach którego sprzedawcy zwykle oferują nabywcom krótkoterminowe kredyty handlowe⁷⁰. Z kolei określenie „długoterminowy” w odniesieniu do zobowiązań finansowych oznacza takie zobowiązanie, które podlega spłacie w określonym terminie dłuższym niż rok, albo zobowiązanie bez określonego terminu spłaty⁷¹, przy czym termin ten liczony jest od daty powstania zobowiązania (pierwotny termin spłaty – *original maturity*)⁷². Wobec tego kredyty handlowe o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok, jak również porozumienia (umowy) dotyczące pozostałych rachunków do zapłacenia odraczające ich spłatę na co najmniej rok zaliczane są do kategorii AF.4. Kredyty handlowe o pierwotnym terminie spłaty krótszym niż rok nie są zaliczane do kategorii AF.4 – nie stanowią więc instrumentów zaliczanych do długu publicznego. Ustalenie jednoznacznego kryterium zaliczania kredytów handlowych do pożyczek w ESA usunęło większość wskazywanych w piśmiennictwie trudności związanych z odróżnianiem tych dwóch rodzajów instrumentów finansowych na tle postanowień ESA 95⁷³.

Koncepcja „pożyczki przypisanej” – leasing finansowy

Konsekwencją zasady rejestrowania (ujmowania na rachunkach) operacji gospodarczych zgodnie z gospodarczą rzeczywistością, nie zaś ich formą (w szczególności formą prawną), jest właściwa koncepcji kategorii

⁷⁰ Akapit 20.132 ESA.

⁷¹ Akapit 5.A1.14 ESA.

⁷² Akapit 5.A1.16 ESA.

⁷³ Zob. M. Bitner, M. Kulesza, *Nowa definicja...*, s. 24–26. Autorzy na podstawie GFS oraz konstruowanych w piśmiennictwie tzw. teorii kredytu handlowego (przewagi finansowania, różnicowania cen oraz kosztów transakcyjnych) zaproponowali następującą listę kryteriów, które powinny być brane pod uwagę przy rozstrzyganiu problemu kwalifikacji danego instrumentu jako pożyczki albo jako kredytu handlowego: charakter podmiotu finansującego (instytucja finansowa czy inny podmiot), okres finansowania (długi czy krótki), podmiot określający warunki finansowania (wierzyciel i dłużnik w drodze negocjacji czy dostawca), sposób spłaty (zgodnie z ustalonym harmonogramem czy jednorazowo w zróżnicowanej wysokości w zależności od okresu, jaki dzieli płatność od dostawy), możliwość spłaty całości w dowolnej chwili (może występować czy występuje), sposób uwzględniania kosztu korzystania z pieniędzy (odsetki naliczane każdego dnia czy wysokość płatności zróżnicowana „szczeblowo”).

AF.4 (pożyczki) – a zatem także prawnej definicji długu – idea „pożyczki przypisanej” (*imputed loan*) zastosowana pierwotnie do transakcji leasingu finansowego⁷⁴, następnie zaś także do wielu innych operacji o „zbliżonym charakterze ekonomicznym”. W Systemie leasing finansowy – jako alternatywa w stosunku do korzystania ze środków pożyczkowych – jest traktowany jako umowa, która w istocie kieruje zasoby finansowe do leasingobiorcy. System definiuje go jako leasing, w którym finansujący pozostaje prawnym właścicielem składnika aktywów, natomiast właścicielem ekonomicznym staje się korzystający, ponieważ ponosi on ryzyka operacyjne oraz uzyskuje korzyści ekonomiczne z wykorzystywania składnika aktywów⁷⁵. Jedną z cech leasingu finansowego jest ciężący na właścicielu ekonomicznym⁷⁶ obowiązek dokonywania napraw i konserwacji składnika aktywów. Konstytutywną cechą leasingu finansowego jest natomiast faktyczne przeniesienie ryzyk i korzyści związanych z własnością składnika aktywów z finansującego na korzystającego. Okres takiego leasingu pokrywa co najmniej większość okresu ekonomicznej użyteczności składnika aktywów⁷⁷. Korzystającemu przysługuje często prawo nabycia przedmiotu leasingu za określoną cenę. Zwykle przedmiot leasingu jest wybierany przez korzystającego i dostarczany mu bezpośrednio przez producenta lub sprzedawcę. Rola finansującego jest zatem czysto finansowa. W związku z tym przyjmuje się, że finansujący udziela korzystającemu pożyczki (*imputed loan*) w wysokości ceny nabycia przedmiotu leasingu, która jest przezeń wykorzystywana na sfinansowanie nabycia, następnie zaś spłacana w formie okresowych płatności. Jeśli chodzi o spłatę pożyczki – płatności te obejmować muszą zarówno spłatę „kapitału”, jak i „odsetki”. Stopa procentowa od „przypisanej pożyczki” określana jest w oparciu o relację

⁷⁴ Transakcjom leasingu finansowego ESA 95 poświęcał aneks II oraz wiele akapitów, w szczególności akapit 4.48.

⁷⁵ Akapit 15.13 ESA.

⁷⁶ Akapit 15.05 ESA definiuje pojęcie ekonomicznego właściciela przedmiotu własności (*entity*), tj. dobra, usługi, zasobu naturalnego, składnika aktywów finansowych lub zobowiązań finansowych, jako jednostkę instytucjonalną uprawnioną do uzyskiwania korzyści (*entitled to claim the benefits*) związanych z wykorzystywaniem tego przedmiotu w zakresie swojej działalności, przy czym źródłem tego uprawnienia jest fakt przyjęcia przez tę jednostkę odpowiednich ryzyk.

⁷⁷ Przedmioty własności, dla których nie można określić okresu ekonomicznej użyteczności, w szczególności grunty (*land*), nie mogą być co do zasady przedmiotem leasingu finansowego. W przypadku „dzierżawy” (*lease*) zasobów naturalnych, m.in. gruntów, pozostają one w bilansie wydierżawiającego (*lessor*). W związku z tym nie występuje także problem „pożyczki przypisanej”. Płatności z tytułu „dzierżawy” zasobów naturalnych rejestrowane są w Systemie jako czynsze stanowiące składnik zużycia pośredniego.

całkowitej kwoty wszystkich płatności w okresie umowy do ceny nabycia przedmiotu leasingu. Jeżeli okresowe płatności dokonywane przez korzystającego mają być równe, część przypadająca na spłatę kapitału powinna rosnąć, natomiast część przypadająca na płatności odsetkowe – maleć, analogicznie jak w przypadku pożyczki spłacanej w ratach równych (annuitetowych). Należy podkreślić, że składnikiem zobowiązań finansowych ujmowanych na rachunku finansowym jest kwota „kapitału”; „płatności odsetkowe” związane z leasingiem finansowym ujmowane są natomiast na rachunku pierwotnej dystrybucji dochodów, wpływają zatem na wynik sektora, względnie JST (*net lending/net borrowing*).

Koncepcja pożyczki przypisanej jest konsekwencją memoriałowego ujmowania akumulacji jako wydatku kapitałowego. Akumulacja obejmuje w szczególności tworzenie majątku trwałego brutto (P.51). Wydatek ten – zgodnie z przyjętą w Systemie zasadą memoriałową – rozpoznawany jest w chwili uzyskania przez daną jednostkę statusu właściciela ekonomicznego. Pojawienie się zatem danego składnika majątku trwałego w bilansie jednostki skutkuje równoczesnym ujęciem wydatku w rachunkach tej jednostki oraz ujęciem finansującej ten wydatek pożyczki przypisanej. W ten sposób pojęcie długu publicznego traci charakter wyłącznie kasowy, tj. odzwierciedlający wartość wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych oraz faktycznie zaciągniętych pożyczek („pożyczek” *sensu stricto* zaciągniętych przez zawarcie stosownych umów pożyczek), staje się natomiast pojęciem odzwierciedlającym zasadę memoriałową. Obydwie omawiane koncepcje Systemu, tj. zarówno deficyt (*net borrowing*), jak i dług, są zatem koncepcjami memoriałowymi⁷⁸.

Zastosowania koncepcji pożyczki przypisanej – transakcje *hire purchase* oraz partnerstwo publiczno-prywatne

Uogólniając, można stwierdzić, że koncepcja przypisanej pożyczki znajduje zastosowanie wówczas, gdy dana jednostka instytucjonalna staje się w sensie ekonomicznym właścicielem określonego składnika majątkowego, którego „nabycie” finansowane jest przez płatności rozłożone w czasie⁷⁹.

⁷⁸ M. Robinson, *Accrual budgeting...*, s. 31.

⁷⁹ Nie dotyczy to – rzecz jasna – „pozostałych zobowiązań” (AF.8), czyli kredytów handlowych o pierwotnym terminie spłaty krótszym niż rok.

„Rzeczywistość ekonomiczna” takiej transakcji polega na odpłatnym „nabywaniu” składnika aktywów, co w rachunkach narodowych odzwierciedlone jest operacją P.5g (czyli akumulacją zaliczaną w układzie GFS do wydatków majątkowych) wpływającą na wynik sektora, tzn. w szczególności zwiększającą deficyt (*net borrowing*). Zwiększenie deficytu wymaga z kolei odpowiedniej zmiany na rachunku finansowym, tzn. zmniejszenia aktywów finansowych albo zwiększenia zobowiązań finansowych. Jeśli aktywa finansowe nie ulegają odpowiedniemu zmniejszeniu, akumulacja „musi” być finansowana przez wzrost kategorii AF.4 (pożyczki).

Koncepcja przypisanej pożyczki (*imputed loan*) wykorzystana została m.in. do określenia skutków ekonomicznych transakcji *hire purchase*⁸⁰ (bliźniaczo podobnych do transakcji występujących także w obrocie pod nazwą *closed-end leasing*), w których sprzedawca w zamian za uzgodnione przyszłe płatności wydaje przedmiot transakcji nabywcy, choć przedmiot ten pozostaje własnością sprzedawcy do czasu uiszczenia przez nabywcę wszystkich określonych w umowie płatności. Przyjmuje się zatem, że przedmiot transakcji (zwykle „dobra trwałego użytku”) jest w sensie ekonomicznym kupowany w dniu, w którym nabywca bierze go w posiadanie, za cenę odpowiadającą cenie, która zostałaby zapłacona w przypadku transakcji gotówkowej. Nabywca otrzymuje przypisaną pożyczkę równej wartości, którą następnie spłaca wraz z „odsetkami” w sposób analogiczny, jak przy leasingu finansowym⁸¹. Rola podmiotu finansującego *hire purchase* jest zatem również czysto finansowa (ESA posługuje się zresztą dla określenia *hire purchase* terminem *credit agreement*⁸²).

⁸⁰ Według akapitu 15.20 ESA 2010 transakcja *hire purchase* jest rodzajem leasingu finansowego. W tekście konsekwentnie używa się terminu angielskiego dla podkreślenia oczywistych różnic między *hire purchase* a sprzedażą na raty, o której mowa w art. 583 i n. k.c., jak również ewentualnych różnic między *hire purchase* a umowami sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, o których mowa w przepisie § 3 pkt 2 r.k.t.d.

⁸¹ Działalność produkcyjna prowadzona przez jednostki finansujące umowy sprzedaży ratalnej jest pośrednictwem finansowym. Ponieważ zwykle nie pobierają one bezpośrednio opłat za swoje usługi, całą ich produkcję globalną stanowią usługi pośrednictwa finansowego mierzone pośrednio (FISIM), obliczane jako dochód z tytułu własności do otrzymania pomniejszony o odsetki do zapłacenia. Podobnie jak w przypadku zwykłego leasingu finansowego kwota odsetek do zapłacenia może być trudna do zaobserwowania i dlatego należy ją oszacować (akapit 15.22 ESA 2010).

⁸² Akapit 3.111 ESA 2010.

Jedną z egzemplifikacji zastosowania koncepcji przypisanej pożyczki jest także finansowanie określonych aktywów w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Umowy o PPP w rozumieniu MGDD dotyczą wyłącznie składników majątkowych, które wymagają znaczących początkowych wydatków majątkowych lub istotnej renowacji, obejmują zaś świadczenie uzgodnionych usług wymagających wykorzystania tych składników majątkowych – stosownie do określonych w umowie standardów dotyczących jakości i ilości⁸³. Umowa może zatem albo zobowiązywać partnera do wytworzenia nowych składników majątkowych, albo do znaczącego odnowienia (*refurbishment*) lub modernizacji (*modernisation or upgrading*) składników już istniejących. Przedmiotem obowiązków określonych w umowie mogą być także już istniejące składniki majątkowe, będące własnością jednostki sektora publicznego i zarządzane przez tę jednostkę, ale w takim przypadku wydatki na odnowienie lub modernizację muszą stanowić większą część wartości składnika majątkowego po odnowieniu lub modernizacji. Jeśli część ta jest mniejsza niż 50%, umowa nie stanowi umowy o PPP w rozumieniu MGDD, co oznacza, że dla celów analizy wpływu na dług i deficyt sektora publicznego powinna być rozdzielona na zamówienie na roboty i zamówienie na usługi. Zasadniczą cechą umów o PPP, która – zgodnie z MGDD – odróżnia transakcje tego typu od koncesji⁸⁴, jest fakt, że jednostka sektora instytucji rządowych i samorządowych

⁸³ MGDD, rozdz. VI.5, ust. 15.

⁸⁴ Pojęcie koncesji oznacza w Systemie umowy, zwykle zawierane po przeprowadzeniu procedury zapewniającej konkurencję, na podstawie których przedsiębiorstwa eksploatują (*operate*) przez dłuższy okres (często 30 lub więcej lat) składnik majątkowy, pobierając opłaty bezpośrednio od użytkowników. Koncesjonariusz zawsze ponosi odpowiedzialność za całość świadczenia usługi także wtedy, gdy zlecił wykonywanie niektórych zadań innym jednostkom. Po zakończeniu koncesji składniki majątkowe są zazwyczaj przenoszone na jednostkę sektora publicznego, która bezpośrednio albo pośrednio (zawierając nową umowę koncesji) będzie eksploatowała infrastrukturę (MGDD, rozdz. VI.3.1.5, ust. 13). Zasadniczą różnicą między umowami koncesji a umowami o PPP jest więc źródło przychodów kontrahenta jednostki sektora publicznego: większość przychodów koncesjonariusza pochodzi z bezpośredniej sprzedaży dóbr lub usług różnym jednostkom (końcowym użytkownikom usługi) na warunkach całkowicie rynkowych, natomiast jednostka sektora publicznego nie dokonuje żadnych okresowych płatności na rzecz partnera albo takie płatności nie stanowią większości przychodów partnera (MGDD, rozdz. VI.3.1.5, ust. 14 i 16; w przeciwieństwie do tego, w PPP większość przychodów partnera na podstawie postanowień umownych stanowią płatności jednostki sektora publicznego). Cena usług (względnie dóbr) sprzedawanych przez koncesjonariusza może być przezeń swobodnie kształtowana, względnie uzgadniana z odbiorcami, może być także ustalona w dokumentach przetargowych i zmieniana tylko w przypadku zajścia określonych zdarzeń, ewentualnie indeksowana stopą inflacji. Możliwe są także płatności koncesjonariusza

jest głównym nabywcą. W umowach o PPP jednostka sektora publicznego nabywa usługi, dokonując regularnych płatności bez względu na to, czy popyt generowany jest bezpośrednio przez jednostki tego sektora, czy też przez końcowych użytkowników będących osobami trzecimi⁸⁵. Wiele umów o PPP nie wyklucza wprawdzie płatności dokonywanych przez osoby trzecie, ale stanowią one mniejszą (nawet zaniedbywalną) część przychodów partnera i często odnoszą się do wtórnej działalności związanej z dedykowanymi aktywami, tzn. składnikami majątkowymi wykorzystywanymi do świadczenia usług⁸⁶.

Eurostat – stosownie do swoich kompetencji w zakresie interpretacji ESA – zajął się problematyką wpływu zobowiązań wynikających z umów PPP na dług publiczny w decyzji z dnia 11 lutego 2004 r., aktualizując następnie MGDD. W związku ze wzrostem zainteresowania tą formą finansowania zadań w wielu krajach członkowskich rozdziały poświęcone problematyce partnerstwa w kolejnych wydaniach MGDD były rozbudowywane; podstawowe postanowienia dotyczące ujmowania transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie rachunków narodowych zawiera także ESA 2010. Zgodnie z powyższymi dokumentami aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne powinny być klasyfikowane jako aktywa nienależące do sektora publicznego (czyli nieodzwierciedlone w bilansie

dokonywane na rzecz jednostki sektora publicznego (MGDD, rozdz. VI.3.1.5, ust. 15). W koncesjach, w których świadczenia jednostki sektora publicznego (pieniężne lub w naturze) stanowią mniejszość przychodów koncesjonariusza, składniki majątkowe będące przedmiotem koncesji ujmowane są w okresie eksploatacji w bilansie koncesjonariusza – ich wartość nie powiększa zatem wydatków jednostki sektora publicznego (akumulacji). Jeżeli jednak jednostka sektora publicznego finansuje w różnych formach większą część kosztów robót (wytworzenia, odnowienia), składnik majątkowy powinien być ujmowany w bilansie tego sektora, zaś przychody otrzymywane w fazie operacyjnej powinny być rachunkowo „przekierowywane” do sektora publicznego (przedsiębiorca pobierający opłaty działa „na rzecz” tego sektora). Analogiczną zasadę stosuje się wtedy, gdy jednostka sektora publicznego udziela bezwarunkowej gwarancji długu zaciągniętego przez koncesjonariusza w celu finansowania składnika majątkowego (w takim przypadku jednostka ostatecznie ponosi większość ryzyk związanych ze składnikiem majątkowym). Ponadto, jeśli jednostka sektora publicznego udziela gwarancji minimalnych przychodów albo gwarancji minimalnego zapotrzebowania w celu zapewnienia osiągnięcia uzgodnionej rentowności przez koncesjonariusza, przyjmuje się, że ponosi ona większość ryzyk, co skutkuje ujmowaniem składnika majątkowego w bilansie sektora rządowego. W takim przypadku główne kryterium odróżniające PPP od koncesji jest zawodne (MGDD, rozdz. VI.3.2, ust. 23 i 24).

⁸⁵ MGDD, rozdz. VI.4.2.2, ust. 17.

⁸⁶ MGDD, rozdz. VI.4.2.2, ust. 18.

tego sektora), jeśli są spełnione dwa warunki: partner prywatny ponosi ryzyko budowlane, a partner publiczny ponosi ryzyko dostępności lub ryzyko popytu. Jeśli ryzyko budowlane jest ponoszone przez podmiot publiczny lub jeśli jest to jedyny rodzaj ryzyka ponoszonego przez partnera prywatnego, aktywa zaangażowane w PPP powinny być klasyfikowane jako aktywa sektora publicznego. W związku z tym wydatki związane z tworzeniem tych aktywów będą ewidencjonowane jako wydatki na akumulację kapitału trwałego brutto sektora publicznego (*fixed capital formation expenditure*), tzn. będą ujemnie wpływać na wynik sektora (powiększać deficyt lub pomniejszać nadwyżkę). Dług publiczny wzrośnie o taką samą kwotę. Uzasadnieniem takiego podejścia jest traktowanie tego wzrostu właśnie jako „przypisanej pożyczki” (*imputed loan*) udzielonej przez partnera prywatnego. Okresowe płatności podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego będą zatem wpływać na wynik sektora publicznego o tyle, o ile będą dotyczyć zakupu usług lub „przypisanych odsetek” (*imputed interest*).

Według powyższej koncepcji dla oceny PPP kluczowe znaczenie mają trzy ogólne grupy ryzyka: ryzyko budowlane, ryzyko dostępności oraz ryzyko popytu. Ryzyko budowlane obejmuje rozmaite zdarzenia związane z fazą budowy obiektu, np. opóźnienie, nieprzestrzeganie określonych standardów, zwiększenie kosztów, błędy techniczne czy negatywne efekty zewnętrzne. Jeśli podmiot publiczny jest zobowiązany do regularnych płatności na rzecz partnera prywatnego bez względu na zaistnienie powyższych okoliczności – świadczy to o tym, że podmiot publiczny ponosi większą część ryzyka budowlanego. Ryzyko dostępności polega na możliwości wystąpienia ilościowych bądź jakościowych braków w świadczeniu usług przez partnera prywatnego, np. niezapewnieniu odpowiedniej mocy czy przepustowości określonych instalacji, niezachowaniu standardów bezpieczeństwa lub określonych w umowie albo w przepisach standardów jakościowych itp. Jeśli w przypadku zaistnienia takich okoliczności podmiot publiczny jest uprawniony do znaczącego obniżenia wysokości okresowych płatności na rzecz partnera prywatnego – podobnie jak zwykły odbiorca usług świadczonych na podstawie umowy – należy uznać, że większą część ryzyka dostępności ponosi partner prywatny. Ryzyko popytu polega na możliwości wahań popytu na usługi świadczone w ramach PPP niezależnych od działań partnera prywatnego. Ryzyko to nie obejmuje więc fluktuacji spowodowanych cyklem koniunkturalnym, nowymi trendami