

DANIEL JUREWICZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy

Wybrane zagadnienia związane z restrukturyzacją zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie samorządów województwa kujawsko- -pomorskiego

**Selected Aspects of the Local Authorities Debt
Restructuring with Local Authorities of the
Kujawy-Pomerania Province as the Example**

Streszczenie. Ograniczoność dochodów generowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) oraz ogrom potrzeb powodują, że zdecydowana większość samorządów lokalnych i regionalnych pozyskuje środki finansowe na rynku kapitałowym, zaciągając kredyty lub pożyczki bądź też emitując papiery wartościowe. Zasadnicza zmiana limitów zadłużenia wprowadzona ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., pomimo długiego *vacatio legis*, spowodowała, że w części j.s.t. zaistniało realne zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia po 1 stycznia 2014 roku. W związku z powyższym część samorządów podjęła działania zmierzające do restrukturyzacji swoje-

go zadłużenia. Choć działania te mają umożliwić spełnienie wymogów stawianych przez ustawę, mogą skutkować też negatywnymi konsekwencjami w postaci wzrostu kosztów obsługi zadłużenia j.s.t.

Słowa kluczowe: dług jednostek samorządu terytorialnego; regionalne izby obrachunkowe.

Abstract. The limited nature of the revenue generated by local authorities and the vast needs make a definite majority of local and regional authorities acquire funds on the capital market by contracting credits or loans or issuing securities. A substantial change in the limits of the debt, despite long *vacatio legis*, resulted in a threat of exceeding the individual debt limit after January 1, 2014 in some local authorities. Some of them have decided to solve the problem by restructuring their debt.

Keywords: local authorities debt; regional chambers of audit.

1. Wstęp

Możliwość realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego uzależniona jest od wielkości środków finansowych pozostających w ich dyspozycji. Ograniczoność dochodów generowanych przez j.s.t. oraz ogrom potrzeb powodują, że zdecydowana większość samorządów lokalnych i regionalnych pozyskuje środki finansowe na rynku kapitałowym, zaciągając kredyty lub pożyczki bądź też emitując papiery wartościowe.

Maksymalny poziom zadłużenia j.s.t. określają przepisy ustaw o finansach publicznych z 2005¹ oraz 2009² r. Do końca 2013 r. zastosowanie mają regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. Zgodnie z nimi poziom zadłużenia j.s.t. nie może przekroczyć na koniec roku kwoty 60% zrealizowanych dochodów, a na koniec poszczególnych kwartałów jako okresów sprawozdawczych – nie może być wyższy niż 60% planowanych dochodów ogółem. Ponadto w danym roku budżeto-

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885).

wym j.s.t. nie może spłacić rat kredytów, pożyczek ani wykupić wyemitowanych papierów wartościowych (wraz z odsetkami) w wysokości większej niż 15% dochodów ogółem. Od roku 2014 obowiązywać będzie nowy limit zadłużenia, liczony indywidualnie dla każdej j.s.t. według algorytmu ustalonego w art. 243 ustawy z 2009 r. Istotą nowego systemu jest uzależnienie możliwości obsługi zadłużenia od generowanej przez daną j.s.t. nadwyżki operacyjnej (tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi). Porównanie górnych granic zadłużenia według rozwiązań zawartych w obu wymienionych wyżej ustawach wskazuje, że dla zdecydowanej większości j.s.t. rozwiązania zawarte w ustawie z 2009 r. są bardziej restrykcyjne. Oznacza to, że w świetle nowych przepisów ich możliwości obsługi zadłużenia będą wyraźnie niższe, niż według regulacji obowiązujących do końca 2013 r. (tj. limitu spłat na poziomie 15% uzyskiwanych w danym roku dochodów³).

Zasadnicza zmiana limitów zadłużenia, pomimo długiego *vacatio legis* spowodowała, że w części j.s.t. wystąpiło realne zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia po 1 stycznia 2014 r.⁴ Niektóre z tych samorządów podjęły (lub zamierzają podjąć w najbliższym czasie) decyzję o rozwiązaniu tego problemu poprzez restrukturyzację swojego długu.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kilku istotnych zagadnień związanych ze zmianami w strukturze zadłużenia j.s.t., które obserwowane są przez regionalne izby obrachunkowe w trakcie prowadzonych działań nadzorczych i kontrolnych. W celu lepszego ich zobrazowania nie różnicowano form zmian w zakresie zadłużenia i nie analizowano ich odrębnie⁵.

³ W najbardziej skrajnych przypadkach wskaźnik ten oscyluje w granicach 2% dochodów.

⁴ W zdecydowanej większości przypadków dotyczy to samorządów generujących niewielkie nadwyżki operacyjne, które dodatkowo posiadają wysokie wskaźniki zadłużenia.

⁵ Analiza poszczególnych przypadków wskazuje na elementy konsolidacji, restrukturyzacji czy też konwersji zadłużenia, często również na łączenie elementów tych form.

2. Istota restrukturyzacji zadłużenia i jej konsekwencje

Istotą procesów restrukturyzacji zadłużenia są zmiany w sposobie obsługi istniejącego już zadłużenia dotyczące przede wszystkim okresu spłaty, formy zadłużenia czy też zmiany wierzycieli, połączone z nowymi warunkami dotyczącymi np. oprocentowania. Zmiany takie miały miejsce w części samorządów również w latach poprzednich, zaś ich konsekwencją było – z reguły – zmniejszenie kosztów obsługi długu. Opisana we wstępie nowelizacja stanu prawnego spowodowała jednak zasadniczą zmianę celów, jakim procesy restrukturyzacji mają służyć.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy (dalej: RIO w Bydgoszczy), monitorując sytuację finansową j.s.t. z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, przeanalizowała trzynaście przypadków restrukturyzacji zadłużenia przeprowadzonych przez samorzady w drugiej połowie 2012 oraz na początku 2013 r.⁶

Nadrzędnym celem wszystkich analizowanych zmian w zakresie zadłużenia było dostosowanie poziomu zadłużenia do nowych wymogów ustawowych⁷, polegające przede wszystkim na zmianach harmonogramu spłaty zadłużenia (wydłużenie terminu spłaty). Niezaprzeczalnie najlepszym sposobem na poprawę możliwości obsługi zadłużenia jest zwiększanie generowanej przez samorząd nadwyżki operacyjnej. Służy temu podnoszenie poziomu dochodów bieżących (poprzez np. wzrost stawek podatkowych, rezygnację ze zwolnień podatkowych, pozyskiwanie nowych źródeł dochodów) i ograniczanie wydatków bieżących (np. dzięki różnego typu reorganizacjom). Procesy te są jednak trudne do przeprowadzenia ze względów społecznych, zaś ich skutki widoczne po upływie stosunkowo długiego czasu. Dlatego też część samorządów zdecydowała się na rozwiązanie łatwiejsze od strony technicznej oraz akceptowane przez społeczność lokalną. Jest nim zmiana harmonogramów spłaty zadłużenia.

⁶ Przeanalizowano następujące gminy: Bobrowniki, Brodnica, Cekcyn, Ciechocin, Czernikowo, Kcynia, Lipno (miasto), Lubicz, Osiek, Radzyń Chełmiński, Rybin (miasto), Strzelno, Wąbrzeźno.

⁷ Konsekwencją niespełnienia tych wymogów jest niemożność uchwalenia budżetu w 2014 r. i latach następnych.

Choć jest to środek skuteczny i przynoszący szybkie efekty, to jednak z pewnością nie najlepszy z perspektywy ogólnej sytuacji finansowej j.s.t. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez RIO w Bydgoszczy, taka forma restrukturyzacji długu w istotny sposób wpływa na zwiększenie kosztów jego obsługi. Koszt ten wzrósł w zbadanych przypadkach od ponad 20 do nawet 400%. Należy zaznaczyć, że analiza ta nie uwzględniała rzeczywistej siły nabywczej pieniądza, tj. wpływu inflacji. Po jej uwzględnieniu wzrost kosztów obsługi zadłużenia byłby znacznie niższy.

Bieżąca analiza stanu finansów samorządów objętych nadzorem RIO w Bydgoszczy wskazuje, że kolejna grupa j.s.t. przeprowadza zmiany struktury swego zadłużenia lub przygotowuje się do ich przeprowadzenia w najbliższym czasie.

W procesie restrukturyzacji zadłużenia istotny jest fakt, że w tym przypadku nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z ustawowego limitu 15% spłaty rat kapitałowych lub wykupu papierów wartościowych powiększonych o koszty ich obsługi do ogółu osiągniętych dochodów. Nie następuje bowiem zaciąganie nowych zobowiązań, a jedynie zmiany w zakresie zadłużenia już istniejącego⁸. Brak takiego rozwiązania znacznie utrudniłby prowadzenie procesów restrukturyzacyjnych.

Licznych problemów interpretacyjnych przysparza forma prawna, w jakiej organy j.s.t. podejmują decyzję o restrukturyzacji zadłużenia. Niewątpliwie zgodne z prawem jest podjęcie przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym⁹. Dopuszczalne wydają się również uchwała bądź zarządzenie organu wykonawczego, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej. W ocenie autora, niedopuszczalnym rozwiązaniem jest zaś podejmowanie tego typu decyzji przez organ wykonawczy j.s.t. bez upoważnienia organu stanowiącego, wskutek traktowania procesu restrukturyzacji zadłużenia jako przejawu zwykłego zarządzania dłu-

⁸ W tej sprawie wypowiedziała się m.in. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (Uchwała nr 6 KRRIO z dnia 10 czerwca 2011 r.).

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.); przepis ten stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów.

giem. Brak linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tym zakresie powoduje, że w praktyce występują różne rozwiązania. Część zmian harmonogramów spłaty zadłużenia następuje poprzez aneksowanie zawartych umów. Należy jednak pamiętać, że jest to dopuszczalne tylko w przypadku, gdy umowa przewidują taką możliwość. Dlatego też, aby uniknąć wątpliwości, kwestie te powinny być uregulowane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a więc już na etapie procedury zmierzającej do wyłonienia podmiotu, który udzieli kredytu jednostce samorządu terytorialnego.

3. Podsumowanie

Analiza sytuacji finansowej j.s.t. prowadzona przez RIO w Bydgoszczy wskazuje na znaczne zwiększenie zainteresowania przez samorządy restrukturyzacją istniejącego zadłużenia. W zdecydowanej większości przypadków procesy te mają na celu zapewnić spełnienie nowych wymogów ustawowych dotyczących obsługi zadłużenia, nie zaś samo zmniejszenie kosztów tej obsługi. Działania takie są dopuszczalne przez prawo, mogą jednak wiązać się z negatywnymi konsekwencjami, takimi jak choćby wzrost kosztów obsługi długu. Restrukturyzacja zadłużenia niepołączona z dbałością o wzrost generowanej nadwyżki operacyjnej daje co prawda szybkie efekty, jednakże niesie za sobą ryzyko wpadnięcia w „spirale zadłużenia”, co oznacza konieczność zaciągania nowych zobowiązań, by spłacić te już istniejące.