CZĘŚĆ TRZECIA

MARCIN ZNANIECKI

KREDYTOWANIE GMIN – ZARYS SYSTEMU

1. Powodzenie reformy ustroju samorządowego gmin będzie uzależnione od stanu ich finansów. Władza, czy to centralna czy lokalna – samorządowa, jest bez pieniędzy fikcją, a posiadanie środków pieniężnych bez ponoszenia odpowiedzialności za sposób ich wydatkowania to proste zaprzeczenie idei gospodarności. Budżet gminy powinien zawierać środki finansowe wystarczające na pokrycie wszystkich wydatków wiążących się co najmniej z zaspokojeniem podstawowych potrzeb całej społeczności lokalnej.

Problem zabezpieczenia materialnego podstaw działania samorządu terytorialnego można sprowadzić do zapewnienia odpowiednich dochodów organom samorządowym i swobody dysponowania nimi. Będą jednak zawsze istniały gminy słabe gospodarczo, które nie będą mogły wykonywać zadań wyznaczonych im przez ustawę o samorządzie terytorialnym. Można założyć, że w takich przypadkach będzie trzeba je zasilać dotacjami przejmowanymi z budżetu państwa. Oznacza to jednak włączenie się administracji rządowej w procesy regulacyjno-kontrolne gmin. Wyrazem tego jest m.in. sprawowanie kontroli gospodarki finansowej wspólnot samorządowych przez regionalne izby rozrachunkowe.

Dochody budżetu gminnego są dzielone na dochody zwyczajne i nadzwyczajne. Do pierwszych zalicza się:

– dochody z majątku gminnego,

– podatki, opłaty i inne dochody określane w odrębnych ustawach jako dochody gminy,

– subwencję ogólną z budżetu centralnego, ustalaną według kryteriów zobiektyzowanych.

Dochodami nadzwyczajnymi mogą być:

– nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych,

– dotacje celowe na realizację zadań zleconych,

– kredyty bankowe i pozabankowe, w tym emisja obligacji komunalnych,

– wpływy z samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne, wprowadzanego na podstawie wyników lokalnego referendum,

– zapisy i darowizny oraz inne dochody.

Wydatki gminy dokonywane są w miarę uzyskiwanych dochodów budżetowych w granicach uchwalonych przez radę gminy. Budżet gminy – na podstawie którego gmina prowadzi samodzielną gospodarkę finansową – staje się podstawowym planem jej działalności, wspieranym niesformalizowanymi programami gospodarczymi.

2. Podstawę gospodarki samorządowej powinno stanowić mienie komunalne. Składa się na nie zarówno majątek przedsiębiorstw działających w celu osiągania zysku, jak i majątek przedsiębiorstw, których właściwym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gmin (wiejskich lub miejskich) w dziedzinie komunikacji lokalnej, zaopatrzenia w energię cieplną, wodę, zarządzanie terenami zielonymi itp., nie wypracowujących zysków. Pierwsze są przedsiębiorstwami skomercjalizowanymi, drugie – przedsiębiorstwami użyteczności publicznej odgrywającymi rolę podobną do takich instytucji, jak szkoły, przedszkola, szpitale, domy opieki społecznej itp. Mieniem komunalnym są również prawa majątkowe i urządzenia infrastruktury technicznej (drogi, studnie publiczne itp.), a także budynki administracyjne (w tym budynki szpitalne, szkolne, przedszkolne itp.).

Sposoby nabywania i dysponowania mieniem komunalnym regulowane są ustawowo. Może ono nastąpić: z mocy ustawy (przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym); przez przekazanie mienia innych gmin w związku z utworzeniem nowych lub zmianą ich granic; przez przekazanie mienia znajdującego się w dyspozycji administracji rządowej; w wyniku własnej działalności gospodarczej itp.

Zarząd mieniem komunalnym należy do organu wykonawczego gminy, natomiast czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu są podejmowane z mocy uchwał rady gminnej. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych podmiotów mienia komunalnego, będących osobami prawnymi, które mogą w zasadzie samodzielnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy.

Zachodzi pilna potrzeba niezwłocznego podjęcia działań przygotowawczych do właściwego unormowania, w dostosowaniu do nowych warunków ustrojowych i gospodarczych, spraw mienia komunalnego, a zwłaszcza prawnego podporządkowania organom samorządowym nieruchomości użytkowanych lub zarządzanych przez przedsiębiorstwa terenowe oraz jednostki organizacyjne Skarbu Państwa. Punktem wyjścia powinna być inwentaryzacja i wycena tego mienia.

3. Kredyty bankowe i pozabankowe mogą stanowić źródło nadzwyczajnych dochodów wspólnot samorządowych, zarówno gmin, jak i związków komunalnych posiadających osobowość prawną. Będą to kredyty komercyjne (zwrotne i oprocentowane), których zabezpieczeniem może być majątek gminy. Kredytowana działalność gmin powinna przynosić wymierne efekty, dające środki pozwalające na zwrot w umownym terminie środków pożyczonych wraz z należnym oprocentowaniem. Trzeba przyjąć, że banki kredytujące gminy powinny się opierać na takich samych zasadach, jak w przypadku kredytowania przedsiębiorstw.

Byłyby to kredyty krótkoterminowe – których suma – zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym – nie może przekraczać 5% wydatków planowanych na dany rok – oraz kredyty średnio- i długoterminowe. W każdym razie termin zwrotu pożyczki powinien być zsynchronizowany z przewidywanymi efektami kredytowanego przedsięwzięcia.

Bank, podejmując decyzję o kredytowaniu konkretnej działalności wspólnoty samorządowej, kalkuluje ryzyko kredytowe związane z samodzielnością finansową gmin i ma lub powinien mieć możliwość dodatkowego prawnego zabezpieczenia zwrotu po-

życzonych środków. Prawne zabezpieczenie kredytów bankowych może przybierać formę poręczenia, zastawu, cesji należności, weksla, hipoteki zwykłej lub hipoteki kaucyjnej na majątku gminy.

Występuje również możliwość kredytowania przez bank komercyjny przejściowych potrzeb gminy krótkoterminowym antycypacyjnym kredytem kasowym, zapewniającym gminie środki pieniężne na sfinansowanie niezbędnych, a spiętrzonych wypłat wymagalnych przed wpływem zaplanowanych przychodów. Byłby to kredyt wysoko oprocentowany, możliwy do wykorzystania przez gminy, których budżet przewiduje wpływy wystarczające na spłatę tego kredytu. Co prawda regulacja ustawowa uzależnia wyraźnie – zgodnie z zasadą samodzielności finansowej gmin – wysokość dokonywanych wydatków od wpływów odpowiednich dochodów budżetowych, to jednak występowanie kredytu antycypacyjnego jest w praktyce nieodzowne do bieżącego realizowania zadań przez wspólnoty samorządowe.

4. Dochodami budżetu gminnego mogą być również wpływy z emisji obligacji komunalnych. Taki sposób finansowania zamierzeń inwestycyjnych był rozpowszechniony w II Rzeczypospolitej. Aktualne rozwiązania prawne przewidują, że od początku 1989 r. rady narodowe mogą emitować obligacje, przy czym wartość emisji obligacji wraz z umownym oprocentowaniem nie powinna przekroczyć 20% planowanych rocznych dochódów własnych rady. Przekroczenie tej granicy jest możliwe pod warunkiem uzyskania gwarancji innej jednostki gospodarczej lub banku.

Pożyczka obligacyjna nosi charakter pozabankowego kredytu inwestycyjnego i może finansować zamierzenia realizowane w cyklu umożliwiającym rozpoczęcie wykupu w ciągu pięciu lat od daty jej emisji i zakończenia w ciągu piętnastu lat licząc od tej daty. Wysokość oprocentowania obligacji ustala emitent, przy czym ustalona stopa oprocentowania może być dla poszczególnych lat zróżnicowana. Dla zmniejszenia kosztów wiążących się z obsługą długu obligacje mogą przybierać postać obligacji zerowych – w takich przypadkach sprzedaż obligacji dokonywana jest po cenie niższej od nominalnej – różnicę stanowią wówczas należne odsetki. Czynności związane ze sprzedażą i wykupem obligacji oraz wypłatą posiadaczom należnego oprocentowania emitent może powierzyć bankowi, pokrywając ustaloną umownie prowizję. Kredyt obligacyjny podlega kontroli społecznej – emitent ma obowiązek publicznego ogłaszania w prasie rocznych bilansów, poczynając od dokonania emisji aż do czasu całkowitego wykupu obligacji. Trzeba podkreślić, że – ze względu na dopuszczalny okres pożyczki oraz potrzebę zapewnienia atrakcyjności takiej formy lokaty środków pieniężnych – stopa oprocentowania obligacji powinna przekraczać stopę oprocentowania lokat terminowych w bankach. Odsetki otrzymywane przez posiadaczy obligacji zwolnione są od obciążeń podatkiem dochodowym i podatkiem wyrównawczym – w przeciwieństwie do przychodów z kapitałów pieniężnych.