



POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

Warszawa 2013

iBS PAN

**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

Seria: BADANIA SYSTEMOWE

Tom 71

Redaktor naukowy:

Prof. dr hab. inż. Jakub Gutenbaum

Warszawa 2013

Rada redakcyjna serii: BADANIA SYSTEMOWE

Prof. Olgierd Hryniewicz - przewodniczący

Prof. Jakub Gutenbaum – redaktor naczelny

Prof. Janusz Kacprzyk

Prof. Tadeusz Kaczorek

Prof. Roman Kulikowski

Prof. Marek Libura

Prof. Krzysztof Malinowski

Prof. Zbigniew Nahorski

Prof. Marek Niezgódka

Prof. Roman Słowiński

Prof. Jan Studziński

Prof. Stanisław Walukiewicz

Prof. Andrzej Weryński

Prof. Antoni Żochowski

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Warszawa 2013

**Copyright © by Instytut Badań Systemowych PAN
Warszawa 2013**

Autorzy:

Michał Bitner,

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
mwbitner@uw.edu.pl

Krzysztof S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk
ul. Newelska 6, 01-447 Warszawa
Krzysztof.Cichocki@ibspan.waw.pl

Jacek Sierak

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa
jsiera@sgh.waw.pl

Recenzenci:

prof. dr hab. Kazimierz Pająk
dr Mirosław Czekał

Skład: Aneta M. Pielak

Wydawca:

Instytut Badań Systemowych
Polskiej Akademii Nauk
Newelska 6, 01-447 Warszawa
www.ibspan.waw.pl

ISSN 0208-8029

ISBN 83-894-7548-0

4. Definicje długu publicznego jednostek władzy terytorialnej

(Michał Bitner)

4.1. Definicja statystyczna

W prawie wspólnotowym albo szerszej – według standardów wspólnotowych są stosowane dwie różne konwencje obliczania i definiowania długu publicznego. Jedna, ogólniejsza, dotyczy kalkulacji długu publicznego dla potrzeb dokonywania porównań międzynarodowych, nie tylko w ramach UE (*European System of National and Regional Accounts – ESA'95*¹), druga dotyczy obliczania długu dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu (*excessive deficit procedure – EDP*).

Europejski system rachunków narodowych funkcjonował we Wspólnotach od lat 60. XX w. jako system kompatybilny z Systemem Rachunków Narodowych (SNA) ONZ. Z formalnego punktu widzenia zasady systemu były określone w administracyjnym dokumencie Eurostat. Po wielu modyfikacjach (najważniejsza w 1979 r.) system został w 1996 r. ostatecznie zastąpiony nowym – ESA'95 (*European System of National and Regional Accounts*) przy czym rola, którą pełni on w systemie finansów publicznych UE, została podkreślona jego uchwaleniem w formie rozporządzenia Rady Europejskiej. ESA'95 stanowi zbiór podstawowych zasad rachunkowości stosowanej do całej gospodarki regionu, kraju lub grupy krajów. Specyficzny charakter prawny ESA'95, jak również jego podstawowe cele zostały *expressis verbis* wyrażone w pierwszych kilkunastu postanowieniach preambuły tego rozporządzenia. Wynika z nich w szczególności, że:

- system ma zaspokajać potrzebę dostępności porównywalnych, bieżących i rzetelnych informacji na temat struktury i dynamiki sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów i regionów – wynikającą z wdrożenia i nadzorowania Unii Ekonomicznej i Monetarnej (rec. 1),
- rachunki gospodarcze są podstawowym narzędziem analizy sytuacji gospodarczej krajów i regionów przy założeniu, że są opracowywane na podstawie zbioru zasad, które nie podlegają różnym interpretacjom (rec. 3),
- Komisja musi stosować agregaty (w szczególności salda poszczególnych rachunków) wynikające z rachunków dla potrzeb administracyjnych, w szczególności obliczeń budżetowych (rec. 4),

- ESA'95 zastępuje ESA 1970 będący wewnętrznym dokumentem Eurostat i jest kompatybilny z SNA 1993 (5, 6, 7, 14).

Ograniczony zakres stosowania konwencji określonych w ESA'95 został także wyraźnie przewidziany w przepisie tego rozporządzenia. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 3, rozporządzenie nie zobowiązuje państw członkowskich do stosowania ESA'95 do opracowywania rachunków na ich własne potrzeby. Wszelkie ogólne rozważania dotyczące zasady bezpośredniego efektu oraz zasady interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym są zatem bezprzedmiotowe w takim zakresie, w jakim dotyczą odrębnego od ESA'95 systemu rachunków opracowywanych przez kraje członkowskie na ich własne potrzeby. Możliwość odstąpienia od konwencji ESA'95 wynika więc nie tylko z charakteru prawnego i celu ESA'95, ale wprost z przepisów rozporządzenia 2223/96.

Podobne argumenty należy odnieść do definicji długu sformułowanej na potrzeby procedury nadmiernego deficytu. Definicja ta ma o wiele większe znaczenie prawne niż definicja wynikająca z ESA'95, nie oznacza to jednak, że dla potrzeb własnych państwa członkowskie nie mogą formułować definicji odrębnych.

W ESA'95 brakuje 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 rządowego (*general government*), jak również postanowieniami dotyczącymi zobowiązań finansowych oraz zasad ich wyceny². Stosownie do tych zasad zobowiązania rządowe powinny być wykazywane w rachunkach narodowych według ich wartości rynkowej – w bilansie sektora rządowego opracowywanym na koniec każdego okresu obrachunkowego (punkt 7.01 w zw. z 1.51). Z przedmiotowego punktu widzenia do długu sektora rządowego należy zaliczyć wszystkie zobowiązania finansowe zaciągane przez jego jednostki, a w szczególności: gotówkę i depozyty (AF.2), papiery wartościowe inne niż akcje (AF.3), w tym również finansowe instrumenty pochodne (AF.34), pożyczki (AF.4) oraz rachunki do zapłacenia (*accounts payable* – AF.7), jak również w niektórych przypadkach i w niewielkim zakresie – akcje i inne dokumenty właścicielskie (AF.5) oraz rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe (AF.6).

Zobowiązaniom losowym (*contingent liabilities*), mającym zawsze określony odpowiednik w aktywach, ESA'95 poświęca odrębny ustęp, definiując je jako umowne porozumienia ustanawiające określone warunki, które muszą być spełnione, żeby transakcja finansowa doszła do skutku. W większości przypadków, a zawsze w przypadku zobowiązań z tytułu gwarancji, aktywa te i odpowiadające im pasywa nie są uwzględniane w systemie. Nie znaczy to jednak, że przepływy pieniężne wynikające z zobowiązań z tytułu gwarancji (poręczeń) nigdy nie będą

wliczane do pojęcia długu. ESA'95 zalicza bowiem do kategorii „pożyczki” (AF.4) także pożyczki spłacane w wykonaniu gwarancji (poręczeń). Zasadniczo, prawo europejskie nie zalicza niewymagalnych zobowiązań wynikających z poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarby Państw członkowskich do długu publicznego.

4.2. Definicja dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu

Druga funkcjonująca w prawie wspólnotowym definicja długu publicznego została sformułowana na potrzeby stosowania kryteriów konwergencji finansowej państw członkowskich, jak również procedury nadmiernego deficytu. Artykuł 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie generalnie określony obowiązek unikania nadmiernych deficytów budżetowych. Zgodnie z ustępem 2 powyższego artykułu, Komisja jest zobowiązana do monitorowania rozwoju sytuacji budżetowej i wielkości długu publicznego w krajach członkowskich. W szczególności Komisja bada zgodność z dyscypliną budżetową na podstawie dwóch kryteriów: stosunku deficytu „rządowego” do PKB, oraz stosunku długu „rządowego” do PKB.

Ideę tę rozwija załączony do Traktatu Protokół (Nr 12) dotyczący procedur stosowanych w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego stanowiący, że stosunek długu rządowego (*government debt*) do produktu krajowego brutto według cen rynkowych nie powinien przekraczać 60%. Głównym powodem przyjęcia maksymalnej wysokości relacji na poziomie 60% była okoliczność, że w okresie opracowywania projektu Traktatu przeciętny stosunek długu do PKB w krajach członkowskich oscylował wokół tej właśnie wartości (de Grauwe, 1997). Przepisy Protokołu zostały wzmocnione postanowieniami Paktu Stabilności i Rozwoju przyjętego przez Radę Europejską w Dublinie w grudniu 1996 r.³

Zasadniczymi częściami porozumienia są: ustalenie okresów wdrażania procedury nadmiernego deficytu (EDP), precyzyjne określenie warunków, w których naruszenia mogą być uznane za wyjątkowe i przejściowe, oraz ustalenie wysokości i zasad stosowania sankcji finansowych. Zawarte w Protokole określenia stosowanych w traktacie pojęć mają jednak charakter blankietowy i nie wystarczą do zrozumienia intencji unijnego prawodawcy. Dług sektora rządowego został określony jako całkowity dług brutto według wartości nominalnej ustalony na koniec roku i skonsolidowany w ramach sektora rządowego (sektora *general government* w rozumieniu ESA'95). Protokół nie definiuje zatem zakresu samego pojęcia długu. Należy jednak zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od ESA'95 nakazuje obliczanie długu według wartości nominalnej, a nie rynkowej. Bardziej precyzyjnej interpretacji pojęcia długu dokonała Rada Europejska w regulacji nr 3605/93 dotyczącej wykonania postanowień protokołu⁴, odwołując się do konwencji obliczeniowych stosowanych w ESA.

W związku z opracowaniem ESA'95 i jego włączeniem do prawa wtórnego, Rada Europejska wydała w 2000 r. nową regulację dotyczącą stosowania Protokołu⁵. Wreszcie w związku z licznymi modyfikacjami wymienionych dokumentów „w interesie jasności i racjonalności” ich przepisy zostały zastąpione przez rozporządzenie Rady (EC) nr 479/2009 z 25.05.2009 r. w sprawie stosowania Protokołu dotyczącego procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁶. Rada nawiązała do sformułowania Protokołu, wyjaśniając jednocześnie termin „skonsolidowany”, tzn. zdefiniowała dług jako dług sektora rządowego według wartości nominalnej, istniejący w ostatnim dniu roku, z wyłączeniem pasywów, którym odpowiadają aktywa ujmowane w bilansie sektora rządowego. Uściśliła również, że na dług składają się pasywa sektora rządowego (S.13) w trzech kategoriach: gotówka i depozyty (AF.2), papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych (AF.33) oraz pożyczki (AF.4) - w znaczeniu, które pojęciem tym nadaje ESA'95. Konsekwencją stosowania ujęcia nominalnego długu jest określanie poziomu zadłużenia w walutach obcych po przeliczeniu na walutę krajową po kursie bieżącym.

4.3. Zaliczanie poszczególnych rodzajów umów do kategorii „pożyczki” długu sektora ogólno-rządowego

4.3.1. Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

Z uwagi na kontrowersje dotyczące kwalifikacji transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) z punktu widzenia rachunkowości społecznej Eurostat zajął się tą problematyką w sposób szczególny w decyzji z 11.02.2004 r., a następnie zaktualizował ESA'95 - manual on government deficit and debt (MGDD – jest to oficjalna publikacja o charakterze podręcznika wyjaśniającego zasady stosowania niektórych reguł ESA).

Zgodnie z powyższymi dokumentami, aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne powinny być klasyfikowane jako aktywa nienależące do sektora publicznego (czyli nieodzwierciedlone w bilansie tego sektora), jeśli są spełnione dwa warunki. Po pierwsze, partner prywatny ponosi ryzyko budowlane. Po drugie, partner prywatny 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, to 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 tworzenie kapitału 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 jako „przypisanej pożyczki” (imputed loan) udzielonej przez partnera prywatnego. Rachunkowe

odzwierciedlenie rzeczywistości ekonomicznej polega w tym przypadku na przyjęciu, że przyrostowi aktywów (a nie zamianie jednego składnika aktywów na inny) towarzyszyć musi taki sam co do wielkości przyrost pasywów. 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 definicji dla oceny PPP z punktu widzenia rachunkowości społecznej kluczowe znaczenie mają trzy 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. 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 fluktuacji spowodowanych cyklem koniunkturalnym, nowymi trendami na rynku, przestarzałą technologią itp. Ryzyko popytu obejmuje natomiast rozmaite zachowania partnera prywatnego pociągające za sobą zmiany ilości lub jakości świadczonych usług. Podmiot publiczny ponosi ryzyko popytu, jeśli jego zobowiązanie do płatności okresowych jest niezależne od poziomu zapotrzebowania na usługi oraz od wpływu wahań popytu na rentowność partnera prywatnego przy założeniu, że wahania te są następstwem działań partnera prywatnego, a nie okoliczności zewnętrznych albo działań podmiotu publicznego.

W przypadkach, gdy analiza ryzyka oparta na powyższych kanonach nie prowadzi do jednoznacznych konkluzji, Eurostat zaleca stosowanie dodatkowych kryteriów, np. statusu partnera prywatnego, znaczenia środków finansowych zapewnianych przez podmiot publiczny, zakresu gwarancji rządowych, statusu własnościowego aktywów po zakończeniu realizacji PPP. Jeśli np. aktywa związane z realizacją PPP, których wartość ekonomiczna po upływie okresu umowy jest nadal znacząca, pozostają własnością partnera prywatnego, to aktywa te nie będą klasyfikowane jako należące do sektora publicznego, nawet jeśli umowa PPP przewiduje prawo podmiotu publicznego do zakupu tych aktywów za

cenę odpowiadającą ich bieżącej wartości rynkowej. Jeśli natomiast umowa przewiduje obowiązkowe przewłaszczenie aktywów na rzecz podmiotu publicznego za zapłatą odbiegającą od ich bieżącej wartości rynkowej, to aktywa te będą standardowo ewidencjonowane jako należące do sektora publicznego. Należy jednak podkreślić, że powyższe pomocnicze kryteria mogą być stosowane gdy analiza podziału ryzyk nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów.

4.3.2. Leasing finansowy

Leasingowi finansowemu, bo tylko o taki leasing tutaj chodzi, poświęcony jest aneks II oraz wiele paragrafów ESA '95. Leasing finansowy – jako alternatywa w stosunku do korzystania ze środków pożyczkowych – jest umową, która kieruje zasoby finansowe do leasingobiorcy. Korzystający nabywa uprawnienie do korzystania z określonego składnika aktywów (z reguły trwałych), zobowiązując się do okresowych płatności rozłożonych w czasie. Konstytutywną cechą leasingu finansowego jest faktyczne (nie zaś prawne) przeniesienie wszystkich ryzyk i korzyści związanych z własnością z finansującego na korzystającego. Okres leasingu pokrywa co najmniej większość okresu ekonomicznej używalności składnika aktywów. Korzystającemu przysługuje często prawo nabycia przedmiotu leasingu za określoną cenę. Finansujący nie oferuje napraw ani utrzymania. 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 leasingobiorcy pożyczki (imputed loan) w wysokości ceny nabycia przedmiotu leasingu, która następnie jest spłacana przez leasingobiorcę w formie okresowych płatności (ESA '94 par. 4.48). Płatności te obejmują zarówno spłatę „kapitału”, jak i ”odsetki”. Stopa procentowa od „przypisanej pożyczki” określana jest w oparciu o relację całkowitej kwoty wszystkich płatności w okresie umowy do ceny nabycia przedmiotu leasingu. Składnikiem pasywów finansowych ujmowanych na rachunku finansowym jest kwota „kapitału”; „płatności odsetkowe”, związane z leasingiem finansowym, ujmowane są na rachunku pierwotnej dystrybucji dochodów, wpływają zatem na wynik sektora (net lending/net borrowing).

4.3.3. Umowy hire purchase

Przedstawiona powyżej koncepcja przypisanej pożyczki (imputed loan) wykorzystana została w ESA '95 także do określenia skutków ekonomicznych transakcji hire purchase (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.

Umowy hire purchase zdradzają podobieństwo zarówno do sprzedaży na raty, jak i sprzedaży z zastrzeżeniem własności rzeczy sprzedanej. Zgodnie

z postanowieniami ESA '95 moment przeniesienia własności w sensie prawnym nie jest istotny – istotna jest chwila wydania rzeczy nabywcy. Z tą bowiem chwilą nabywcy zostaje przypisana pożyczka (imputed loan).

4.3.4. Pożyczki a kredyty handlowe

Zaliczenie do kategorii „kredyty i pożyczki” umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu finansowego oraz umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu – wskazuje, że poprawne zakwalifikowanie określonych zobowiązań do państwowego długu publicznego wymaga odniesienia do ekonomicznych skutków transakcji. Ocena ekonomicznych skutków transakcji wymaga odniesienia się do standardów międzynarodowych przyjętych dla ewidencjonowania i wyceny zjawisk o charakterze makroekonomicznym, a w szczególności ESA'95 oraz GFS. Rozumowania oparte na powyższych standardach należy jednak podporządkować definicji długu sektora ogólnorządowego przyjętej dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu, która obejmuje „pożyczki” (AF.4), nie obejmuje jednak „pozostałych zobowiązań” (AF.7). Kluczowym zagadnieniem jest zatem przeprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy zobowiązaniami zaliczanymi do kategorii „pożyczki”, a zobowiązaniami zaliczanymi do kategorii „pozostałe zobowiązania”.

Jak już była o tym mowa, ESA '95 zawiera dość ogólne wskazówki dotyczące kwalifikowania określonych zobowiązań do kategorii AF.7. Nieco innymi sformułowaniami posługuje się natomiast podręcznik Government Finance Statistics, zwracając uwagę na cechy odsetek jako należności ubocznej mającej zasadnicze znaczenie dla odróżnienia pożyczek od kredytów handlowych. Zgodnie z GFS, warunki umowy pożyczki często przewidują dokonywania płatności okresowych, które pokrywać będą odsetki narosłe od poprzedniej płatności okresowej oraz część kwoty pożyczonej. Pomiędzy płatnościami powstają należności z tytułu odsetek, które cały czas dodawane są do kapitału pożyczki. W praktyce płatności okresowe są zwykle podzielone na dwie transakcje, z których jedna odpowiada sumie odsetek narosłych od poprzedniej płatności, druga zaś – spłacie kapitału początkowego (par. 9.31). Transakcje uznawane za kredyty handlowe i zaliczki pojawiają się wtedy, gdy kredyt udzielany jest bezpośrednio nabywcy dóbr lub usług (par. 9.50).

Należy podkreślić, że nawet sięgnięcie do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR), choć samo w sobie wysoce ryzykowne ze względu na rozbieżność funkcji MSR i rachunkowości społecznej, nie prowadzi do zadowalających rezultatów. W Międzynarodowych Standardach Rachunkowości określa się zobowiązania handlowe (zobowiązania z kredytów handlowych) jako

zobowiązania przypadające do zapłaty za dobra lub usługi, które zostały dostarczone/wykonane oraz zostały zafakturowane lub formalnie uzgodnione z dostawcą (MSR 37 pkt 11). MSR nie pozwalają na precyzyjne odróżnienie kredytów handlowych od pożyczek na podstawie kryterium czasu. Wprawdzie kredyty handlowe są zawsze zaliczane do pasywów krótkoterminowych, jednak wymagalność zobowiązania w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego stanowi tylko jedną z alternatywnie stosowanych przesłanek zaliczenia składnika pasywów do pasywów obrotowych. Niektóre zobowiązania krótkoterminowe, takie jak zobowiązania z tytułu dostaw i usług (kredyty handlowe), wchodzą w skład kapitału obrotowego wykorzystywanego w normalnym cyklu działalności operacyjnej jednostki. Takie pozycje związane z działalnością operacyjną zalicza się do zobowiązań krótkoterminowych, choćby były wymagalne w terminie dłuższym niż dwanaście miesięcy od dnia bilansowego (MSR 1 pkt 61).

Bardziej precyzyjne określenie różnic między kredytem handlowym a pożyczką wymaga nie tylko odniesienia się do standardów międzynarodowych, które dostarczają jedynie ogólnych wskazówek w tym zakresie, ale przede wszystkim skorzystania z dorobku piśmiennictwa ekonomicznego. Popularne podręczniki zarządzania finansowego w przedsiębiorstwach, nawet jeśli dostrzegają znaczenie kredytów handlowych jako źródła finansowania (Besley, Brigham, 2008, str. 639 i nast.; Ehrhardt, Brigham, 2008, str. 565 i nast.), nie omawiają różnic między kredytami handlowymi a pożyczkami. Istnieje natomiast spora liczba artykułów poświęconych tej problematyce, których dorobek podsumowuje klasyczna praca M.A. Petersena i R.G. Rajana, 1996. Praca ta charakteryzuje dwie zasadnicze grupy teorii wyjaśniających genezę i istotę kredytu handlowego. Pierwsza z nich, którą można określić mianem teorii przewagi finansowania (*financing advantage theories*), upatruje przyczyn udzielania kredytów kupieckich w relatywnej przewadze dostawcy nad tradycyjnymi pożyczkodawcami w dziedzinie badania zdolności i wiarygodności kredytowej kontrahenta oraz monitorowania płatności i nakłaniania kontrahenta do dokonywania terminowych płatności. Źródłem tej przewagi może być w szczególności łatwiejszy dostęp do informacji (informacje mogą być uzyskiwane szybciej i przy niższym koszcie gromadzenia i przetwarzania), większe możliwości wywierania wpływu na kontrahenta, większe możliwości znalezienia alternatywnego nabywcy w przypadku niewypłacalności kontrahenta. Druga grupa teorii – teorie różnicowania cen (*price discrimination theories*) – wskazuje na chęć różnicowania cen jako zasadniczą przyczynę udzielania kredytów handlowych, co wyjaśnia ich udzielanie nawet przy braku istnienia jakiegokolwiek przewagi nad finansowaniem przez pożyczkodawców tradycyjnych. Dostawcy z wysoką marżą zysku są szczególnie zainteresowani dodatkową sprzedażą, zaś kredyt kupiecki generujący większe przepływy pieniężne (cena płacona natychmiast lub w ciągu bardzo krótkiego czasu od dostawy jest zazwyczaj niższa niż cena zapłacona po upływie dłuższego okresu) służy subsydiowaniu kontrahentów z grupy większego ryzyka. Kontrahenci ci będą

zainteresowani kredytem kupieckim, o ile jego efektywny koszt będzie niższy niż efektywny koszt tradycyjnej pożyczki (pod warunkiem, że na tradycyjną pożyczkę mogą w ogóle liczyć). Według należących do trzeciej grupy teorii kosztów transakcyjnych (*transaction costs theories*) – kredyty handlowe prowadzą do obniżenia kosztów transakcyjnych dokonywania płatności (zamiast dokonywać ich za każdym razem, kiedy realizowana jest dostawa, kontrahent może preferować płatności np. miesięczne lub kwartalne). Należy podkreślić, że jedną z obserwacji autorów wynikających z przeprowadzonych badań jest brak zmian poziomu zapotrzebowania na kredyt handlowy w zależności od jego ceny. Wskazuje to, że decyzja o skorzystaniu z kredytu kupieckiego jest zazwyczaj skutkiem braku dostępu do alternatywnych form finansowania. Ponadto autorzy stwierdzają, choć wymaga to dalszych badań, że kredyt handlowy w średnim okresie jest znaczenie droższy od tradycyjnego finansowania (pożyczka).

Podsumowując należy stwierdzić, że jednoznaczne określenie kryteriów odróżnienia pożyczek od kredytów handlowych nie wydaje się możliwe, można wskazać - na podstawie standardów międzynarodowych oraz piśmiennictwa ekonomicznego - pewne cechy, których występowanie lub nasilenie stanowi argument za zaliczeniem danej transakcji do pożyczek albo do kredytów handlowych.

(1) Finansujący nie jest instytucją finansową

Kredyty handlowe z definicji dotyczą nabywania dóbr i usług innych niż usługi finansowe: odroczenie płatności stanowi dodatkową, opcjonalną cechę transakcji nabycia określonych wyrobów lub usług, nie należy jednak do istoty transakcji. Kredyty handlowe są zatem udzielane przez producentów lub sprzedawców określonych wyrobów lub podmioty świadczące określone usługi (niefinansowe). Występowanie instytucji finansowej jako kontrahenta, choć nie wyklucza kwalifikacji transakcji jako kredytu handlowego, zawsze skłania do szczególnie starannej analizy pozostałych cech w celu ustalenia rzeczywistego charakteru transakcji.

(2) Finansowanie nie dotyczy długiego okresu

Według wzmiankowanych powyżej najważniejszych publikacji poświęconych praktyce udzielania kredytów handlowych, odroczenia płatności dotyczą najczęściej okresów kilkutygodniowych lub (rzadziej) kilkumiesięcznych. Odroczenie płatności na okres dłuższy, choć nie wyklucza kwalifikacji transakcji jako kredytu handlowego, zawsze skłania do szczególnie starannej analizy pozostałych cech w celu ustalenia rzeczywistego charakteru transakcji.

(3) Warunki finansowania określone są przez dostawcę

W standardowych kredytach handlowych warunki finansowania określone są przez dostawcę i dotyczą wszystkich nabywców danego wyrobów lub usług. Negocjowanie warunków finansowania z nabywcą, choć nie wyklucza kwalifikacji transakcji jako kredytu handlowego, zawsze skłania do szczególnie starannej analizy pozostałych cech w celu ustalenia rzeczywistego charakteru transakcji.

(3) Płatność następuje jednorazowo w zróżnicowanej wysokości w zależności od okresu, jaki dzieli płatność od dostawy

W standardowych kredytach handlowych płatność następuje jednorazowo. Zasadnicza funkcja ekonomiczna zróżnicowania wysokości ceny w zależności od okresu, jaki dzieli płatność od dostawy, polega na stymulowaniu wszystkich nabywców do jak najszybszej zapłaty (w terminie umożliwiającym zapłatę najniższej ceny) oraz stosowaniu surowych sankcji w przypadku przekroczenia terminu płatności objętego kredytem handlowym. Podmiotom o gorszym standingu finansowym umożliwia także nabycie z odroczonej płatnością. Na podstawie empirycznych badań można stwierdzić, że cecha ta należy do najważniejszych kryteriów umożliwiających odróżnienie kredytu handlowego od pożyczki finansującej kredyt handlowy (*loan to finance trade credit*).

(4) Finansowany może dokonać zapłaty całości ceny w dowolnym momencie

W standardowych kredytach handlowych nabywca może w dowolnym momencie zapłacić całą kwotę mającą charakter ceny w danym okresie czasu. Pożyczki są natomiast często spłacane zgodnie z ustalonym harmonogramem obejmującym wiele płatności okresowych, przy czym możliwość spłaty wcześniejszej nie należy do istoty pożyczki (wprawdzie zgodnie ogólną regułą prawa zobowiązań, termin spełnienia świadczenia oznaczony przez czynność prawną poczytuje się w razie wątpliwości za zastrzeżony na korzyść dłużnika, często jednak w umowie pożyczki spłatę wcześniejszą wiąże się z sankcjami finansowymi). Zastrzeżenie o zapłacie ceny w ratach zasadniczo zbliża transakcję do pożyczki, na co zwraca uwagę zwłaszcza podręcznik GFS.

(5) Płatność finansowanego nie obejmuje odsetek naliczanych każdego dnia

Standardowe kredyty handlowe różnicują wysokość płatności w zależności od jej terminu, zróżnicowanie to zwykle nie jest jednak związane z mnożeniem określonej kwoty przez stopę procentową dostosowaną do danego okresu. Odroczenie terminu zapłaty z zastosowaniem określonej stopy procentowej do ustalenia kwoty do zapłaty zasadniczo zbliża transakcję do pożyczki, na co zwraca uwagę zarówno ESA '95 jak i podręcznik GFS.

Przypisy

¹ Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25.06.1996 on the European System of National and Regional Accounts in the Community (OJ of the EC: L 310 z 30.11.1996 r.).

² „ESA’94 manual on government deficit and debt”, Eurostat 2013, s. 335.

³ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17.06.1997 (OJ of the EC: C 236 z 2.08.1997 r.).

⁴ Council Regulation (EC) No 3605/93 of 22.11.1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community (OJ of the EC: L 332 z 31.12.1993 r.).

⁵ Council Regulation (EC) No 475/2000 of 28 February 2000 amending Regulation (EC) No 3605/93 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community (OJ of the EC: L 058 z 3.03.2000 r.).

⁶ OJ of the EU: L 145/1 z 10.06.2009 r.

„Wprowadzenie wybieralnych władz lokalnych (JST) było jedną z najważniejszych reform w Polsce po 1989 r., zarówno w systemie politycznym, jak i gospodarczym. Praca skupia się na tym drugim aspekcie i ma charakter pionierski. Nikt dotąd nie omawiał tak szeroko i dogłębnie wieloletniego planowania finansowego i standardów zarządzania długiem przez władze lokalne. Autorzy analizują te problemy na tle wielu innych krajów. Przeprowadzają też badania wśród polskich JST. Formułują rygorystyczny i ważny praktycznie model efektywnego zarządzania ich długiem. Praca odznacza się wielką starannością i precyzją, zawiera wiele ważnych obserwacji i rekomendacji. Powinna ona stać się lekturą obowiązkową dla osób działających w JST i dla wszystkich zainteresowanych działaniem tego ważnego składnika naszego ustroju.”

Leszek Balcerowicz

Z recenzji

„Przeprowadzone badania, wyniki z nich uzyskane, porządkują i wypełniają na rynku wydawniczym lukę w zakresie zarządzania długiem w samorządach terytorialnych. Autorzy w sposób profesjonalny, kompetentny podjęli się - z dobrym skutkiem - zdefiniowania głównych przyczyn dyscypliny rynkowej na krajowym rynku instrumentów dłużnych JST. W wielowątkowym aspekcie przedstawili przyczyny utraty płynności finansowej przez JST w Polsce oraz wskazali na niedoskonałości prawne w tym względzie. Praca posiada duże walory naukowe, jak i pragmatyczne. Będzie ona cennym źródłem wiedzy dla studentów uczelni ekonomicznych, wydziałów prawa oraz samorządowców.”

Kazimierz Pająk

„Książka daje szerokie, przekrojowe i dogłębne merytoryczne spojrzenia na problematykę zarządzania długiem w jednostkach samorządowych w oparciu o doświadczenia innych krajów. Wyjątkowość tego podejścia dodatkowo wzbogaca uwzględnienie kluczowych przesłanek wpływających na wypracowanie standardów zarządzania dla praktyki polskiej.

Autorzy przedstawiają model efektywnego zarządzania długiem oraz rekomendacje, w których znajdują się sugestie zmian sposobu zarządzania finansami publicznymi tak w sferze instytucjonalnej, jak i regulacyjnej. Książka ta budzić będzie zainteresowanie środowisk akademickich, a także będzie cennym źródłem informacji dla praktyków w sektorze finansów publicznych.”

Mirosław Czekaj

ISSN 0208-8029
ISBN 83-894-7548-0

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

tel.: (+48) 22 3810246 / 22 3810277 / 22 3810241 / 22 3810273

e-mail: biblioteka@ibspan.waw.pl