



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

Ewa Gońda

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Systemowe ograniczenia samorządowego długu publicznego we Francji*

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono ocenę francuskich rozwiązań systemowych dotyczących długu publicznego wspólnot terytorialnych z punktu widzenia ograniczania jego wysokości. Z rozważań wynika, że wspólnoty terytorialne we Francji mają dużą swobodę w zaciąganiu długu. Ograniczenia wynikające z przepisów prawnych dotyczą głównie obowiązku przestrzegania zasady zrównoważonego budżetu.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, samorządowy dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Kwestia długu publicznego i zarządzania nim jest obecnie jednym z najważniejszych problemów, z którymi borykają się państwa Unii Europejskiej. We wzroście zadłużenia upatruje się bowiem głównej przyczyny obecnego – bezprecedensowego – kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej¹.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

¹ Por. R. Wierzbą, *Dyscyplina fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej warunkiem stabilności euro*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 170, s. 251.



Zgodnie z metodyką ESA95, jednym z elementów długu sektora *general government* jest dług podsektora samorządowego². Udział długu samorządowego w długu całego sektora *general government* kształtuje się na zróżnicowanym poziomie w poszczególnych państwach. Na przykład w 2010 r. wartość tego udziału oscylowała między 0,62% w Grecji a 56,52% w Estonii³, natomiast średnia dla Unii Europejskiej wyniosła 7,28%⁴. Podejmując działania zmierzające do walki z tzw. kryzysem zadłużeniowym, należy więc również zwrócić uwagę na rozwiązania systemowe wpływające ograniczająco na wysokość długu samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach.

W tym opracowaniu uwaga zostanie skoncentrowana na samorządowym długu publicznym we Francji. Jest to państwo o wysokim – i rosnącym w ostatnich latach – poziomie zadłużenia⁵. W 2010 r. dług sektora *general government* wyniósł 82,3% PKB, przy czym 10,12% tego długu stanowiło zadłużenie podsektora samorządowego⁶. Celem opracowania jest ocena rozwiązań systemowych dotyczących zaciągania samorządowego długu publicznego we Francji z punktu widzenia ograniczania jego wysokości.

2. Podmiotowy i przedmiotowy zakres samorządowego długu publicznego we Francji

Z podmiotowego punktu widzenia samorządowy dług publiczny we Francji obejmuje dług wspólnot terytorialnych (*collectivités territoriales*) i powiązanych z nimi jednostek⁷. Przez pojęcie „wspólnoty terytorialne” rozumie się gminy, departamenty i regiony. Ponadto do tej kategorii zaliczane są wspólnoty posiadające odrębny statut (*collectivités à statut particulier*), którymi są np. Paryż, Lyon,

² *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA95*, Eurostat Methodologies and Workingpapers, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 303.

³ Warto w tym miejscu odnieść się do relacji długu sektora *general government* do PKB w tych państwach. W 2010 r. dług Grecji wyniósł 144,9% PKB, podczas gdy dług Estonii – 6,7%, dane Eurostatu, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (3.12.2011).

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (3.12.2011).

⁵ Por. A. Moździerz, *Trudności Francji i Polski w równoważeniu finansów publicznych*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 49.

⁶ Dane Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090 &plugin=1> (3.12.2011).

⁷ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique*, Cour des comptes, Paris 2011, s. 11.

Korsyka, oraz wspólnoty zamorskie, np. Polinezja Francuska, wyspy Wallis i Futuna, Majotta⁸.

Z kolei jednostkami powiązаныmi ze wspólnotami terytorialnymi są tzw. różne organy administracji lokalnej (*organismes divers d'administration locale* – ODAL). Grupę tę tworzą jednostki zróżnicowane pod względem rodzaju działalności. Są nimi m.in. publiczne szkoły, gminne centra działalności społecznej (*centres communaux d'action sociale*), jednostki departamentalnej straży pożarnej. Status ODAL mają również stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie kultury i rekreacji, pod warunkiem, że działalność ta w większości jest finansowana przez daną wspólnotę terytorialną. Ponadto do omawianej grupy należą m.in. izby handlowe, rzemieślnicze, rolnicze oraz specyficzne spółki zajmujące się gospodarką gruntami⁹.

Przedmiotowy zakres samorządowego długu publicznego nie został szczegółowo określony w przepisach prawnych. Zawarto w nich bowiem jedynie ogólny zapis, zgodnie z którym gminy, departamenty, regiony mogą zaciągać pożyczki¹⁰. Tak ogólne sformułowanie jest przejawem konstytucyjnie zagwarantowanej zasady swobodnego – w granicach prawa – zarządzania wspólnotami terytorialnymi przez ich organy¹¹. Swoboda ta dotyczy wszystkich aspektów działalności wspólnot terytorialnych, a więc również decydowania o formie zaciągnięcia długu.

W konsekwencji braku szczegółowych przepisów prawnych dotyczących samorządowego długu publicznego we Francji i w aspekcie swobody wyboru instrumentów dłużnych, omawiany dług tworzą różne formy zobowiązań¹².

⁸ Constitution du 4 octobre 1958, JORF du 5 octobre 1958, s. 9151, version consolidée au 1 décembre 2009, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194, art. 72; *Les collectivités locales en chiffres 2011*, Direction générale des collectivités locales, Paris 2011, http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2011/publication_globale/downloadFile/file/publication-globale.pdf?nocache=1302527601.79 (5.12.2011), s. 14–15.

⁹ *Tableaux de l'économie française. Edition 2011*, Institut national de la statistique et des études économiques, Paris 2011, s. 198.

¹⁰ Code général des collectivités territoriales, version consolidée au 1 novembre 2011, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111101>, art. L2336-3, L3336-1, L4333-1 (25.11.2011).

¹¹ Constitution du 4 octobre 1958, art. 72. Warto zaznaczyć, że do 1982 r. warunkiem zaciągnięcia pożyczki przez organy samorządowe było wyrażenie na to zgody przez prefekta (jako przedstawiciela państwa w departamencie). Na mocy tzw. ustawy decentralizacyjnej z 1982 r. ograniczenia te zostały zniesione (R. Muzellec, *Finances publiques*, Éditions Dalloz, Paris 2009, s. 206. Por. także loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982, a. 730, art. 2).

¹² Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/07/cir_31381.pdf (29.11.2011), s. 5.

Do głównych form zaciągania długu należą: klasyczne kredyty, tzw. kredyty strukturyzowane (*emprunts structurés*) oraz obligacje.

Najczęściej występującą formą zadłużania się przez wspólnoty terytorialne jest zaciągnięcie klasycznego kredytu w banku. Kredyty te mogą być średnio- i długoterminowe¹³, o stałym lub zmiennym oprocentowaniu. W przypadku zmiennej stopy procentowej jest ona określana zazwyczaj w zależności od indeksów: EONIA (*Euro Overnight Index Average*) lub EURIBOR (*Euro Interbank Offered Rate*). Kredyty bankowe są dla wspólnot terytorialnych korzystnym instrumentem zadłużania się ze względu na dużą elastyczność i możliwości indywidualizacji warunków długu (np. sposobu spłaty) w zależności od potrzeb danej wspólnoty¹⁴.

Od połowy lat 90. XX w. coraz większą część długu wspólnot terytorialnych we Francji stanowią tzw. kredyty strukturyzowane. Definiuje się je jako kombinację klasycznej pożyczki o zmiennym oprocentowaniu i jednego lub większej liczby instrumentów pochodnych¹⁵. Specyfika kredytu strukturyzowanego polega na tym, że jego oprocentowanie jest uzależnione nie od typowych indeksów (EONIA lub EURIBOR), lecz od takich wskaźników, jak: stopa inflacji, kursy walut, różnica między długookresową i krótkookresową stopą procentową. Z czasem produkty pochodne, integrowane z pożyczkami, stały się coraz bardziej skomplikowane (np. poprzez zastosowanie rozmaitych mnożników powodujących bardziej niż proporcjonalną zależność między oprocentowaniem pożyczki

¹³ Do samorządowego długu publicznego nie zalicza się środków pożyczanych przez banki w ramach tzw. linii skarbowych (*ligne de trésorerie*). Środki te są służyć zaspokojeniu bieżących potrzeb płatniczych i podlegają zwrotowi przed końcem roku budżetowego. Mają one charakter środków pozabudżetowych (L. Renouard, *L'emprunt local*, w: *Finances publiques*, dir. A. Roux, La documentation Française, Paris 2011, s. 244).

¹⁴ B. Bonno, *La nouvelle gestion de la dette des collectivités locales*, *Annuaire des collectivités locales* 1992, vol. 12, s. 430–431; É. Portal, *Les tendances récentes de l'endettement local à long terme et les stratégies mises en œuvre*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009, s. 154–155.

¹⁵ R. Hertzog, É. Portal, *Les innovations dans la gestion financière locale: imposées, proposées et décidées*, *Annuaire des collectivités locales* 2008, vol. 28, s. 79; L. Renouard, *L'emprunt local...*, s. 250. Instrumentami pochodnymi (nazywanymi również derywatami) są instrumenty finansowe tworzone na podstawie istniejących rozwiązań (instrumentów pierwotnych), którymi są m.in. obligacje, indeksy giełdowe, rynkowe stopy procentowe. Do instrumentów pochodnych zalicza się transakcje terminowe (kontrakty *forward* lub *future*), opcje oraz kontrakty *swap*. Ze względu na ograniczone ramy opracowania terminologiczne kwestie dotyczące instrumentów pochodnych nie są w nim rozwinięte. Pojęcia te są przedmiotem szczegółowych rozważań m.in. w M. Bitner, *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 45 i n.; T. Nieborak, S. Huczek, *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 6 i n.

a wielkością referencyjną)¹⁶. W konsekwencji w momencie zaciągania kredytu strukturyzowanego przez wspólnotę terytorialną, trudno jest określić, jaki będzie finalny koszt jego obsługi¹⁷.

Zaciąganie kredytów strukturyzowanych umożliwi obniżenie – zwłaszcza w pierwszych latach – kosztów obsługi zadłużenia (możliwość uzyskania niższego oprocentowania w stosunku do stóp rynkowych). Wiąże się to z pewnym ryzykiem finansowym, przy czym im wyższe są potencjalne korzyści, tym większe jest narażenie wspólnoty terytorialnej na ryzyko¹⁸.

Najrzadziej wykorzystywaną formą zaciągania długu przez wspólnoty terytorialne jest emisja obligacji¹⁹. Wspólnoty terytorialne mają możliwość wyemitowania obligacji w ramach emisji publicznej lub niepublicznej. W pierwszym przypadku emisja jest skierowana do szerokiego kręgu odbiorców, zarówno instytucjonalnych (banków, towarzystw ubezpieczeniowych), jak i osób fizycznych. Wspólnoty terytorialne – podobnie jak inne podmioty dokonujące publicznej emisji obligacji – są zobowiązane do dopełnienia określonych formalności. Dotyczy to w szczególności poddania się ocenie ratingowej, która musi być dokonana przez wyspecjalizowany podmiot. Ponadto konieczne jest sporządzenie prospektu emisyjnego, w którym zawiera się najważniejsze informacje charakteryzujące daną emisję (m.in. jej wielkość, okres spłaty, oprocentowanie, rating nadany emitentowi)²⁰.

Emisja publiczna jest obsługiwana przez bank lub grupę (konsorcjum) banków, z których jeden pełni funkcję lidera. Emisja dochodzi do skutku po wyrażeniu na to zgody przez organ nadzorujący rynek finansowy we Francji (*Autorité*

¹⁶ Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, s. 5, http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/07/cir_31381.pdf (29.11.2011).

¹⁷ Ma to szczególne znaczenie w aspekcie niepewności i zmienności uwarunkowań w czasie kryzysu finansowego. We Francji odnotowano wiele przypadków, kiedy ze względu na niespodziewany wzrost płatności odsetkowych, wspólnota terytorialna znalazła się w bardzo trudnej sytuacji finansowej (np. w gminie Saint-Etienne odsetki od kredytów w wysokości 360 mln euro zaciągniętych w latach 2004–2006 w czasie kryzysu wzrosły do 120 mln euro. Por. B. Jérôme, *Emprunts toxiques: le sujet qui empoisonne les élus locaux*, „Le Monde” 21.09.2011, www.lemonde.fr/politique/article/2011/09/21/emprunts-toxiques-le-sujet-qui-empoisonne-les-elus-locaux_1575671_823448.html (5.12.2011).

¹⁸ Z czasem zaobserwowano, że wspólnoty terytorialne zaciągają pożyczki strukturyzowane o wysokim stopniu ryzyka w celach spekulacyjnych (por. *La dette structurée des collectivités locales: gestion active ou spéculation?*, Fitch Ratings, rapport spécial du 16 juillet 2008, www.fitchratings.fr/default.aspx?Page=FPRapsComs, s. 4 (5.12.2011).

¹⁹ Szacuje się, że w 2011 r. jedynie około 3% zadłużenia wspólnot terytorialnych wynikało z emisji obligacji (*La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 89).

²⁰ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 41; Code général des collectivités territoriales, art. L1611-3.

des marchés financiers). Organ ten wydaje decyzję na podstawie oceny prospektu emisyjnego²¹. Po wyemitowaniu obligacji są one notowane na giełdzie²².

Z kolei emisja niepubliczna jest skierowana do ograniczonej liczby inwestorów instytucjonalnych (np. funduszy emerytalnych). Również w tym przypadku konieczne jest opracowanie dokumentacji zawierającej informacje dotyczące emisji (prospektu emisyjnego). W przeciwieństwie do emisji publicznej nie wymaga się uzyskania przez emitenta oceny ratingowej²³.

3. Prawne ramy zaciągania pożyczek przez wspólnoty terytorialne we Francji

Mimo swobody w zaciąganiu pożyczek, w przepisach prawnych zawarto pewne zapisy regulujące zaciąganie długu przez wspólnoty terytorialne. Można je podzielić na regulacje kompetencyjne oraz regulacje dotyczące budżetu.

W przepisach prawnych określono podział kompetencji dotyczących zadłużania się wspólnot terytorialnych między organami stanowiącymi i organami wykonawczymi wspólnot. W gestii organu stanowiącego gminy, departamentu i regionu (a więc odpowiednio: rady municypalnej – *conseil municipal*, rady generalnej – *conseil général*, rady regionalnej – *conseil régional*) znajduje się podjęcie decyzji w sprawie zaciągnięcia długu²⁴. Organ stanowiący ustala przeznaczenie pożyczki i warunki finansowe, na jakich może być ona zaciągnięta. Dotyczy to w szczególności kwoty pożyczki, jej rodzaju, warunków oprocentowania, okresu i warunków spłaty (w tym wcześniejszej spłaty)²⁵.

Organy stanowiące mają możliwość przekazania określonych kompetencji innym organom. Kompetencjami, które można delegować, są uprawnienia dotyczą-

²¹ Code monétaire et financier, version consolidée au 1 janvier 2012, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=44100EACD50F330D779B105D4F4888E1.tpjjo12v_1?idSectionTA=LEGISCTA000020096186&cidTexte=LEGITEXT000006072026&dateTexte=20120112, (2.01.2012), art. L412-1, L621-8.

²² É. Portal, op. cit., s. 158.

²³ A. Moroso, *La gestion active de la dette de collectivités locales*, Université Lumière II, Institut d'Études Politiques de Lyon, Lyon 2003, s. 53.

²⁴ Code général des collectivités territoriales, art. L2122-22, L3212-4, L4221-1, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111101 (2.01.2012).

²⁵ Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_4903.pdf, s. 2–3 (29.11.2011). Por. także *Les finances des collectivités locales en 2011. État des lieux*, dir. A. Laignel, Ch. Guené, Observatoire des finances locales, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Paris 2011, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000514/0000.pdf>, s. 32 (2.01.2012).

ce zaciągania pożyczek na finansowanie inwestycji przewidzianych w budżecie danej wspólnoty terytorialnej. Przedmiotem delegacji może być również dokonywanie operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w szczególności związanych z zabezpieczeniem się przed ryzykiem stopy procentowej i ryzykiem walutowym. Wymienione kompetencje mogą być przekazane organom wykonawczym wspólnot poszczególnych szczebli (merowi, prezydentowi rady generalnej, prezydentowi rady regionalnej) lub – w przypadku departamentu i regionu – komisji stałej (*commission permanente*)²⁶.

Delegowanie kompetencji dotyczących długu wspólnoty terytorialnej wymaga – pod rygorem nieważności – podjęcia uchwały przez organ stanowiący. Uchwała ta powinna precyzyjnie określać zakres działania organu, któremu przekazywane są kompetencje, poprzez wyszczególnienie dozwolonych czynności²⁷. Wobec braku odpowiednich uregulowań, sugeruje się, aby uchwała zawierała informacje dotyczące m.in. kwoty możliwego zadłużenia, wysokości efektywnej stopy procentowej, maksymalnego okresu pożyczki, możliwości zaciągania długu w formie emisji obligacji, możliwości wcześniejszej spłaty pożyczek lub konsolidacji zadłużenia²⁸. Niepodjęcie omawianej uchwały sprawia, że czynności organu wykonawczego lub komisji stałej dotyczące długu wspólnoty nie wywołują skutków prawnych²⁹. Z kolei w przypadku, gdy zapisy w uchwale są nieprecyzyjne (np. powtarza się w niej ogólne przepisy prawa krajowego, nie określono zakresu czynności lub zakres ten jest zbyt szeroki), podlegają one zaskarżeniu przez prefekta do sądu administracyjnego³⁰.

Zaciąganie pożyczek przez wspólnoty terytorialne nie jest objęte przepisami prawnymi regulującymi kwestię zamówień publicznych³¹. Władze samorządowe nie są więc zobowiązane do stosowania procedur przetargowych w celu wyłonienia najkorzystniejszej oferty kredytowej banku³².

Zaciągając dług, wspólnoty terytorialne muszą przestrzegać określonych zasad odnoszących się do budżetu wspólnoty. Budżety wspólnot terytorialnych we

²⁶ Code général des collectivités territoriales, art. L2122-22, L3211-2, L4221-5.

²⁷ Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, s. 17.

²⁸ Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, s. 6.

²⁹ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 34.

³⁰ Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, s. 5.

³¹ Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics, JO du 4 août 2006 p. 11627, art. annexe.

³² W literaturze podkreśla się, że mimo braku odpowiednich regulacji, organy wspólnot terytorialnych powinny przestrzegać zasady konkurencyjności i porównywać ze sobą kilka ofert instytucji finansowych w celu zapewnienia możliwie najkorzystniejszych warunków zaciągnięcia długu (por. L. Renouard, op. cit., s. 246).

Francji składają się z dwóch sekcji (części): bieżącej (*section de fonctionnement*) i inwestycyjnej (*section d'investissement*). Środki finansowe z zaciągniętych pożyczek są zaliczane do dochodów sekcji inwestycyjnej³³. Oznacza to, że mogą one służyć jedynie finansowaniu wydatków inwestycyjnych³⁴.

Spląty rat kapitałowych zalicza się do wydatków sekcji inwestycyjnej, natomiast płatności odsetkowe są wydatkami sekcji bieżącej. Zarówno wydatki z tytułu spląt pożyczek, jak i odsetek od nich są wydatkami obligatoryjnymi³⁵. Wspólnota terytorialna nie może zaciągnąć pożyczki, jeśli nie będzie w stanie jej spłacić³⁶.

W odniesieniu do budżetów wspólnot terytorialnych stosowana jest zasada równowagi (tzw. złota reguła)³⁷. Budżety muszą być zrównoważone, co oznacza, że zarówno sekcja bieżąca, jak i sekcja inwestycyjna są uchwalane w równowadze, z zachowaniem rzetelności w oszacowaniu dochodów i wydatków budżetowych. Ponadto, zgodnie z przepisami prawnymi, jako zrównoważony uznaje się budżet, w którym dochody sekcji inwestycyjnej – z wyłączeniem pożyczek – powiększone o nadwyżkę sekcji bieżącej stanowią wystarczające źródło pokrycia rat zadłużenia przewidzianych do spląty w danym roku budżetowym³⁸. Oznacza to, że niemożliwe jest zaciąganie pożyczek na splątę istniejącego zadłużenia³⁹.

Przestrzeganie zasady równowagi przez wspólnoty terytorialne podlega kontroli budżetowej prefekta. W przypadku stwierdzenia naruszenia tej zasady prefekt zgłasza to regionalnej izbie obrachunkowej (*chambre régionale des comptes*). Izba w określonym terminie przedstawia wspólnocie terytorialnej propozycję rozwiązań, które mają doprowadzić do osiągnięcia stanu równowagi w budżecie. Jeśli wspólnota nie zastosuje się do wskazówek izby, budżet jest korygowany przez prefekta, który również nadaje mu klauzulę wykonalności⁴⁰.

4. Podsumowanie

Na podstawie rozważań przedstawionych w opracowaniu można stwierdzić, że we francuskich przepisach prawnych znajduje się relatywnie niewiele ograni-

³³ Code général des collectivités territoriales, art. L2311-1, L2331-8, L3311-1, L3332-3, L4311-1, L4331-3.

³⁴ L. Renouard, op. cit., s. 247.

³⁵ Code général des collectivités territoriales, art. L2321-2, L3313-1, L4321-1.

³⁶ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 33.

³⁷ L. Paul, *Le financement par l'emprunt: faut-il instituer une règle d'or?*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009, s. 144.

³⁸ Code général des collectivités territoriales, art. L1612-4.

³⁹ L. Renouard, op. cit., s. 247.

⁴⁰ Code général des collectivités territoriales, art. L1612-5, L1612-6.

czeń odnoszących się do zaciągania długu przez wspólnoty terytorialne. Wspólnoty te mają duży zakres samodzielności w dotyczącej wyboru formy pożyczek, ich wysokości, podmiotu udostępniającego środki finansowe (z pominięciem procedury przetargowej). Tak duży zakres swobody należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia samorządu terytorialnego, powoduje on też pewne zagrożenia. Wysoki stopień skomplikowania produktów finansowych oferowanych wspólnotom terytorialnym i brak przejrzystości warunków dotyczących kosztu kredytu sprzyja bowiem zaciągnięciu zobowiązań o zbyt wysokim ryzyku. Może to w drastycznym stopniu zwiększyć koszty obsługi zadłużenia i doprowadzić do trudnej sytuacji finansowej wspólnoty terytorialnej.

Zgodnie z przepisami prawnymi, ograniczone są możliwości kontroli władz państwowych (w osobie prefekta) nad decyzjami wspólnot terytorialnych dotyczących zaciągania długu. Zasadniczo sprowadza się ona do kontroli legalności, czyli zgodności podjętych uchwał z przepisami prawa. Wobec bardzo ogólnych przepisów prawnych regulujących omawianą kwestię, kontrola ta jest utrudniona.

W ramach francuskich rozwiązań systemowych – w przeciwieństwie do polskich regulacji – nie zawarto ilościowych ograniczeń dotyczących wysokości długu i kosztów jego obsługi. Ograniczeniem w zaciąganiu długu jest natomiast konieczność przestrzegania przez wspólnoty terytorialne zasady zrównoważonego budżetu. W sytuacji, kiedy zaciągnięcie pożyczki na spłatę wcześniej otrzymanej pożyczki jest zabronione, wspólnoty terytorialne mogą zaciągnąć dług tylko wtedy, gdy będą w stanie go spłacić z pozostałych dochodów sekcji inwestycyjnej budżetu, powiększonych ewentualnie o nadwyżkę sekcji bieżącej. Tym samym możliwości zaciągnięcia długu są limitowane zdolnością danej wspólnoty do regulowania zobowiązań.

Brak restrykcyjnych przepisów prawnych ograniczających możliwości zadłużania się przez wspólnoty terytorialne w czasie kryzysu zadłużeniowego stwarza ryzyko „wymknięcia się sytuacji spod kontroli”. Podkreślają to również francuscy badacze i praktycy, postulując wprowadzenie bardziej surowych regulacji prawnych z tego zakresu⁴¹.

Literatura

- Bitner M., *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
Bonno B., *La nouvelle gestion de la dette des collectivités locales*, *Annuaire des collectivités locales* 1992, vol. 12.

⁴¹ É. Portal, op. cit., s. 157; *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 34, 97–98.

- Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/07/cir_31381.pdf (29.11.2011).
- Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_4903.pdf (29.11.2011).
- Code général des collectivités territoriales, version consolidée au 1 novembre 2011, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111101 (2.01.2012).
- Code monétaire et financier, version consolidée au 1 janvier 2012, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=44100EACD50F330D779B105D4F4888E1.tpdjo12v_1?idSectionTA=LEGISCTA000020096186&cidTexte=LEGITEXT000006072026&dateTexte=20120112 (2.01.2012).
- Constitution du 4 octobre 1958, JORF du 5 octobre 1958 page 9151, version consolidée au 1 décembre 2009, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEX T0000006 (2.01.2012).
- Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics, JO du 4 août 2006.
- Hertzog R., Portal É., *Les innovations dans la gestion financière locale: imposées, proposées et décidées*, Annuaire des collectivités locales 2008, vol. 28.
- Jérôme B., *Emprunts toxiques: le sujet qui empoisonne les élus locaux*, „Le Monde” 21.09.2011, www.lemonde.fr/politique/article/2011/09/21/emprunts-toxiques-le-sujet-qui-empoisonne-les-elus-locaux_1575671_823448.html (5.12.2011).
- La dette structurée des collectivités locales: gestion active ou spéculation?*, Fitch Ratings, rapport spécial du 16 juillet 2008, www.fitchratings.fr/default.aspx?Page=FPRapsComs (2.01.2012).
- La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique*, Cour des comptes, Paris 2011.
- Les collectivités locales en chiffres 2011*, Direction générale des collectivités locales, Paris 2011, http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2011/publication_globale/downloadFile/file/publication-globale.pdf?nocache=1302527601.79 (5.12.2011).
- Les finances des collectivités locales en 2011. État des lieux*, dir. A. Laignel, Ch. Guené, Observatoire des finances locales, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Paris 2011, lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000514/0000.pdf (2.01.2012).
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982.
- Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA95*, Eurostat Methodologies and Workingpapers, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
- Moroso A., *La gestion active de la dette de collectivités locales*, Université Lumière II, Institut d'Études Politiques de Lyon, Lyon 2003.
- Moździerz A., *Trudności Francji i Polski w równoważeniu finansów publicznych*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owskiak, PWE, Warszawa 2011.
- Muzellec R., *Finances publiques*, Éditions Dalloz, Paris 2009.
- Nieborak T., Huczek S., *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12.
- Paul L., *Le financement par l'emprunt: faut-il instituer une règle d'or?*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009.
- Portal É., *Les tendances récentes de l'endettement local à long terme et les stratégies mises en œuvre*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009.

Renouard L., *L'emprunt local*, w: *Finances publiques*, dir. A. Roux, La documentation Française, Paris 2011.

Tableaux de l'économie française. Edition 2011, Institut national de la statistique et des études économiques, Paris 2011.

Wierzbna R., *Dyscyplina fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej warunkiem stabilności euro*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 170.