

## Pożyczki, gwarancje i poręczenia

### Podstawy prawne stosowania

Możliwość udzielania pożyczek, gwarancji i poręczeń przez JST, niezależnie od ich beneficjenta, przewiduje ustawa o finansach publicznych. Z przepisów jasno wynika podział ról. Organ stanowiący JST (rada gminy, powiatu, sejmik województwa) określa wysokość środków przeznaczonych w danym roku na pożyczki, gwarancje i poręczenia, a organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent, zarząd powiatu, zarząd województwa) udziela pożyczek, poręczeń lub gwarancji w ramach puli środków określonej przez organ stanowiący. Wójt/burmistrz/prezydent, zarząd powiatu czy zarząd województwa samodzielnie podejmują decyzję o przyznaniu pożyczki czy udzieleniu gwarancji lub poręczenia. Z jednym istotnym wyjątkiem, wynikającym z ustawy o finansach publicznych. Udzielenie pożyczki, poręczenia czy gwarancji **wykraczających poza rok budżetowy** wymaga akceptacji organu stanowiącego w postaci odpowiedniej uchwały.

### Opis mechanizmu

**Pożyczki** mogą być udzielane przez JST organizacjom pozarządowym na realizację zadań pożytku publicznego służących mieszkańcom JST. Jest to mechanizm **bezpośredniego** wsparcia finansowego działań organizacji pozarządowych o charakterze zwrotnym. Pożyczka nie musi być oprocentowana, o tym decyduje organ stanowiący, ale powinna zostać zwrócona. W szczególnych przypadkach umowa pożyczki zawarta między JST a organizacją może przewidywać umorzenie spłaty części lub całości pożyczki.

**Poręczenie i gwarancja** to mechanizmy **pośredniego** wsparcia finansowego działalności organizacji pozarządowych. W ramach poręczenia czy gwarancji organizacje nie otrzymują od JST – tak jak w przypadku pożyczki – środków finansowych, ale dzięki zabezpieczeniu przez samorząd mogą te środki uzyskać z innych źródeł. Poręczenie i gwarancja polega na tym, że JST zobowiązuje się np. względem banku, który udzielił organizacji pozarządowej kredytu, że spłaci ten kredyt w przypadku, gdyby organizacja tego nie zrobiła. Różnica podstawowa między poręczeniem i gwarancją polega na tym, że w przypadku gwarancji JST odpowiada za zobowiązania organizacji wyłącznie do wysokości kwoty gwarantowanej, niezależnie od faktycznego stanu zobowiązań, a w przypadku poręczenia JST odpowiada za całość zobowiązań organizacji wobec banku. Gwarancje są stosowane nie tylko w przypadku kredytów i pożyczek, lecz także zdarza się, że są również wymagane jako zabezpieczenie prawidłowego wykorzystania dotacji, którą otrzymała organizacja pozarządowa.

### Zastosowanie

Z uwagi na ryzyko związane z niespłaceniem udzielonej pożyczki, w praktyce ten mechanizm jest wykorzystywany przez JST najczęściej jako tzw. **wsparcie pomostowe**. Polega ono na tym, że organizacja ma zapewnione finansowanie działań z innych źródeł, ale z różnych względów w danym momencie jest ono dla niej niedostępne, a działania muszą być realizowane. JST w takim przypadku udziela organizacji pożyczki na bieżącą realizację działań, która będzie mogła zostać spłacona po uruchomieniu środków z innych źródeł. Takie zastosowanie tego mechanizmu zmniejsza ryzyko niespłacenia pożyczki, a jest często potrzebne organizacjom realizującym projekty, zwłaszcza

finansowane ze środków unijnych, w których przypadku opóźnienia w finansowaniu są na porządku dziennym.

Pożyczki jednak z uwagi na wspomniane ryzyko są mechanizmem rzadko wykorzystywanym przez samorządy, stosowały je do tej pory m.in. miasto Słupsk, gmina Rajcza czy miasto Stary Sącz.

Jeżeli chodzi o poręczenia i gwarancje to są one wykorzystywane jeszcze rzadziej niż pożyczki, choć wydawałoby się, że fakt, że w tym przypadku JST bezpośrednio nie wydatkuje środków, powinien zachęcać do częstszego wykorzystywania tego mechanizmu. To, że dotychczas tylko pojedyncze samorządy udzieliły gwarancji lub poręczeń dla organizacji pozarządowych, wynika z tego, że JST nie mają co zabezpieczać, gdyż banki traktują organizacje pozarządowe jako klientów najwyższego ryzyka i nie udzielają im kredytów. Poręczeń organizacjom pozarządowym udzieliła np. gmina Popielów. W tym przypadku, z uwagi na to, że okres poręczeń wykraczał poza rok budżetowy, decyzje o ich udzieleniu podjęła rada gminy.

Aby zastosować ten mechanizm, organ stanowiący JST musi w drodze uchwały określić wysokość środków przeznaczonych na pożyczki/poręczenia/gwarancje, a organ stanowiący powinien określić procedurę stosowania pożyczek/poręczeń/gwarancji, np. w formie zarządzenia wójta/burmistrza/prezydenta albo uchwały zarządu powiatu.

### Praktyczne wskazówki dotyczące wdrażania

W praktyce zdarza się, że pożyczki są udzielane przez JST w drodze uchwały organu stanowiącego, co jest niezgodne z przepisami. Określenie procedury przyznawania pożyczek czy udzielania gwarancji lub poręczeń nie jest co prawda wymagane prawem, ale bardzo ułatwia postępowanie, zarówno JST, jak i organizacjom pozarządowym, a przede wszystkim jest wyrazem przejrzystości i jawności działania samorządu.

W praktyce pożyczki udzielane organizacjom przez JST są oprocentowane, ale na bardzo niskim poziomie, zdarza się, że samorządy rezygnują z tego.

Trzeba także pamiętać, że kwoty udzielonych pożyczek/poręczeń/gwarancji uwzględnia się przy wyliczeniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST. Jeżeli więc samorząd ma zaciągnięte inne duże zobowiązania, to może nie chcieć udzielać tego wsparcia dla organizacji, gdyż spowodowałoby to przekroczenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

Czynnikiem zniechęcającym organizacje pozarządowe do korzystania z pożyczek jest na pewno fakt, że jeżeli nie mają statusu organizacji pożytku publicznego, to muszą opłacić podatek od czynności cywilnoprawnych, będący równowartością 2% kwoty udzielonej pożyczki.