

REFERATY

dr hab. Tomasz Wołowicz, prof. nadzw., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji
w Lublinie, zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe

Streszczenie

Ustawa o finansach publicznych począwszy od 2010 r. wprowadziła nowe zasady zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego. W art. 89 określono szczegółowe cele, na które mogą być przeznaczone środki pochodzące z zaciągniętego kredytu lub pożyczki, albo też ze sprzedaży wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego

papierów wartościowych. Określono zatem podstawowe instrumenty kreowania polityki zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami, pozyskane finansowanie zewnętrzne może zostać przeznaczone na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu

terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wprowadzone od 2014 r. regulacje dotyczące limitów zadłużenia (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, dalej: IWZ) spowodowały, iż jst przyjęty dwa sposoby postępowania. Pierwszy polega na „klasycznym” dostosowaniu się do regulacji ustawy o finansach publicznych, poprzez restrukturyzację wydatków budżetowych i wypracowanie nadwyżki finansowej, pozwalającej na bezpieczne zaciąganie nowych zobowiązań oraz ewentualną obsługę „starego” zadłużenia. Drugi sposób, to coś co możemy nazwać formą tzw. „kreatywnej księgowości”, polegający na korzystaniu z pozabankowych instytucji finansowych (para banków) lub wykorzystywanie operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji komunalnych.

Słowa kluczowe: Kredyt konsolidacyjny, wieloletnia prognoza finansowa, ustawa o finansach publicznych, finansowanie pozabankowe

Summary

From 2010 The Public Finance Act has introduced new rules incurring of debt generated by local governments. In the article 89 set out specific objectives, which can be allocated

funds from the credit or loan, or from the sale of securities issued by the local government. Therefore determined the basic instruments creating the policy of debt local governments. In accordance with current solutions, obtained external funding may be used to: cover year deficit occurring by local government, financing of the planned deficit of local government units, repay earlier obligations with respect to the issue of securities and loans and borrowings as well as pre-emptive financing actions funded from the budget of the European Union.

Keywords: consolidation credit, long-term financial forecast, the Public Finance Act, aside bank financing models.

Wprowadzenie

Zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego powoduje nieuzasadnione zwiększenie budżetu po stronie przychodów i rozchodów i konieczność ujmowania w planowanych rozchodach w pozycji 5.1 WPF – Wieloletniej Prognozy Finansowej, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 86) jednorazowej spłaty dotychczasowego zadłużenia np. podlegającego restrukturyzacji. Może to prowadzić do sztucznego przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 4d ustawy o finansach publicznych

(dalej: ufp) kredyt bankowy jest przychodem, chociaż nie zawsze stanowi pokrycie planowanego deficytu, co przekłada się na zwiększenie budżetu po stronie przychodów i wydatków (art. 217 ust. 2 pkt. 1, 2 i 3 ustawy o finansach publicznych). O zwiększeniu budżetu z tytułu zaciągnięcia kredytu można mówić wtedy, gdy jest on przeznaczony na: finansowanie planowanego deficytu oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków UE w ramach prefinansowania. W przypadku finansowania przejściowego deficytu budżetowego i spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, pożyczek i kredytów nie występuje deficyt budżetu (art. 217 ust. 2 ufp). Zatem kredyt, który nie jest źródłem finansowania wydatków nie zalicza się do przychodów powodujących zwiększenie budżetu gminy. Nie ma także podstaw, aby zwiększać planowane rozchody budżetu o spłatę dotychczasowych zobowiązań, sfinansowaną z zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego. W planowanych rozchodach ujmuje się środki rozchodowane z budżetu, ale przeznaczone na faktyczną spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów w wyniku czego zmniejsza się lub ulega całkowitej redukcji zadłużenie gminy. Wpływ wskaźnika z art. 243 ufp na możliwość uchwalenia budżetu wpłynął na zwiększone zainteresowanie konsolidacją długu, która prowadzi do zastąpienia długu starego przez nowy, bez jednoczesnego zmniejszenia poziomu zadłużenia.

Problem restrukturyzacji zadłużenia (zarys problemu)

Istotnym problemem związanym z zadłużeniem gmin jest zakres i sposób jego restrukturyzacji. Restrukturyzacja może polegać na zawieszeniu spłaty zarówno kapitału jak i odsetek, **udzieleniu nowego kredytu, konsolidacji zadłużenia, jak i zmianie innych warunków wynikających z umowy, np. zmiana zabezpieczenia.** W uzasadnionych wypadkach bank może wyrazić zgodę na sprzedaż przedmiotów stanowiących zabezpieczenie udzielonego kredytu. Środki uzyskane ze sprzedaży można przeznaczyć na spłatę zadłużenia. Bank pozostawia sobie tylko kwoty, które wynikają z umowy kredytowej. Nadwyżka pozostaje do dyspozycji gminy. Ocena skali i specyfiki zadłużenia gminy w kontekście wdrożenia procesu restrukturyzacji wymaga przeprowadzenia analizy sytuacji finansowej budżetu pod kątem istniejących i przyszłych zobowiązań, ze szczególnym uwzględnieniem:

1. oceny i weryfikacji dotychczas zawartych umów kredytowych w celu wyselekcjonowania zobowiązań zaciągniętych na warunkach mniej korzystnych niż obecnie proponowane na rynkach finansowych, z uwzględnieniem specyfiki jednostek samorządu terytorialnego;
2. optymalizacji rocznych obciążeń z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów;
3. analizy zdolności kredytowej – oszacowanie możliwości zaciągnięcia zobowiązań przez gminę

przed i po przeprowadzeniu restrukturyzacji z uwzględnieniem regulacji ustawy o finansach publicznych (m. in. ograniczenie deficytu przy pomocy reguły wydatkowej dla sektora samorządowego);

4. koncepcji konwersji wybranych zobowiązań, zmniejszających obciążenia bieżącymi kosztami obsługi zadłużenia.

Kredyt konsolidacyjny a indywidualny wskaźnik zadłużenia

Od 2014 r. obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia, indywidualnie ustalany dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Nowy limit długu wzmacnia znaczenie wielkości nadwyżki operacyjnej, rozumianej jako różnica między bieżącymi wielkościami dochodów i wydatków, na możliwości zadłużania. Zapobiec to ma sytuacji niewypłacalności samorządu i utraty długookresowej płynności oraz przeciwdziałać zjawisku finansowania działalności bieżącej (operacyjnej) środkami obcymi. Konstrukcja wskaźnika opiera się jedynie na danych historycznych przy całkowitej ignorancji wielkości prognozowanych. I pomimo ograniczenia wpływu dochodów majątkowych, mających charakter incydentalny, niepowtarzalny na możliwości zadłużania, określanie limitu długu na podstawie minionych okresów może być przyczyną nieprawidłowego szacunku. Szczególnie niebezpieczne może to być w sytuacji, kiedy minionie lata budżetowe przypadły na okres ożywienia gospodarczego, skutkują-

cy zwiększonymi wpływami budżetowymi. Wyznaczony poziom długu może okazać się nie do udźwignięcia w okresach kryzysu gospodarczego, a w przypadku jednostek o mniejszym potencjale dochodowym – nawet w przypadku spowolnienia gospodarczego. Zabezpieczenie przed nadmiernym zadłużaniem stanowi również nałożony od 2011 r. obowiązek równoważenia działalności bieżącej oraz budowania realistycznych wieloletnich prognoz finansowych. Równoważenie sfery bieżącej, czyli zrównoważenie dochodów bieżących (powiększonych o wypracowaną w minionych okresach nadwyżkę budżetową oraz wolne środki) z bieżącymi wydatkami staje się często warunkiem bardzo trudnym do spełnienia. Pozyskany zwrotny kapitał zewnętrzny może zostać przeznaczony na sfinansowanie przejściowego deficytu. Występuje on wówczas, gdy istnieje okresowa niemożność sfinansowania wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. Powodem jego powstania jest nieosiągnięcie na czas zaplanowanych dochodów, czyli rozbieżność w czasie realizacji dochodów i wydatków budżetowych. Korzystanie z kapitału obcego związane jest zatem z czasowym niedoborem środków finansowych. Pożyczone na ten cel środki mają charakter zobowiązania krótkoterminowego. Kapitał zwrotny może zostać zaangażowany w finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sytuacja taka oznacza konieczność zaciągnięcia zobowiązań, również o charakterze długoterminowym, w celu sfinansowania

wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach budżetu. Spłata zaciągniętego długu nie musi nastąpić w ciągu roku budżetowego. Ciężar zadłużenia (stopień obciążenia rocznego budżetu) może zostać rozłożony na okres dłuższy, określony w umowie kredytu, pożyczki albo w warunkach emisji obligacji komunalnych. Zaciągane zobowiązania mogą zostać przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (tzw. rolowanie długu). Sytuacja taka występuje głównie w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których dochody budżetowe są wystarczające do zrównoważenia bieżących i inwestycyjnych wydatków budżetowych, nie pozwalają jednak na sfinansowanie rozchodów budżetu, czyli nie pozwalają spłacić zobowiązań zaciągniętych wcześniej. Konsolidacja zadłużenia ma głównie na celu refinansowanie długu i zastąpienie wysoko oprocentowanych kredytów i pożyczek nowym, zaciągniętym na atrakcyjniejszych warunkach. Może przełożyć się korzystnie na strukturę zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w efekcie wydłużenia terminu spłaty, co skutkuje zazwyczaj zmniejszeniem rocznych obciążeń budżetu lub zamianą na instrument o niższym oprocentowaniu.

Kredyt konsolidacyjny i jego wpływ na budżet i Wieloletnią Prognozę Finansową

Oczywistym jest, iż przy zaciąganiu zobowiązań m.in. z tytułu

kredytów, gminy muszą stosować zasady określone w art. 243 i 244 ufp, co oznacza, że obciążenia budżetów gmin spłatami zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami od 2014r. nie mogą przekroczyć relacji określonej na podstawie art.243 ufp. Pojawia się pytanie, czy w sytuacji, gdy uchwała budżetowa na dany rok nie przewiduje zaciągania kredytów, a więc nie określa kwoty, do której można zaciągać kredyty, podjęta uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego celem restrukturyzacji istniejącego zadłużenia pozostaje w sprzeczności z art.91 ust.1 ufp. Ponadto pojawia się pytanie, jak należy postąpić w sytuacji, gdy analizy budżetowe wskazują, iż obciążenie budżetu na dany rok spłatami wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów wraz z odsetkami może przekraczać dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp (według zapisów wieloletniej prognozy finansowej gminy)¹. Pojawia się zatem praktyczny problem polegający na znalezieniu odpowiedzi na dwa pytania:

1. Czy kredyt konsolidacyjny mając swój pozabudżetowy charakter, nie znajduje (czy znajduje) się po stronie przychodów w budżecie gminy i w związku z tym czy jest, czy nie jest rozchodem?
2. Czy zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego zaciągniętego na

¹ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10.14.2015 r. sygn. akt. SA/GI 949/15 oraz Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 08.05.2014, sygn. akt. SA/Rz 221/14.

splątę zobowiązań kredytowych winno zostać zaplanowane w budżecie gminy, czy też nie ma takiego obowiązku (z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych)?

Błędna interpretacja

W praktyce działania organów uchwałodawczych gminy, podjęcie uchwały zakładającej skorzystanie z kredytu konsolidacyjnego² wynika z konieczności restrukturyzacji istniejącego zadłużenia gminy. Gminy często zakładają, iż zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego nie jest przychodem w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt. 4 ufp, a jego spłata nie stanowi rozchodu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt. 1 ufp, ponieważ kwota uzyskanego świadczenia podlega bezpośredniemu przekazaniu przez bank, który go udziela, dotychczasowym kredytodawcom. Z tego wynika, iż istotą tej operacji jest konwersja długu, a jej pozabilansowy charakter sprawia, że nie musi ona znaleźć odzwierciedlenia w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej. Konsekwencją takiego podejścia (interpretacji przepisów ufp) jest założenie, iż uchwała budżetowa nie może przewidywać możliwości zaciągnięcia konsolidacyjnego kredytu długoterminowego, gdyż stanowiłoby to wykazanie fikcyjnych przychodów, które w rzeczywistości były uzyskane dzięki zaciągniętych wcześniej kredytom. Taka interpretacja jest często „wspierana” przez po-

² Badania własne Autora na próbie 20 gmin województwa Małopolskiego i Lubelskiego.

woływanie się na Uchwałę nr 6 Krajowej Rady Izb Regionalnych z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie kredytów konsolidacyjnych. W Uchwale tej wskazano, iż konsolidacja może być oparta o różne konstrukcje prawne i jest możliwa, jeżeli umowy nie znajdują odzwierciedlenia w obrotach na rachunku bankowym gminy. Jednocześnie gminy mające problem z uznaniem takiej interpretacji przepisów ufp przez organu nadzoru i kontroli posiłkują się wyrokiem NSA z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 1830/14, w którym Sąd oddalił skargę kasacyjną na wyrok z dnia 8 maja 2005 r. WSA w Rzeszowie, sygn. akt. SA/Rz 221/14, w następstwie której została wydana uchwała pozytywnie opiniująca możliwość spłaty kredytu konsolidacyjnego zgodnie z obowiązującymi przepisami ufp³.

Poprawna interpretacja

Przede wszystkim należy stwierdzić, iż definicja budżetu zawarta w art. 211 ust. 1 ufp nie różnicuje ani przychodów, ani rozchodów, zaś uznanie, iż zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego nie skutkuje powstaniem przychodu, a spłata tego zobowiązania nie jest rozchodem jest sprzeczna z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d) oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ufp. Poza tym zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp i art. 91 ust. 1 ufp, należy zbadać, czy kwota zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego znacznie nie przewyższa limitu zobowiązań przewidzianego

³ Por. także wyroki WSA: w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r. II SA/Rz 630/06, w Olsztynie z 27 listopada 2007 r. II SA/OI 720/07 oraz NSA: z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 606/98 i z 29 lipca 2005 r. IV SA/Wa 995/05).

w uchwale budżetowej. Zatem „poza-budżetowy” sposób restrukturyzacji zadłużenia jest niewątpliwie nieprawidłowy metodologicznie i niezgodny z prawem⁴. Ustawa o finansach publicznych nie formułuje definicji środków publicznych, bowiem w art. 5 ogranicza się jedynie do wyliczenia różnych rodzajów przychodów i rozchodów gromadzonych w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz ujmowanych w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych. W art. 5 posłużono się pojęciami „dochody” i „przychody”, podobnie jak w art. 6 użyto terminów „wydatki” i „rozchody”. Przychody i rozchody są odrębnymi elementami funkcjonowania budżetu w stosunku do dochodów i wydatków. Dochody i wydatki mają charakter podstawowy, a przychody i rozchody uzupełniający, o cechach bankowo-kredytowych. W systemie przychodów budżetowych dominujące znaczenie mają przychody o charakterze zwrotnym⁵. Z kolei art. 6 ufp określa przeznaczenie środków publicznych, wymienionych w art. 5 na wydatki publiczne i rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Również pojęcia „wydatków” i „rozchodów publicznych” nie mają swojej legalnej definicji, w ust. 2 wskazano rodzaje rozchodów publicznych wymieniając, że

⁴ Należy stwierdzić, iż wyrok WSA w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r. II SA/Rz 630 nie zawiera merytorycznego rozstrzygnięcia, natomiast uchwała Nr 6 Krajowej Rady Izb Regionalnych z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie kredytów konsolidacyjnych ma znaczenie jedynie pomocnicze w kontekście interpretacji przepisów ufp.

⁵ Por. L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych; System Informacji Prawnej Lex. www.lex.pl

rozchodami publicznymi są: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, a także udzielone pożyczki i kredyty. Rozróżnienie wydatków od rozchodów opiera się na kryterium ekonomicznym. Wydatki wiązać należy z re-dystrybucją definitywną, a rozchody są związane z czasowym transferem środków. Rozchody publiczne wynikają z konieczności realizacji zobowiązań zaciągniętych uprzednio przez jednostkę sektora finansów publicznych (np. spłata pożyczki) albo wykonania obowiązków umownych polegających na udostępnieniu publicznych zasobów finansowych innym podmiotom (np. udzielenie pożyczki). Wydatki publiczne mają charakter ostateczny, czyli bezzwrotny, a rozchody publiczne cechuje zwrotny charakter płatności. Wyodrębnienie rozchodów umożliwia zachowanie przejrzystości budżetu. Spłata zobowiązań nie stanowi wydatku publicznego. Wydatkiem jest natomiast spłata odsetek i obsługa długu. Ujęte w budżecie państwa, budżetach samorządu terytorialnego oraz w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych wydatki oraz rozchody stanowią nieprzekraczalny limit zwrotny⁶. Z kolei w art. 89 ufp określono cele, które mogą być sfinansowane środkami pochodzącymi z kredytu lub pożyczki albo ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, m.in. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz

⁶ Por. L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych; Lex; www.lex.pl

zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ufp i art. 90 ufp, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp i art. 90 ufp, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych (ten sam cel), organ zarządzający jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

Zatem ufp dopuszcza zaciągnięcie zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych do wysokości limitu określonego w uchwale budżetowej. Ograniczenie w korzystaniu ze środków zwrotnych, polegające na obligatoryjnym ustaleniu ich limitu kwotowego w uchwale budżetowej, obejmuje m.in. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów. Limit zobowiązań jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej gminy. Oznacza to, że jeśli uchwała budżetowa gminy na dany rok budżetowy nie zawiera – mimo ustawowego wymogu – tego limitu, to gmina nie może zaciągać kredytów lub pożyczek⁷. Zatem nieujęcie w uchwale budżetowej przychodów

⁷ Por. L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 91 ustawy o finansach publicznych; LEX; www.lex.pl

determinuje możliwość zaciągnięcia kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skoro w budżecie gminy nie uwidocznił przychodów z tytułu zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego i nie zmieniono limitu zobowiązań, to ewidentnie narusza to przepisy art. 89 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 91 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d), art. 6 ust. 2 pkt. 1, art. 211 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6) ufp⁸.

Zatem jednoznacznie należy stwierdzić, iż kwotowy limit zobowiązań musi zostać określony w uchwale budżetowej już na etapie planowania budżetowego. Podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o zaciągnięciu kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w postaci kredytów, których wysokość nie została określona w uchwale budżetowej, stanowi istotne naruszenie prawa⁹.

Wydatki majątkowe i wydatki bieżące

W ostatnich latach coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego decyduje się na kosztowne finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (tzw. parabankach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji. Często jest to związane z potrzebą

⁸ Za: Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.10.2015 r., sygn. akt. I SA/GI 949/15.

⁹ Stanowisko zbieżne z niniejszym zostało także zaprezentowane w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14 oraz w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Rz 400/07 (dostępne w internetowej bazie orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

pozyskania środków na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Jednak szerokie korzystanie z takich operacji może być niekorzystne dla samorządów ze względu na wyższe koszty takiego sposobu finansowania, jak i możliwość nadmiernego zadłużania się. Wynika to z faktu, że operacje te nie zawsze były przedstawiane w ewidencji księgowej i sprawozdawczości jst, pomimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki. Powoduje to ukrycie faktycznych zobowiązań związanych z zadłużeniem jst, jak i nieuwzględnianie ich we wskaźnikach ostrożnościowych. Występowanie takich zjawisk ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych, a także może być źródłem niekontrolowanego pogorszenia się sytuacji finansowej jst. Brak dyscypliny finansowej i utrata zdolności kredytowej samorządów wyklucza w zasadzie dostęp do tańszego finansowania przez banki¹⁰. W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 ufp), samorzady zaczęły wykorzystywać niestandardowe operacje finansowe celem uzyskania finansowania zewnątrznego bez pogarszania IWZ

¹⁰ Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, KBF.430.002.2015; Nr ewid: 25/2016/P/15/014/KBF, Departament Finansów i Budżetu NIK, 2016, www.nik.gov.pl. Ze skontrolowanych przez NIK 14 jednostek samorządu terytorialnego 11 korzystało z operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisja obligacji, ponieważ ich sytuacja finansowa uniemożliwiała uzyskanie finansowania bankowego.

lub czasowo poprawiały ten wskaźnik, stwarzając możliwość wyższego zadłużania się, niż gdyby operacje te nie były stosowane. Operacje takie pozwalają na obejście ustawowych mechanizmów ograniczających nadmierny wzrost zadłużenia. Uzyskane dodatkowe środki w operacjach np. leasingu zwrotnego lub sprzedaży zwrotnej poprawiają IWZ, ale powodują konieczność wydatkowania w przyszłości dodatkowych środków na wykup majątku, stanowiącego zabezpieczenie tych operacji. Stosowanie inżynierii finansowej poprzez rolowanie zadłużenia umożliwia wykorzystanie w szerszym zakresie funduszy strukturalnych¹¹. Jst często nie przedstawiają w sprawozdaniach o stanie zobowiązań pełnej informacji o zadłużeniu i wydatkach związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe, co zniekształca faktyczny obraz sytuacji finansowej.

Finansowanie kapitałowe, generuje dla jst wydatki majątkowe. Samorząd np. powołuje spółkę komunalną do realizacji zadań inwestycyjnych. Podmiot zewnętrzny X obejmuje udziały wnosząc do spółki komunalnej kapitał na realizację planowanej inwestycji. Jednocześnie jst odkupuje udziały zachowując przy tym kontrolę nad spółką i płaci za te udziały w terminie określonym przez obie strony w umowie. Leasing operacyjny zwrotny traktowany jest jako wydatek bieżyący. Samorzady nie mu-

¹¹ W 2015 r., pomimo korzystnej koniunktury (wzrost dochodów z podatków PIT i CIT w sektorze jst o 8,7% w stosunku do 7,2% w 2014), nastąpił spadek dynamiki dochodów ogółem (o 5,9% w 2014), głównie na skutek wygaszania napływu dotacji UE związanego z zakończoną perspektywą finansową 2007 – 2013. W powiatach nastąpił w 2015 roku regres w inwestycjach (-6,8% w stosunku do wzrostu o 19,2% w 2014).

szą wyzbywać się swojego majątku, żeby zdobyć środki finansowe na planowane inwestycje. Mogą go upłynnić - nadal z niego korzystając - zabezpieczając jednocześnie swoje prawa do jego odkupu po upływie np. 5 czy 10 lat. Sprzedaż zwrotna, to również dla jst wydatek majątkowy. Podmiot zewnętrzny X nabywa od gminy nieruchomości, a jst płaci przez okres finansowania tzw. czynsz dzierżawny odpowiadający cenie finansowania. Kapitał odpowiadający cenie wykupu spłacany jest jednorazowo na koniec transakcji i tym samym jst nabywa zwrótnie nieruchomości. Podobnie wydatek majątkowy stanowi tzw. płatność ratalna, stanowiąca rozłożoną w czasie zapłatę za fakturę z tytułu wykonanych usług, dostaw lub robót budowlanych. Podmiot zewnętrzny X wykupuje wierzytelność od dostawcy, a sama struktura zbliżona jest do finansowania w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), przy czym koszt finansowania uwzględniony jest w cenie usługi. Innym sposobem na ominięcie IWZ jest subrogacja wydatków majątkowych, polegająca (zgodnie z art. 518 kc) na wstąpieniu w prawa zaspokojonego wierzyciela za pisemną zgodą **dłużnika**. Nabywca wierzytelności ustala z dłużnikiem nowy harmonogram spłaty. Zobowiązania z tytułu subrogacji ujmuje się jako wydatki i klasyfikuje zgodnie z rodzajem poniesionego wydatku. Z subrogacją ustawową mamy do czynienia, gdy osoba trzecia spłaca cudzy dług, w następstwie czego z mocy prawa wstępuje w pozycję prawną wierzyciela. Innymi słowy, gdy podmiot A spłaca dług podmiotu B

wobec podmiotu C, to z mocy prawa podmiot A staje się wierzycielem podmiotu B do wysokości zapłaty dokonanej na rzecz podmiotu C. W praktyce konstrukcja subrogacji ustawowej wykorzystywana jest często jako forma restrukturyzacji zadłużenia. Na rynku finansowym oprócz banków i instytucji finansowych funkcjonują wyspecjalizowane podmioty zajmujące się obrotem wierzytelnościami, które pod nazwą „umowy subrogacji” przedstawiają warunki restrukturyzacji długu, które łącznie mogą kwalifikować się jako inne instytucje prawne, takie jak sprzedaż wierzytelności, odnowienie, pożyczka itp. Należy pamiętać, iż w sytuacji, gdy subrogacja w swojej czystej postaci nie wpływa w żaden sposób na dług publiczny ani indywidualny wskaźnik zadłużenia, to opisana powyżej konstrukcja restrukturyzacji zadłużenia oparta na subrogacji może już taki wpływ wywierać. Niezależnie bowiem od tego jak strony nazwą zawarte porozumienie i do jakich instytucji prawnych się w nim odwołają, porozumienie to podlega badaniu pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami. W wyniku badania porozumienia może dojść do odmiennej kwalifikacji porozumienia, bowiem może być ono zakwalifikowane, jako umowa pożyczki bądź umowa nienazwana, która wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu bądź pożyczki.

Zaangażowanie finansowe w spółkach komunalnych

Wsparcie finansowe przez niektóre jst swoich spółek komunal-

nych umożliwia pokrycie ich strat finansowych, a także poprawę lub utrzymanie ich zdolności do spłaty posiadanych kredytów lub zaciągania nowych zobowiązań. Z reguły jst podnoszą udziały w swoich spółkach komunalnych, zwiększając kapitał zakładowy spółek poprzez wpłaty pieniężne i przekazywane aporty, wnosząc dopłaty, dokonują przekształceń zakładów budżetowych w spółki, udzielają poręczeń spłaty zobowiązań, jak i zawierają się umowy i deklaracje wsparcia finansowego. Ponadto stosują się umowy i deklaracje wsparcia o charakterze niefinansowym, inne niż wnoszenie udziałów lub dopłat do spółek. Podwyższenie kapitału spółek przez niektóre samorządy pozwalało (pozwala) na pokrycie strat swoich spółek przekraczających nawet połowę ich kapitału zakładowego, co stanowi niezbędny warunek kontynuacji ich działalności. Działania te są podejmowane na podstawie i w granicach upoważnienia organu stanowiącego i zgodnie z przepisami prawa. Co istotne zadłużenie spółek i koszty jego obsługi nie jest uwzględniane w zadłużeniu i wyliczaniu IWZ danej jst. W tej sytuacji mechanizm powoływania spółek może dawać korzyść realizowania inwestycji poprzez spółki komunalne, jaką jest niezadłużanie się dodatkowo samej gminy, jak i pozwalać omijać przepisy (wskaźniki ostrożnościowe) regulujące poziom zadłużenia samorządu. Zaburza to jednak transparentność rzeczywistego poziomu zobowiązań finansowych jst. Znaczna część samorządów nie ma realnych możliwości wygo-

spodarowania w swoich budżetach nadwyżek finansowych, a ich sytuacja ekonomiczna nie daje możliwości skorzystania ze standardowych form finansowania zewnętrznego¹². Wykorzystanie niestandardowych operacji finansowych, które nie podlegają wyraźnym ograniczeniom ustawowym prowadzi do osłabienia funkcji ostrożnościowych regulacji i mechanizmów prawnych, wprowadzonych przepisami ustawy o finansach publicznych.

Problem ze zdolnością kredytową i restrukturyzacja zadłużenia

Jst, które osiągnęły znaczny poziom zadłużenia nie mają zdolności kredytowej na zaciąganie nowych zobowiązań w bankach, stąd dalsze finansowanie ich przez banki jest ograniczane. Niszę tę wykorzystują pozabankowe instytucje finansowe tzw. parabanki, które w ograniczonym zakresie badają zdolności kredytowe jst i zazwyczaj nie wymagają przedstawienia im opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) o możliwości spłaty pożyczki, o której mowa w art. 91 ust. 2 ufp. Istotnie ogranicza to prawne możliwości kontrolowania narastania zadłużenia jst przez RIO. Wspecjalizowane podmioty w obsłudze samorządów oferują im usługi

¹² W 2014 r. zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek stanowiło 98,7% zobowiązań ogółem wszystkich gmin, tj. 26 104,2 mln zł. Zobowiązania ogółem w 2014 r. wystąpiły w 2 362 gminach (95,3% ogółu). Zadłużenie bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych odnotowano w 2 312 gminach, co odpowiadało 95,8% ogółu. W 2014 r. zobowiązania ogółem miast na prawach powiatu wyniosły 32 446,4 mln zł. W porównaniu z 2013 r. wzrosły o 5,1%. Zadłużenie miast na prawach powiatu z tytułu kredytów i pożyczek wzrosło o 3,6% do poziomu 28 762,6 mln zł. Udział zadłużenia z tego tytułu stanowił 88,6% ogółu zobowiązań miast na prawach powiatu i w odniesieniu do 2013 r. był większy o 3,6%.

finansowe, w tym pożyczki i niestandardowe instrumenty finansowe przy wynagrodzeniu przewyższającym wynagrodzenie rynkowe, bądź zawierającym ukryte opłaty. Nadmierne obciążenie kosztami obsługi zadłużenia może stanowić istotne zagrożenie dla sytuacji finansowej samorządu. Oferty ze strony pozabankowych instytucji finansowych dla samorządów rozszerzają katalog produktów finansowych o tzw. operacje niestandardowe, które powinny być kwalifikowane do długu, ale jednocześnie nie są ujmowane w relacji spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Operacjami niestandardowymi kreującymi dług, w szczególności są: umowy leasingu zwrotnego, umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości, różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, tj. np. cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring, a ponadto płatność ratalna, finansowanie kapitałowe spółek komunalnych (dopłaty do kapitału). Operacje te poprawiają przede wszystkim płynność finansową jst, a nie pogarszają relacji ze swoimi wierzycielami. Pomimo wyższych odsetek wynikających z późniejszej spłaty zadłużenia, pozwalają zaoszczędzić koszty opóźnionej spłaty, czy egzekucji zadłużenia. Duża różnorodność warunków tych umów wymaga wykonania indywidualnej analizy skutków ekonomicznych ich wykorzystania.

Leasing zwrotny polega na tym, że jst jako korzystający dokonuje

sprzedaży własnego środka trwałego na rzecz leasingodawcy, a następnie (lub jednocześnie z umową sprzedaży) zawiera z nim umowę leasingu, na podstawie której będzie dalej użytkował ten środek trwały. Można zatem stwierdzić, że użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie właściciel przedmiotu. Leasing zwrotny może mieć charakter tzw. leasingu operacyjnego lub leasingu finansowego. Wskazaną operację można zatem zakwalifikować jako formę pozyskania środków finansowych bez utraty składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności (wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego). W zamian za to korzystający z rzeczy musi w ustalonych terminach płacić w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne na rzecz kupującego (tzw. raty leasingowe). Po zakończeniu umowy korzystający może odkupić przedmiot umowy za cenę z góry ustaloną. Zgodnie z komunikatem nr 9 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia znowelizowanego Krajowego Standardu Rachunkowości nr 5 „Leasing, najem i dzierżawa” na transakcję leasingu zwrotnego składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing sprzedającemu przez nabywcę. W konsekwencji z prawnego punktu widzenia następuje utrata składnika majątkowego, ponieważ jst włada tym składnikiem tylko jako leasingobiorca. Przedmiotem leasingu mogą być nieruchomości

komunalne, a także np. sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa. Podstawową przesłanką korzystania przez samorządy z tego instrumentu jest to, że nie w każdym przypadku leasing zwrotny jest traktowany jako tytuł dłużny. Zależy to od sytuacji, czy leasing zwrotny realizowany jest w formie leasingu finansowego jako zaliczanego do tytułów dłużnych, czy operacyjnego niezaliczanego do tytułów dłużnych. Zawierane równolegle przez jst umowy sprzedaży, leasingu i dzierżawy stanowią jedną umowę mieszaną. Każda jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma prawo zawrzeć umowę mieszaną dotyczącą jej nieruchomości, w tym umowę mieszaną zawierającą świadczenia charakterystyczne dla umowy sprzedaży, leasingu oraz dzierżawy. Sprzedaż nieruchomości jst, w tym sprzedaż poprzedzająca umowę leasingu powinna być przeprowadzona w myśl przepisów art. 37–42 ustawy o gospodarce nieruchomościami i zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

Przy **sprzedaży zwrotnej** obejmującej umowy sprzedaży, dzierżawy i przyrzeczenia odkupu, samo poniesienie kosztów wykupu nieruchomości przenoszone jest na sam koniec umowy. Powoduje to przeniesienie skutków finansowych odzyskania nieruchomości wyłącznie na przyszłe lata, co dla np. nowych

władz samorządowych będzie powodowało konieczność zgromadzenia znacznych środków i powstanie nowych wysokich zobowiązań finansowych. Należy zwrócić uwagę, że omawiane dwie formuły mają ten efekt, iż jst sprzedając majątek na określony czas, pozyskuje dochody majątkowe poprawiające maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Umożliwia to zaciągnięcie kredytu i zwiększenie potencjału do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych. Z punktu widzenia ekonomicznych skutków tych operacji, należy wskazać, że sprzedaż zwrotna jest dla samorządu o wiele bardziej obciążająca finansowo. Pomimo że ponosi on koszty z tytułu czynszu dzierżawnego, to płatności te nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości. Natomiast w przypadku leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza pozostały kapitał do spłaty.

Subrogacja to produkt o szerokich możliwościach zastosowania zarówno w odniesieniu do zobowiązań wobec dostawców towarów i usług dla samorządu, jak i w celu restrukturyzacji zadłużenia z innych tytułów – w tym wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji. Subrogacja oparta jest na art. 518 §1 pkt 3 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym artykułem osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty, jeżeli działa za zgodą dłużnika, w celu wstąpienia w prawa wierzyciela. Na płaszczyźnie ekonomicznej transakcja może mieć cechy tożsame z uzyskaniem przez

jest kredytu (pożyczki) na zaspokojenie określonego zobowiązania (dotychczasowego wierzyciela). Spłata na rzecz instytucji finansowej w budżecie ujmowana jest jako wydatek – bieżący albo majątkowy – w zależności od charakteru zaspokojonego zobowiązania.

Forfaiting jest podobnym rozwiązaniem do subrogacji, umową nienazwaną, zgodnie z którą jedna ze stron zobowiązuje się do dostarczenia wierzytelności, zaś druga zobowiązuje się do zapłaty ceny już wcześniej uzgodnionej (z góry). W rezultacie następuje dalsze odroczenie wykupu niewymagalnych wierzytelności udokumentowanych za pomocą odpowiednich dokumentów finansowych (np. akredytywy). Na podstawie umowy zawartej między bankiem (forfaiteer) a wykonawcą zadania (sprzedawcą wierzytelności) wykonawca otrzymuje od banku całość wynagrodzenia wynikającą z zawartej umowy przed datą ich wymagalności, a jst staje się dłużnikiem forfaitingowym banku, przy czym zobowiązanie wobec banku jest rozłożone na raty poprzez tzw. „rozterminowanie”. Przyjmuje się, że do umowy forfaitingu stosowane są przepisy kodeksu cywilnego, które dotyczą sprzedaży oraz przepisy dotyczące cesji wierzytelności.

Przy **faktoringu**, płatność ratalna jest konstrukcją prawną, która zakłada wykupienie przez instytucję finansową wierzytelności od wystawcy faktury i ustalenie harmonogramu jej spłaty przez jst. W przypadku, jeżeli faktura dotyczy robót budowlanych,

czy też dostaw środków trwałych, ratalne płatności mają charakter wydatku majątkowego. Płatność ratalna, podobnie jak subrogacja i forfaiting, nie mają odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, powinny być jednak traktowane jako tytuł dłużny (§ 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego), gdyż stanowią one umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok związane z finansowaniem usług dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu¹³.

Koszty stosowanych operacji finansowych

W samorządach wykorzystujących niestandardowe operacje finansowe, łącznie całkowite koszty tych operacji były wyższe od kosztów hipotetycznego kredytu referencyjnego (WIBOR 3M plus marża 2%) o 22,8%¹⁴. W poszczególnych jednostkach różnica ta dla wszystkich operacji niestandardowych kształtowała się od 7% do 52%. Pomimo istotnie większych kosztów tych operacji w stosunku do kosztów tradycyjnego kredytu lub pożyczki,

¹³ Z danych NIK wynika, iż wartość ogółem operacji i instrumentów niestandardowych w parabankach, z których korzystały samorzady w czerwcu 2015 r. w całym kraju wynosiła około 508 mln zł, w tym: – finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (pożyczki) – 226 mln zł, leasing zwrotny nieruchomości – 50 mln zł, sprzedaż zwrotna – 21 mln zł, wykup i cesja wierzytelności – 76 mln zł, subrogacja wymagalnych wierzytelności od samorządów – 27 mln zł, oraz inne niestandardowe operacje m.in. umowy ratalne, inne umowy nienazwane – 108 mln zł.

¹⁴ Dane NIK.

podstawową przesłanką dla jst do przeprowadzania operacji leasingu i sprzedaży zwrotnej jest możliwość uzyskania dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego oraz braku konieczności ujmowania związanych z tą operacją zobowiązań w wartości długu, co zapewnia pozytywny wpływ na kształtowanie się w okresach przyszłych wskaźnika określonego w art. 243 ufp. Pożyczki i operacje restrukturyzacji zadłużenia od pozabankowych instytucji wspierają płynność finansową jst i przesuwają obsługę zadłużenia na następne lata, co również umożliwia korzystniejsze kształtowanie wskaźnika zadłużenia. Należy jednak podkreślić, że pomimo iż niektóre niestandardowe operacje finansowe nie wpływają na oficjalny poziom zadłużenia samorządu, to jednak kreują one ryzyko i nowe zobowiązania finansowe, często wieloletnie, tym samym wpływając na przyszłe bezpieczeństwo finansowe gminy. Pozyskanie środków w drodze zastosowania przez jst operacji sprzedaży nieruchomości z prawem jej odkupu i dzierżawy może być uznane za działanie niegospodarne. Mechanizm gromadzenia niewykorzystywanych w danym roku budżetowym wolnych środków ma swoje źródło w konstrukcji art. 242 ufp, a ich maksymalizacja umożliwia uchwalenie budżetu w sytuacji, gdy samorząd zakłada wydatki przewyższające jego dochody bieżące. Jednak stwarza to zagrożenie zadłużania się na zapas i finansowania wydatków bieżących pożyczką lub kredytem, co jest niezgodne z art. 236 ust. 3 ufp. W jednostkach samorządu terytorialnego

płynność finansowa krótkoterminowa oznacza zdolność do zapewnienia w każdym czasie takiej ilości środków pieniężnych, która wystarczy na pokrycie bieżących wydatków. Płynność finansowa jest zachowana, gdy samorząd posiada odpowiednio duże dochody i przychody dla pokrycia zaplanowanych wydatków i rozchodów. Wystąpienie zobowiązań wymagalnych i zapłata od nich odsetek świadczy o nieprawidłowej gospodarce finansowej i naruszeniu zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp. Przepisy te wymagają, aby wydatki publiczne były dokonywane w sposób oszczędny i celowy w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Podsumowanie

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych stoi na stanowisku, że zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego na spłatę zobowiązań zaciągniętych przez jednostkę samorządu jest możliwe przy spełnieniu warunków określonych w ustawie o finansach publicznych:

1. Konsolidacja długu gminnego jest możliwa przy zachowaniu progów dopuszczalnego zadłużenia.
2. Konsolidacja – umowa o kredyt konsolidacyjny – może być oparta o różne konstrukcje prawne, takie jak np. odnowienie (506-507 kc), wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela (518 § 1 pkt 3 kc), podstawienie w prawa wierzyciela, zwalniające

przejęcie długu (519 kc), umowa o zwolnienie z długu (392 kc), spełnienie świadczenia za dłużnika (356 kc), a także inne umowy mieszane lub nienazwane.

3. Konsolidacja długu gminnego jest możliwa, jeżeli wymienione wyżej umowy nie znajdują odzwierciedlenia w obrotach na rachunku bankowym gminy – dłużnika (tzw. pozabilansowa operacja na długu), a także wtedy, gdy takie odzwierciedlenie nastąpi, lecz nie doprowadzi to do naruszenia progów dopuszczalnego zadłużenia.

Należy zaznaczyć, że ufp nie postrzegane jest pojęciem „pozabilansowa operacja na długu”, jak i nie znajdujemy w przepisach ufp wyjątków dla spłat dokonywanych w ramach konsolidacji zadłużenia. W związku z nowelizacją art. 243 ufp. (z dniem 28 grudnia 2013 r.), od 2014 r. obowiązuje indywidualny limit zadłużenia liczony dla każdej jednostki samorządu terytorialnego ustalony według algorytmu przewidzianego tym przepisem. W ust. 1 art. 243 ufp przewidziano, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kre-

dytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru określonego tym przepisem.

Zatem możliwość podjęcia uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zdeterminowany jest wymogiem uprzedniego ujęcia w uchwale budżetowej przychodów z nim związanych¹⁵.

Propozycje zmian sposobu obliczania IWZ z perspektywy niestandardowych operacji finansowych

Po pierwsze konieczne wydaje się uwzględnianie przy obliczaniu IWZ szeregu zobowiązań, które powodują ponoszenie kosztów ich spłaty i obsługi. Dotyczy to umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia,

¹⁵ Por. także: A. Skibiński, *Otoczenie prawne gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009, s. 54 i d.

w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W szczególności przy operacji leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej, odkupienie nieruchomości, jak i spłaty odpowiednio rat leasingowych i czynszu dzierżawnego powinny być traktowane (po prawej stronie wzoru) jako wydatki bieżące (a nie wydatki majątkowe), co utrudniłoby poprawę wskaźnika z art. 243 ufp i niekontrolowane narastanie zadłużenia jst. Wszystkie powyższe operacje powinny także być traktowane jako tytuł dłużny i powinny być włączone do ustawowego katalogu tytułów dłużnych. Wyeliminowałoby to wątpliwości co do zakresu tej kategorii i zapewniło regionalnym izbom obrachunkowym możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych¹⁶.

Po drugie, należałoby dokonać zmiany zakresu czasowego danych wykorzystywanych do wyliczenia IWZ. Aktualne bazowanie w wyliczeniu na danych według planu na koniec III kwartału jest bardziej podatne na manipulacje, niż wyliczenie wskaźnika na podstawie danych, np. z kilku lat poprzedzających rok budżetowy. Ponadto wydłużenie okresu uwzględnianego przy obliczaniu IWZ pozwoliłoby na ograniczenie wpływu zdarzeń jednorazowych na kształtowanie tego wskaźnika.

¹⁶ Por. *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową*, KBF.430.002.2015; Nr ewid: 25/2016/P/15/014/KBF, Departament Finansów i Budżetu NIK, 2016, www.nik.gov.pl

Po trzecie należałoby skorygować sposobu obliczania IWZ, poprzez uwzględnianie w mianowniku relacji po obu stronach wzoru dochodów bieżących w miejsce dochodów ogółem. Pozwoliłoby to na odniesienie w tym wskaźniku relacji zadłużenia do dochodów powtarzalnych, w tym wpływów z podatków i opłat, dotacji z budżetu państwa. Dochody majątkowe, jako składowa dochodów ogółem, nie stanowią powtarzalnego źródła dochodów i po zakończeniu projektu mogą się zmniejszyć w roku następnym, co powoduje wzrost wskaźnika zadłużenia.

Po czwarte, opcjonalnym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie z prawej strony wzoru dochodów planowanych ze sprzedaży majątku lub uwzględnienie ich w ww. wskaźniku w wieloletniej prognozie finansowej dopiero po zrealizowanej transakcji. Manipulacja dochodami majątkowymi poprzez zawyżenie ich w planowanym budżecie jst w stosunku do rzeczywistej realizacji, wpływa istotnie na poprawę IWZ.

Po piąte należałoby zmodyfikować wzór określony w art. 243 ust.1 ufp, poprzez wyłączenie z prawej strony wzoru z mianownika – dochodów otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, jak również wyłączenie z licznika – dochodów bieżących z UE i wydatków bieżących pokrytych tymi środkami. Będzie to podwyższało dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia samorządów i korzystnie oddziaływało na dalsze wykorzystanie funduszy unijnych w nowej perspektywie.

Po szóste istotnym wydaje się ograniczenie przy konstrukcji budżetu jst relacji zawartej w art. 242 ufp, tj. możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki). Dotychczasowe dopuszczenie uwzględnienia tych środków przy kalkulacji tej relacji, prowadzi do eliminowania zasady zakazującej

angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. To może być przesłanką determinującą decyzje jednostek samorządowych o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywanie jedynie na finansowanie deficytu.

Bibliografia

L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych; System Informacji Prawnej Lex. www.lex.pl

L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych; Lex; www.lex.pl

L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 91 ustawy o finansach publicznych; LEX; www.lex.pl

A. Skibiński, Otoczenie prawne gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009.

Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, KBF.430.002.2015; Nr ewid.: 25/2016/P/15/014/KBF, Departament Finansów i Budżetu

NIK, 2016, www.nik.gov.pl.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.10.2015 r. sygn. akt. SA/GI 949/15.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 08.05.2014, sygn. akt. SA/Rz 221/14.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.01. 2007 r. II SA/Rz 630/06.

Wyrok WSA w Olsztynie z 27.11.2007 r. II SA/OI 720/07.

Wyrok NSA w Warszawie z 20.04.1999 r. II SA/Wr 606/98.

Wyrok NSA w Warszawie z 29.07.2005 r. IV SA/Wa 995/05.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.01.2007 r. II SA/Rz 630.

Wyrok WSA w Gdańsku z 11.02.2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 12.06.2007 r., sygn. akt I SA/Rz 400/07.