



Received: 18 November 2018  
Revised: 28 November 2018  
Accepted: 10 December 2018  
Published: 30 December 2018

## PARABANK FINANCING OF MUNICIPAL INVESTMENTS

## POZABANKOWE FINANSOWANIE INWESTYCJI GMINNYCH

**Tomasz Wolowiec**

Dr hab., prof. nadzw., Kierownik Zakładu Finansów i Rachunkowości,  
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Polska  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7688-4231>  
\* *Corresponding author*: e-mail: wolowiectomek@gmail.com

### Abstract:

A condition for the effective acquisition of external financial resources coming from the funds of the European Union is the long-term planning and analysis of investment projects in the scope of proper selection of financing sources. According to art. 236 para. 4 of the Public Finance Act (hereinafter: ufp), in the property expenditure plan, the planned amounts of capital expenditure are distinguished in the system of departments and chapters. They include: investment expenditures and investment purchases, as well as programs financed with funds of referred to in art. 5 para. 1 point 2 and 3 ufp. In part related to the implementation of tasks of the local government unit; purchase and acquisition of shares and contributions to commercial law companies.


**Keywords:** capital expenditure, public debt, investment financing

### Streszczenie:

Warunkiem skutecznego pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, pochodzących z funduszy unii europejskiej jest długoterminowe planowanie i analiza projektów inwestycyjnych w zakresie właściwego doboru źródeł finansowania. Zgodnie z art. 236 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp), w planie wydatków majątkowych wyodrębnią się w ukła-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Wolowiec T. (2018).** Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)

dzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się: wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp., w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego; zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.


**Słowa kluczowe:** wydatki majątkowe, dług publiczny, finansowanie inwestycji

### **Główny zarys problemu i jego związku z ważnymi kwestiami naukowymi i praktycznymi**

Dług jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) rośnie i staje się coraz większym obciążeniem finansowym oraz formalnym, co powoduje, iż jst poszukują alternatywnych metod jego restrukturyzacji lub refinansowania. Wprowadzone od 2014 r. regulacje dotyczące limitów zadłużenia (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, dalej: IWZ) spowodowały, iż jst przyjęły 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. Chodzi tu m.in. o umowy leasingu zwrotnego, sprzedaż zwrotnej nieruchomości, jak i umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia (np. subrogacja, forfaiting, czy faktoring), płatności ratalne, jak i dopłaty do kapitału spółek komunalnych. 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 bieżący. Samorządy nie muszą 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 nieruchomość, a jst płaci przez okres finansowania tzw. czynsz dzierżawny odpowiadający cenie finansowania. Kapitał odpowiadający cenie wykupu spłacany jest jednorazowo na koniec

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)


transakcji i tym samym jst nabywa zwrotnie 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 (Sarnowski J. Prokopowicz D., red., 2016, s. 11-12). 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.

### **Analiza najnowszych badań, aktów prawnych i literatury przedmiotu, w których podjęto omówienie podjętej problematyki**

W ostatnich latach coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego decyduje się na kosztowne finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (tzw. paraban-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Wolowicz T. (2018).** Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.


[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)

kach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji. Często jest to związane z potrzebą 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 banki (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).

W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 ufp), samorządy zaczęły wykorzystywać niestandardowe operacje finansowe celem uzyskania finansowania zewnętrznego bez pogarszania IWZ 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 strukturalnych (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).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)

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.

### **Cele i metody badawcze podjęte w analizie tematu.**


Nauki prawne i administracyjne posługują się typowymi metodami spotykanymi na gruncie nauk społecznych i humanistycznych, tj.: badaniem dokumentów (aktów prawnych i wyroków sądów administracyjnych), metodami porównawczymi (ekspertyz, opinii prawnych, analiz wynikających z wykładni językowej, gramatycznej i historycznej) oraz studiami przypadków (kejsami). Rezultatem badań poznawczych są nowe twierdzenia lub teorie. Natomiast rezultatem badań dla potrzeb praktyki gospodarczej są ustalenia czy, i o ile istniejące twierdzenia i teorie dotyczące finansowania gminnych inwestycji są przydatne w procesach reformowania systemu finansów samorządowych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych oraz regulacji stosowanych w innych krajach UE. Inaczej mówiąc służą one uściśleniu oraz fragmentarycznej weryfikacji istniejących twierdzeń i teorii. Jako główną metodę badawczą zastosowano indukcję. Polega ona na wyprowadzeniu ogólnych wniosków czy też ustaleniu prawidłowości na podstawie analizy empirycznie stwierdzonych zjawisk i procesów. Jest to typ wnioskowania na podstawie szczegółów o właściwościach ogólnych zjawiska czy przedmiotu. Stosowanie tej metody wymaga przyjęcia założenia, że tylko fakty mogą stanowić podstawę naukowego wnioskowania. Faktami tymi są realnie zaistniałe sytuacje (ekonomiczne i prawne). Do metod indukcyjnych należą różnego rodzaju akty prawne, analizy, ekspertyzy oraz dokumenty naukowe stosowane w badaniach społecznych. Artykuł jest oparty o własne doświadczenia Autora związane z pracą na stanowisku zastępcy burmistrza Krynicy-Zdroju.

### **Prezentacja przeprowadzonej analizy. Dyskusja**

Wsparcie finansowe przez niektóre jst swoich spółek komunalnych 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, wnoszą 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

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Wolowiec T. (2018).** Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)


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 wygospodarowania w swoich budżetach nadwyżek finansowych, a ich sytuacja ekonomiczna nie daje możliwości skorzystania ze standardowych form finansowania zewnętrznego (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%). 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.

### **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, w tym sprzedaży na raty, forfajtingu, 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

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)

spląty 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. Wylimitowałyby to wątpliwości co do zakresu tej kategorii i zapewniło regionalnym izmom obrachunkowym możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych.

- 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 manipulację, 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.

- Po trzecie należałoby skorygowania 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 spląty 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

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Wolowicz T. (2018).** Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)

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.


## **Wnioski**

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. Wyspecjalizowane podmioty w obsłudze samorządów oferują im usługi 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

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)




umową sprzedaży) zawiera z nim umowę leasingu, na podstawie której będzie dalej użytkował ten środek trwały (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2008, s. 246-247). 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 jest władą 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 jest, 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 nieru-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Wolowicz T. (2018).** Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)


chomości 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 artykule 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 jst 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 (forfaiter) 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.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.


[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)

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 kredytu (z danych NIK wynika, iż wartość ogółem operacji i instrumentów niestandardowych w parabankach, z których korzystały samorządy 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). W samorządach wykorzystujących niestandardowe operacje finansowe, łączne całkowite koszty tych operacji były wyższe od kosztów hipotetycznego kredytu referencyjnego (WIBOR 3M plus marża 2%) o 22,8% (dane NIK).

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, 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 umożliwi 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

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Wolowicz T. (2018).** Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)


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 umożliwi 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.

#### **Literatura przedmiotu:**

1. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., (2008). *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa.
2. SARNOWSKI J. PROKOPOWICZ D., red., (2016). *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie, Ciechanów.
3. *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](http://www.nik.gov.pl).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych. *International Journal of Legal Studies*, 2(4)2018: 129-140.

[DOI 10.5604/01.3001.0013.0008](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.0008)