

Dorota A. Hałaburda

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
Katedra Finansów i Rachunkowości
e-mail: dorota.halaburda@wse.edu.pl

Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Kody JEL: G 23, G 31, H 63, H 74

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, limity długu, zobowiązania, niestandardowe instrumenty

Streszczenie. Celem artykułu jest wskazanie przyczyn, korzyści i zagrożeń związanych z wykorzystywaniem niestandardowych instrumentów finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej. Niestandardowe instrumenty finansowe to: umowy leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej nieruchomości, umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, jak cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring oraz płatność ratałna i finansowanie kapitałowe spółek komunalnych. Wykorzystanie tych instrumentów generuje ryzyko nadmiernego zadłużenia się samorządów oraz ryzyko refinansowania. Przedstawione w pracy wnioski oparto na przeglądzie raportów NIK, RIO oraz literatury i analizie obowiązujących przepisów z dziedziny finansów publicznych.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, prowadząc gospodarkę finansową, wykorzystują instrumenty dłużne, ze względu na niewystarczające dochody własne. Zaciągają zobowiązania zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne.

Szczegółowe regulacje prawne dotyczące zaciągania długu i ograniczeń zadłużenia powodują, że jednostki samorządu terytorialnego poszukują nowych form finansowania

swojej działalności, takich jak niestandardowe instrumenty finansowania. Główne przyczyny wykorzystania takich operacji to wzrost zadłużenia samorządów, chęć pozyskania środków na inwestycje i poprawy wskaźnika indywidualnego zadłużenia (IWZ). Umowy niestandardowe w większości powinny być kwalifikowane do tytułów dłużnych, ale jednocześnie nie są ujmowane w IWZ. Stosowanie tych instrumentów może więc generować powstanie ukrytych zobowiązań długoterminowych, gdyż operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia. Ponadto koszty obsługi takich operacji są zazwyczaj wyższe od kosztów obsługi kredytów, pożyczek czy wykupu obligacji.

Celem artykułu jest wskazanie przyczyn, korzyści i zagrożeń związanych z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej oraz przeprowadzono kwerendę literatury i szczegółową analizę obowiązujących przepisów prawnych. W opracowaniu wykorzystano informacje z raportów z kontroli przeprowadzonych przez RIO i NIK.

1. Podstawy prawne dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Deficyt budżetowy jest konsekwencją nadwyżki wydatków budżetowych nad dochodami. Planowanie deficytu wymaga zachowania tzw. złotej reguły budżetowej, obligującej jednostki samorządu terytorialnego do równoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885). Organ stanowiący jednostki nie może uchwalać budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Rozwiązanie to wymusza zachowanie szczególnej ostrożności przy zaciąganiu długu, ponieważ niewypełnienie warunku równowagi budżetowej stanowi podstawę nieuchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadziła koncepcję indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ) jednostek samorządu terytorialnego, opartych na nadwyżce operacyjnej, które obowiązują od 2014 roku (Dz.U. 2013, poz. 885). IWZ określa, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST nie może przekroczyć średniej arytmetycznej 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.

Ponadto od 2011 roku samorzady mają też obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych (WPF). W ten sposób rozszerzeniu uległ dotychczasowy zakres publikowanych prognoz zadłużenia i kosztów jego obsługi. Natomiast art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa celowość zaciągania zobowiązań przez JST i stanowi, że jednostki te mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań współfinansowanych ze środków z budżetu UE.

Prawna regulacja zadłużenia samorządów wynika z istniejących zagrożeń o charakterze mikro- i makroekonomicznym. Zagrożenia mikroekonomiczne odnoszą się do możliwości nadmiernie wysokiego zadłużenia, które może prowadzić do trudności finansowych i podważyć podstawy dostarczania usług publicznych dla społeczności lokalnych, do czego samorządy lokalne zostały powołane. Zagrożenie makroekonomiczne polega na tym, że samorządy partycypują w ogólnym poziomie długu publicznego, który z kolei może negatywnie oddziaływać na inflację i inne istotne parametry gospodarki narodowej (Swianiewicz, 2004, s. 133). Zaciąganie długu powinno być więc każdorazowo poprzedzone rachunkiem ekonomicznym, pozwalającym zdefiniować finansowe i pozafinansowe koszty i korzyści związane z określoną formą finansowania zewnętrznego. Pozwoli to, przy uwzględnieniu obecnej i prognozowanej kondycji finansowej, w tym możliwości generowania dochodów, bez ograniczeń realizować zadania, przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia. Jest to o tyle istotne, że w Polsce zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. nr 60, poz. 535) nie można ogłosić upadłości jednostki samorządu terytorialnego, jak również podmiotów z nią powiązanych. Samorządy terytorialne powinny więc działać niezależnie od ich kondycji finansowej.

2. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji prawnych

Jednostki samorządu terytorialnego zostały powołane do wykonywania zadań publicznych, których realizacja wymaga odpowiednich środków finansowych. Wobec niewystarczających dochodów własnych, w szczególności do sfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, wykorzystują instrumenty dłużne, co powoduje powstanie zobowiązań. Zadłużenie JST oznacza sumę nominalnej wartości środków finansowych postawionych na określonych warunkach i na określony czas. Jest ono najczęściej skutkiem zobowiązań zaciągniętych w celu: uregulowania zobowiązań wymagalnych, zapewnienia płynności finansowej, pokrycia planowanego deficytu budżetowego, realizacji zadań inwestycyjnych (Dylewski i in., 2004, s. 177).

Planowanie zobowiązań przez JST jest niezwykle istotne ze względu na to, że dług samorządów jest elementem państwowego długu publicznego (PDP), który został zdefiniowany w art. 73 ustawy finansach publicznych jako wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora (Dz.U. 2013, poz. 885). Obejmuje zobowiązania

z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań.

Szczegółowa definicja zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego została określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767). Rozporządzenie to obowiązuje od 2012 roku i rozszerza definicję kredytów i pożyczek, do których zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- 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.

Do zadłużenia jednostek samorządowych zalicza się więc wszelkiego rodzaju zobowiązania, w tym również z tytułu umów nienazwanych. Należy jednak zaznaczyć, że w obowiązującym stanie prawnym nie wszystkie instrumenty lub umowy generujące dług lokalny w ewidencji i sprawozdawczości są zaliczane do rozchodów. Jako rozchody traktowane są spłaty długu z tytułu kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych. Natomiast jako wydatki są ujmowane spłaty pozostałych tytułów dłużnych, jak:

- umowa leasingu, w której ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na jednostkę zaliczaną do sektora finansów publicznych,
- umowy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, mające wpływ na poziom długu publicznego,
- umowy sprzedaży, których cena jest płatna w ratach,
- wszelkie inne umowy nienazwane o terminie dłuższym niż rok, które są związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych. (Budzeń, 2016, s. 210).

Istniejące regulacje prawne powodują, że JST poszukują nowych form finansowania, które nie są zaliczane do tytułów dłużnych i korzystnie wpłyną na wskaźnik IWZ. Dlatego podjęcie decyzji o zaciągnięciu długu powinno być poprzedzone szeregiem analiz wykazujących prawną i ekonomiczną zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego. Należy przez to rozumieć zdolność do spłaty całości zobowiązań wraz z należnymi odsetkami, przy jednoczesnym wywiązaniu się ze wszystkich zobowiązań, wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych.

3. Charakterystyka niestandardowych instrumentów finansowania jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem korzyści wynikających z tych umów

Samorządy w ostatnich latach coraz częściej wykorzystują różne formuły prawne dla pozyskania środków finansowych, zwane niestandardowymi instrumentami finansowymi, takie jak:

- umowy leasingu zwrotnego,
- umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości,
- różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane, powodujące restrukturyzację zadłużenia, tj. cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring,
- płatność ratalna,
- finansowanie kapitałowe spółek komunalnych (dopłaty do kapitału).

Są to zróżnicowane konstrukcje prawne, identyfikowane na gruncie przepisów o finansach publicznych jako umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które powodują skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu lub pożyczki i mające swoje unormowanie w przepisach ustawy kodeks cywilny (np. leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna, subrogacja). Natomiast część z nich, mimo że obciąża budżety JST na kolejne lata, nie jest klasyfikowana jako tytuły dłużne (np. niektóre rodzaje finansowania kapitałowego). W efekcie takie instrumenty nie podlegają reżimowi finansów publicznych, ograniczającemu zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 22).

Leasing zwrotny polega na tym, że finansujący kupuje od samorządu jako korzystającego określony środek trwały, po to, by następnie oddać mu go w leasing. Celem tego rodzaju transakcji jest pozyskanie środków finansowych do prowadzenia określonej działalności. Leasing zwrotny jest transakcją, na którą składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing przez nabywcę (Cichocki i in., 2016, s. 150). Można zatem stwierdzić, że użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie jego właściciel. 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.

Do podstawowych korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego z leasingu zwrotnego zalicza się:

1. Możliwość pozytywnego wpływu na indywidualny wskaźnik zadłużenia.
2. Zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego przez czasowe wyzbycie się składnika majątkowego, co poprawia zdolność do absorpcji środków unijnych pochodzących z nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020.
3. Możliwość spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu leasingu, a tym samym zmniejszenie bieżących obciążeń finansowych. Płatność związana z wy-

kupem traktowana jest jako wydatek majątkowy, który nie ma wpływu na wskaźnik IWZ (Cichocki i in., 2016, s. 151).

Leasing zwrotny może więc być korzystną formą finansowania inwestycji samorządowych przez JST, gdyż pozwala na uwolnienie środków pieniężnych zamrożonych w składniku majątkowym i dalsze jego użytkowanie. Dodatkową korzyścią jest poprawa wskaźnika IWZ w wyniku sprzedaży tego składnika. Natomiast wykorzystanie leasingu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego o gorszej sytuacji finansowej może w przyszłości spowodować problemy z obsługą długu. Przedmiotem leasingu mogą być nieruchomości komunalne, sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa.

Sprzedaż zwrotna zakłada nabycie przez instytucję finansową od JST nieruchomości, przy jednoczesnym zawarciu przez strony przedwstępnej umowy sprzedaży tej nieruchomości, na mocy której JST zobowiązuje się ją nabyć ponownie po cenie sprzedaży. Do tego momentu nieruchomość jest przez instytucję finansową udostępniana na rzecz JST na podstawie umowy dzierżawy (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 25). Sprzedaż zwrotna i leasing zwrotny są podobnymi, lecz różnymi operacjami finansowymi i o różnych skutkach finansowych. O ile leasing zwrotny ma w swojej konstrukcji ratę leasingową, stanowiącą cenę przedmiotu leasingu (kapitałową) oraz wynagrodzenie (zysk) równomiernie rozłożone w czasie, to przy sprzedaży zwrotnej obejmującej umowy sprzedaży, dzierżawy i umowę przedwstępną sprzedaży, poniesienie kosztów wykupu nieruchomości przenoszone jest na sam koniec umowy. W efekcie następuje więc przeniesienie skutków finansowych odkupienia nieruchomości na długi czas, co dla przyszłych władz samorządowych będzie powodowało konieczność zgromadzenia znacznych środków i powstanie nowych wysokich zobowiązań bądź konieczność rolowania długu, co wiąże się z ryzykiem refinansowania.

Efektom umowy sprzedaży zwrotnej leasingu zwrotnego jest poprawa maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, gdyż samorząd, sprzedając majątek na określony czas, pozyskuje dochody majątkowe. Zwiększa się więc potencjał do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych JST. Z punktu widzenia ekonomicznych skutków tych operacji należy wskazać, że sprzedaż zwrotna jest dla samorządu o wiele bardziej obciążająca finansowo, gdyż samorząd ponosi koszty z tytułu czynszu dzierżawnego, ale płatności te nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości. W przypadku natomiast leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza pozostały do spłaty kapitał (*Wpływ operacji...*, 2016, s. 16).

Główne korzyści z umowy sprzedaży zwrotnej to: zwiększenie dochodów majątkowych, poprawa IWZ, uzyskanie wolnych środków na dowolny cel oraz zachowanie kontroli nad nieruchomością.

Subrogacja zgodnie z art. 518 kodeksu cywilnego to wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela za pisemną zgodą dłużnika (Dz.U. nr 16, poz. 93). Nabywca wierzytelności ustala z dłużnikiem nowy harmonogram spłaty. Zobowiązania z tytułu subrogacji ujmują się jako wydatki i klasyfikuje zgodnie z rodzajem poniesionego wydatku. Umowy takie mogą być stosowane zarówno w odniesieniu do zobowiązań wobec dostawców

towarów i usług dla samorządu, jak i w celu restrukturyzacji zadłużenia z innych tytułów, np. wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji. Subrogacja może mieć też formę umowy dotyczącej restrukturyzacji długu przez udostępnienie środków finansowych na spłatę zobowiązań. 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 (*Wpływ operacji...*, 2016, s. 16). Zaletą umowy subrogacji jest nieponoszenie kosztów związanych z przygotowaniem transakcji, nie wymaga też opinii RIO w przedmiocie zdolności spłaty oraz ma elastyczne warunki spłaty.

Forfaiting jest rozwiązaniem podobnym do subrogacji i należy do tzw. umów nienazwanych, co oznacza, że nie jest zdefiniowany ustawowo i stanowi umowę pośrednictwa w obrocie gospodarczym. Przyjęto, że do umowy należy stosować przepisy kodeksu cywilnego dotyczące sprzedaży oraz przepisy dotyczące cesji wierzytelności (Dz.U. nr 16, poz. 93). Przedmiotem umowy jest istniejąca wierzytelność pieniężna, a umowa ta w sensie prawnym zaliczana jest do umów odpłatnych, terminowych, kazualnych, wzajemnych i konsensualnych (Blukacz, 2013, s. 24) Płatności z forfaitingu powinny być zaliczane do tytułów dłużnych.

W umowie forfaitingu jedna ze stron zobowiązuje się do dostarczenia wierzytelności, zaś druga zobowiązuje się do zapłaty ceny już wcześniej (z góry, ryczałtowo – *a forfait*) uzgodnionej. Na podstawie umowy zawartej między bankiem (forfaiter) a wykonawcą zadania (sprzedawca wierzytelności) wykonawca otrzymuje od banku całość wynagrodzenia wynikającą z zawartej umowy przed datą ich wymagalności, a samorząd staje się dłużnikiem forfaitingowym banku, przy czym zobowiązanie wobec banku jest rozłożone na raty (Pomorska i in., 2011, s. 194–195). Główne korzyści jednostki samorządu terytorialnego z takiej umowy to:

- prosta formuła obsługi, bez potrzeby zaciągania kredytu bankowego i zaangażowania znacznych środków na wkład własny,
- możliwość finansowania inwestycji,
- przerzucenie ryzyka zwłoki lub braku płatności na banki i instytucje finansowe (Blukacz, 2013, s. 27).

Factoring stanowi umowę nienazwaną, której istota sprowadza się do finansowania działalności przedsiębiorcy poprzez nabycie od niego wierzytelności przysługującej jego kontrahentom (Czajkowska-Matosiuk, 2011, s. 733). W factoringu następuje więc wykupienie przez instytucję finansową wierzytelności od wystawcy faktury i ustalenie harmonogramu jej spłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego. Ratalne płatności faktur dotyczących robót budowlanych lub dostaw środków trwałych mają charakter wydatku majątkowego, co może być korzystne dla jednostki samorządowej. Ponadto nie jest wymagane uzyskanie opinii RIO oraz oferowane są elastyczne warunki spłaty. Płatności z factoringu powinny być zaliczane do tytułów dłużnych.

Cesja wierzytelności jest umową nienazwaną, na podstawie której osoba trzecia (cesjonariusz) nabywa od dotychczasowego wierzyciela (cedenta) przysługującą mu wierzytelność (Radwański, 2010, s. 368).

Finansowanie kapitałowe polega na powołaniu przez jednostkę samorządową spółki komunalnej do realizacji zadań inwestycyjnych. Następnie zawierana jest umowa pomiędzy samorządem a instytucją finansującą, na podstawie której instytucja finansowa obejmuje udziały, wnosząc do spółki komunalnej kapitał na realizację planowanej inwestycji. Jednocześnie samorząd odkupuje udziały, zachowując kontrolę nad spółką, i płaci za nie w terminie określonym przez obie strony w umowie (Langer, 2014, s. 80). Płatności te zaliczane są do wydatków majątkowych. Jest to rozwiązanie neutralne z punktu widzenia IWZ i nie obciążające bilansu spółki.

Płatność ratalna to rozłożona w czasie zapłata za fakturę z tytułu wykonanych usług, dostaw lub robót budowlanych. Instytucja finansująca wykupuje wierzytelność od dostawcy. Jest to struktura zbliżona do finansowania w formule PPP, a koszt finansowania uwzględniony jest w cenie usługi. Płatności z tytułu tej umowy zaliczane są do wydatków majątkowych. Umowa ta nie obciąża indywidualnego wskaźnika zadłużenia, nie wymaga uzyskania opinii z RIO i ma elastyczne warunki spłaty dostosowane do możliwości inwestora (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 29).

4. Przyczyny i zagrożenia wykorzystania niestandardowych instrumentów finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego

Jedną z przyczyn wykorzystania niestandardowych instrumentów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest wzrost zadłużenia, który powoduje chęć poprawy wskaźnika IWZ. Wzrost zadłużenia wynika z aktywności inwestycyjnej samorządów, ograniczonej stabilności i wydajności dochodów oraz z nakładania kolejnych zadań (Poniatowicz i in., 2010, s. 38). Aktywność inwestycyjna samorządów jest zjawiskiem korzystnym, gdyż poprawia się infrastruktura lokalna oraz jakość usług publicznych.

Kolejną przyczyną wykorzystania tych instrumentów finansowych jest konstrukcja wskaźnika IWZ. Samorządy, stosując niestandardowe operacje finansowe, mogą zwiększyć swój indywidualny wskaźnik zadłużenia poprzez odkładanie spłaty zobowiązań w dłuższym okresie i wieloletnie karencje w spłacie długu, a w konsekwencji zwiększyć dopuszczalny poziom zadłużenia (Jastrzębska, 2016, s. 188). Ponadto mogą też realizować inwestycje bez pogorszenia relacji obsługi zadłużenia do dochodów ogółem z IWZ.

Podsumowując, główne przyczyny stosowania takich umów to:

- rosnący poziom długu samorządów,
- konieczność zachowania relacji spłaty zobowiązań,
- realizowane inwestycje i potrzeba pozyskania środków finansowych umożliwiających absorpcję środków europejskich (przede wszystkim na sfinansowanie wkładu własnego do realizowanych projektów i programów).

Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 2013–2015 przeprowadziły kontrole gospodarki finansowej w 27 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym 59 umów zidentyfikowanych jako operacje niestandardowe. Informacje o tym przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Niestandardowe instrumenty finansowe stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013–2015

Wyszczególnienie	Liczba umów	Należność główna (tys. zł)	Prowizja (tys. zł)	Odsetki (tys. zł)	Czynsz dzierżawy (raty leasingowe) (tys. zł)	Razem (tys. zł)
Subrogacja i zmiana warunków spłaty zobowiązań	30	45 028,8	2 460,6	5 223,6	–	52 712,80
Sprzedaż zwrotna (leasing zwrotny)	12	69 577,2	–	–	47 321,8	116 899,00
Restrukturyzacja zobowiązań – udostępnienie środków finansowych	3	8 113,0	668,0	2 014,0	–	10 795,06

Źródło: *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, s. 32. Pobrano z: https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_inst_finans_potrz_jst.pdf (16.05.2017).

Jednostki samorządu terytorialnego najczęściej stosowały umowy subrogacji – 30 umów – oraz sprzedaży zwrotnej i leasingu zwrotnego – 12 umów (tab. 1). Łączna wartość zobowiązań z tych operacji to 274,4 mln zł. Według raportu z kontroli RIO jednostki samorządu terytorialnego, które wykorzystały takie umowy, były w gorszej sytuacji finansowej. Ponadto część z nich osiągnęła znaczny poziom zadłużenia i nie miała zdolności kredytowej na zaciąganie nowych zobowiązań w bankach. W większości koszty tych umów były wyższe niż rynkowe bądź zawierały one ukryte opłaty. Poniesione łączne koszty całkowite operacji niestandardowych przewyższały średnio o blisko 23% koszty referencyjnego kredytu bankowego na warunkach rynkowych (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 32).

Ponadto kontrola NIK w 14 JST wykazała w dziewięciu z nich (Bielice, Bierutów, Krośnice, Łazy, Osiek, Ostrowice, Pątnów, Przemków, Rewal) nieprawidłowości przy zaciąganiu zobowiązań i zasadach podejmowania decyzji o przeprowadzeniu operacji finansowych. Osiem skontrolowanych samorządów (Aleksandrów Łódzki, Bielice, Bierutów, Krośnice, Łazy, Ostrowice, Pątnów, Rewal) nierzetelnie przedstawiło w sprawozdaniach finansowych dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów. Spowodowane to było błędami w ewidencji księgowej bądź nierzetelnym wykazaniem stanu zadłużenia i wydatków związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe (*Wpływ operacji...*, 2016, s. 19).

Oprócz korzyści związanych z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowania przez JST istnieje również szereg zagrożeń. Wykorzystanie ich może spowodować niekontrolowany przyrost zadłużenia samorządów i utratę płynności finansowej

przez niektóre jednostki. Ponadto niestandardowe instrumenty finansowania JST kreują ryzyka związane z powstaniem ukrytych zobowiązań długoterminowych, gdyż operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia. W efekcie ich sytuacja finansowa jest gorsza od tej wynikającej z oficjalnych danych.

Jednostki samorządu terytorialnego są również narażone na ryzyko refinansowania, z uwagi na znaczne obciążenie budżetu spłatą długu, co dodatkowo może powodować zagrożenie niespełnienia wskaźnika długu. W celu ograniczenia tego ryzyka zalecane jest wydłużanie terminu zapadalności nowo zaciąganego długu, co spowoduje poprawę relacji wynikającej z IWZ oraz pozwoli zmniejszyć ryzyko rolowania długu. W tym świetle istotny jest pomiar ryzyka refinansowania długu, a także sprawne zarządzanie tym ryzykiem przez JST. Umożliwi to nie tylko zabezpieczenie przed restrukturyzacją długu na niekorzystnych warunkach lub w skrajnej sytuacji nawet brakiem takiej możliwości, ale również może ograniczyć niebezpieczeństwo utraty płynności finansowej przez samorząd (Budzeń, s. 208).

Zagrożenie związane z wykorzystaniem przez JST niestandardowych instrumentów finansowych dotyczy też niewielkich kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co może skłaniać władze samorządowe do podejmowania decyzji, które spowodują pogorszenie się ich sytuacji finansowej i nadmierne zadłużenie. Tym bardziej, że brak jest procedury upadłościowej, co skutkuje tym, że instytucje finansowe chętnie finansują samorząd, gdyż w razie zagrożenia niewypłacalnością wspólnota finansowa zostanie wsparta przez rząd. Ponadto procedury oddłużeniowe i wprowadzenie zarządu komisarycznego są długotrwałe.

Podsumowując, do zagrożeń związanych z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów przez jednostki samorządu terytorialnego możemy więc zaliczyć:

- wzrost ryzyka niewypłacalności,
- utratę płynności,
- konieczność ograniczania wydatków, zmniejszenie poziomu usług publicznych i pogorszenie ich jakości,
- utrudniony dostęp do długu, wyższy koszt kapitału,
- utracone korzyści wynikające z ograniczenia lub braku możliwości absorpcji Funduszy Unii Europejskiej wspierających rozwój lokalny,
- ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania zadań w wyniku sprzedaży majątku,
- wzrost kosztów obsługi długu, gdyż w przyszłości powinna nastąpić spłata długu lub jego rolowanie, a samorządy nie szacują ryzyka refinansowania i nie opracowują strategii zarządzania długiem,
- problemy z obsługą zobowiązań (Kata, 2015, s. 57).

Konieczność finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych JST i wykorzystywanie niestandardowych instrumentów finansowych wymaga zarządzania zadłużeniem w ujęciu krótkoterminowym i wieloletnim. Ponadto wymaga wprowadzenia w samorządach

strategii zarządzania długiem podobnie jak w przypadku Skarbu Państwa oraz wprowadzenie pomiaru ryzyka, jakie te instrumenty finansowania generują.

Podsumowanie

Wykorzystywanie niestandardowych operacji finansowych przez JST nie jest uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Ponadto istniejące regulacje prawne dotyczące zadłużenia nie obejmują wszystkich zobowiązań zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, które w ostatecznym rozrachunku powiększają ich dług. Takie rozwiązania zachęcają samorządy do korzystania z tych instrumentów. Stosowanie niestandardowych instrumentów finansowych może być korzystne z uwagi na duże potrzeby finansowe samorządów i konieczność finansowania inwestycji. Z drugiej strony ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych.

Pozyskiwanie w ten sposób środków finansowych może również kreować zagrożenia. Ze względu na wyższe koszty takiego sposobu finansowania istnieje możliwość nadmiernego zadłużania się JST. Ponadto samorządy nie mają obowiązku sporządzania strategii zarządzania długiem, więc wykorzystanie niestandardowych instrumentów zwiększa ryzyko finansowe i ryzyko refinansowania. Dlatego zasadna mogłaby być modyfikacja IWZ, poprzez wyeliminowanie długu nim nieobjętego czyli zobowiązań z tytułu leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, sprzedaży na raty czy forfaitingu. Można też wyeliminować możliwość uwzględniania w wieloletniej prognozie finansowej planowanych dochodów ze sprzedaży mienia i ujęcie ich w budżecie dopiero po transakcji.

Bibliografia

- Blukacz, P. (2013). Forfaiting jako metoda finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 108, 19–31.
- Budzeń, D. (2016). Refinansowanie długu lokalnego w Polsce. *Studia BAS*, 3 (47), 197–219.
- Cichocki, H., Moser, K. (2016). Leasing zwrotny jako forma finansowania JST. *Kontrola Państwowa*, 1, 75–86.
- Czajkowska-Matosiuk, K. (2011). *Prawo gospodarcze i spółek*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2004). *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium.
- Jastrzębska, M. (2016). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 187–200.
- Kata, R. (2015). Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *OPTIMUM. Studia Ekonomiczne*, 4 (76), 54–71.
- Langer, M. (2014). Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2 (4), 75–86.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego* (2016). Łódź: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (16.05.2017).

- Pomorska, A., Szolno-Koguc, J. (2011). *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex Wolters Kluwer.
- Poniatowicz, M., Salachna, J., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Radwański, Z., Olejniczak, A., (2010). *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. nr 298, poz. 1767.
- Swianiewicz, P.(2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*. Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*. Dz.U. nr 60, poz. 535 ze zm.
- Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową* (2016). Informacja o wynikach kontroli. Warszawa: NIK.

NON-STANDARD INSTRUMENTS OF FINANCING LOCAL GOVERNMENT UNITS

Keywords: local government units, debt limits, liabilities, non-standard instruments

Summary. The aim of this paper is to analyse reasons, benefits and effects to use non-standard instruments by local government units. The main method to discuss the chosen topic is descriptive method. Non-standard instruments are: sale and leaseback, sell-buy back transaction, unnamed contracts in Polish regulation like: voluntary assignment, subrogation, forfeiting, factoring and payment in instalments, equity financing. Using non-standard instruments generate over-indebtedness of local government units and refinancing risk. The paper lists the RIO, NIK reports and the literature on the subject and analyses the existing legal framework concerning public finance which regulates the issue of self-government indebtedness.

Cytowanie

Halaburda, D.A. (2017). Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 131–142. DOI: 10.18276/epu.2017.129-11.