

REFERATY

Dr hab. Tomasz Wołowicz

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

Dr Dariusz Reško

Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu, Burmistrz Krynicy-Zdroju

Dr Mirosław Cienkowski

Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie

Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych a sposoby dokapitalizowania spółek komunalnych

Standards of the local government debt under the provisions of the Public Finance Act and ways to recapitalize municipal companies

Streszczenie

Od 2014 roku zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia. Jego definicję zawarto w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Według nowej koncepcji dopuszczalnych norm zadłużenia możliwości zaciągania długu uzależnione będą głównie od kształtowania się do-

chodów i wydatków bieżących, czyli od tzw. wyniku operacyjnego budżetu oraz od efektywności zarządzania majątkiem komunalnym, a tym samym możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych. Obok indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przepisy nowej ustawy wprowadzają także regułę niezaciągania

długu na cele bieżące jednostki, poprzez ograniczenie możliwości korzystania z ww. instrumentu wyłącznie w odniesieniu do działań inwestycyjnych.

Summary

Since of 2014 came into force on individual debt ratio. His definition contained in Art. 243 Public Finance Act. According to the new concept of acceptable standards possibility of incurring debt debt will depend mainly on the development of the current income and expenditure. Operating result of the budget and the efficiency of the municipal asset management, and thus ability to generate from this entitlement. In addition to personal debt ratio, the provisions of the new law also introduce a rule of no creation a new debt for the purposes of the current unit, by restricting the use of the above.

Słowa kluczowe: dług publiczny, indywidualny wskaźnik zadłużenia, dokapitalizowanie, spółka komunalna.

Keywords: public debt, individual debt ratio, recapitalize, municipal companies.

Pojęcie „kontrolowanego długu”

Pojęcie „kontrolowanego długu” jest odzwierciedlone w art. 216 Konstytucji RP, zgodnie z którym „(...) *Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (...)*” oraz w art. 86 ustawy o finansach publicznych, który opisuje normy ostrożnościowe 50, 55 i 60% wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Dyskusja o regule wydatkowej dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) i o obniżce składek przekazywanych do OFE wskazuje na wagę dwóch podstawowych parametrów finansów publicznych (wynik finansowy SFP w relacji do

PKB oraz dług publiczny SFP w relacji do PKB), które świadczą o kondycji ekonomicznej SFP. Na wynik finansowy całego SFP składają się wyniki trzech podsektorów: rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Zbliżanie się całego SFP do poziomu wskaźnika 55% oznacza, iż mamy do czynienia z luką pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi, której głównymi źródłami są: światowy kryzys finansowy, ograniczenie wskaźnika fiskalizmu (z 35,1% PKB w 2007 roku do 29,3% PKB w 2013 roku) oraz wzrost wskaźnika redystrybucji PKB (wynikający ze wzrostu wydatków sektora przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji i zadań realizowanych z wykorzystaniem środków UE – w 2007 roku było to 41,1% PKB, a w 2013 roku już 48% PKB). Te trzy czynniki spowodowały naruszenie równowagi finansów publicznych. Kryzys finansowy spowodował spadek dochodów podatkowych, będących konsekwencją spadku tempa wzrostu PKB. Nowelizacja ustawy budżetowej w wyniku dyskrejonalnych wyników skutkowałą wzrostem wpływów z niepodatkowych źródeł o 9,6 mld zł. W latach 2010 i 2011 źródła niepodatkowe dodatkowo rekompensowały ubytek dochodów podatkowych. Istotne znaczenie ma tu wpłata zysku NBP w kwocie 3,9 mld zł w 2010 roku i 6,2 mld zł w 2011 roku. W 2009 roku w wyniku nowelizacji budżetu ograniczono wydatki publiczne o 31 mld zł, przy czym należy pamiętać, iż JST – w odróżnieniu od podsektora rządowego – nie mają źródeł dochodów, do których można sięgać jednorazowo w okresie kryzysu finansowego [Lubińska 2011, s.13].

Skala wzrostu długu publicznego do około 55% PKB świadczy o zachwianiu proporcji pomiędzy lewą a prawą stroną bilansu SFP. Lewa strona zmniejszyła się o utracone wpływy ze zredukowanej ustawowo składki rentowej, obniżenie stawek podatku PIT (w konsekwencji istotne zmniejszenie wpływów budżetowych JST), ulga prorodzinna czy likwidacja opłat skarbowych. Po prawej zaś stronie mamy do czynienia w latach 2007-2013 z istotnym

wzrostem pozycji wydatkowych z poziomu redystrybucji 41,1% PKB w 2007 roku do 46,8% PKB w 2013 roku. Z tego około 4% PKB stanowią zadania finansowane ze środków UE. Skala redystrybucji za rok 2011, bez udziału środków UE, wynosi 42,6% PKB. Należy pamiętać, iż absorpcja środków z UE wpływa na prorozwojowe zmiany w strukturze wydatków publicznych (istotnie wzrósł udział nakładów na obszary innowacyjne, gospodarcze i infrastrukturalne). Wzrost stawki VAT, połączony z obniżką składki OFE nie wpłynął na poprawę relacji pomiędzy poziomem fiskalizmu i poziomem redystrybucji.

Normy zadłużenia JST według przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 roku

Od 2014 roku zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) [Wołowicz, Skica 2012, s. 115-127]. Jego definicję zawarto w art. 243 ufp z 27 sierpnia 2009 r. Według nowej koncepcji dopuszczalnych norm zadłużenia możliwości zaciągania długu uzależnione będą głównie od kształtowania się dochodów i wydatków bieżących, czyli od tzw. wyniku operacyjnego budżetu oraz od efektywności zarządzania majątkiem komunalnym, a tym samym możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych. Obok indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przepisy nowej ustawy wprowadzają także regułę niezaciągania długu na cele bieżące jednostki, poprzez ograniczenie możliwości korzystania z ww. instrumentu wyłącznie w odniesieniu do działań inwestycyjnych [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2011, s.4]. Koncepcja ta zmierza do implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań analogicznych do tych, które funkcjonują w szeregu państw UE (np. Francji i Finlandii), jak również innych wysokorozwiniętych państwach członkowskich OECD (np. Norwegii, Nowej Zelandii, czy Stanach Zjednoczonych)¹.

Pochodną nowych rozwiązań są także

¹ Powszechnie uznawaną zasadą, postulowaną w licznych opracowaniach instytucji międzynarodowych takich jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, czy Rada Europy, jest niezaciąganie długu przez podmioty sektora finansów publicznych na cele bieżące.

zapisy art. 243 ust. 3 pkt. 1 oraz art. 244. Zgodnie z treścią pierwszego z nich do relacji wskaźnika długu jednostek samorządu terytorialnego nie wlicza się zobowiązań (za wyjątkiem odsetek), zaciąganych w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków unijnych² i środków pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, aż do terminu ich zakończenia. Zgodnie z lekturą powołanego artykułu, po 90 dniach od realizacji zadania oraz po otrzymaniu należnej refundacji pozostałe z tego tytułu zobowiązania (przede wszystkim na wkład własny), wliczone zostaną do wskaźnika długu jednostki samorządu terytorialnego³. Według powołanego uprzednio art. 244 ufp, do wskaźnika zadłużenia dodaje się kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji lub we wpłatach członkowskich wnoszonych na rzecz związku. Rozwiązanie to jest co prawda zasadne, aczkolwiek nie pozbawione kontrowersji. Ustawowy obowiązek dodawania do kwoty długu JST zobowiązań ich związków komunalnych jest jak najbardziej uzasadniony. Konieczne jest, bowiem wzmocnienie kontroli, a co za tym idzie możliwości oddziaływania JST na dług ich związków. Równocześnie umocowanie jednostek samorządu terytorialnego do działania w tym zakresie może prowadzić do niepowołanych ingerencji władz JST w sferę działalności owych związków, zagrożając ich autonomii [Wołowicz, Reško 2012, s. 28-35].

Mając na uwadze nakreślone tło legislacyjne oraz wyniki badań nt. zadłużenia JST

² W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyłączeniu podlegają zobowiązania zaciągnięte „w związku z umową” zawartą na realizację zadania, co obejmuje zarówno kwotę wkładu własnego, jak i zobowiązania zaciągniętego na sfinansowanie zadania w części podlegającej refundacji. (por. Interpretacja Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów do art. 170 ust. 3 ustawy ufp w odpowiedzi na pismo STI-4834-19/WWR/08/729 z 16 maja 2008 roku).

³ Mając na uwadze przedstawione fakty za nieuzasadnione uznać należy usunięcie z zapisów nowej ustawy ufp definicji potrzeb pożyczkowych budżetu JST. Brak powołanej definicji może powodować istotne niejasności w kwestii celów, którym odpowiadać będzie tak zakres jak i zmiany zapotrzebowania samorządów na finansowanie. Jest tak dlatego, że obok kwot, których jednostka potrzebuje przykładowo na pokrycie deficytu, konieczne jest także wskazanie finansowania tzw. wkładu własnego wymaganego w projektach unijnych – jako celu zaciągania zobowiązań. Fakt ten jest tym bardziej istotny, gdyż zobowiązania te czasowo nie są wykazywane we wskaźniku zadłużenia JST, a niezależnie od tego wchodziły w skład rachunku przychodów i rozchodów budżetu jednostki.

w Polsce i znaczenia omówionych rozwiązań wprowadzanych przez ustawę o finansach publicznych dla dotychczasowej gospodarki długiem, nie sposób nie zauważyć, że ów wskaźnik nie jest pozbawiony wad. Ich wyliczenie zawiera Tablica 1.

Tabela 1. Wady konstrukcyjne indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST w opinii władz samorządowych

W opinii władz samorządowych Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia	
uniemożliwienia zadłużanie się przez te jednostki samorządu terytorialnego, które nie osiągną nadwyżki bieżącej;	opiera się na danych historycznych i nie odzwierciedla aktualnej sytuacji finansowej JST oraz sytuacji prognozowanej;
istotnie obciąża dochody spłatami zobowiązań, co nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek;	wywiera presję na JST, aby sprzedawać majątek w celu poprawienia zdolności obsługi długu;
wymaga przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez JST na następne lata, co powoduje wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach;	może okazać się „kapryśny”, gdyż zależny od wielu zmiennych, wskutek czego będzie trudniej zaplanować jego wielkość, choćby w kategorii wartości planowane a wykonane, gdzie różnica może wynieść kilka procent;
odznacza się dużą podatnością na zmiany w budżecie, tj. przeniesienia środków pomiędzy wydatkami majątkowymi a bieżącymi w klasyfikacji budżetowej. Duże zmiany w tych wielkościach mogą mieć bardzo istotny wpływ na wskaźnik, a w przypadku niebezpieczeństwa jego przekroczenia część pilnych zadań bieżących może zostać niezrealizowana;	ogranicza możliwość wykorzystania przez JST dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami UE i innymi dotacjami, dlatego w podanym w art. 243 ustawy o finansach publicznych wzorze w mianowniku nie powinny znaleźć się dochody ogółem, a np. dochody własne i subwencje (bez dotacji i innych środków (np. z UE), przeznaczonych na konkretne cele);
ogranicza możliwość zaciągania kredytów na inwestycje, pomimo możliwości ich spłaty w kolejnych latach budżetowych (m.in. przy wystąpieniu nadwyżki operacyjnej, która mogłaby zostać wykorzystana na ich spłatę);	wprowadza sposób liczenia nadwyżki operacyjnej, który powoduje, że nie zawiera ona wydatków na odsetki od zobowiązań. Relację nadwyżki do dochodów porównuje się natomiast do relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów. Powoduje to nieadekwatność liczników obu relacji;
podwójnie nalicza kwotę obsługi zadłużenia, ponieważ jest ona uwzględniana również w wydatkach bieżących po prawej stronie wzoru – zmniejsza to zdolność kredytową jednostki;	w odniesieniu do województw samorządowych niewyłączenie z IWZ (dochodów ogółem) środków pochodzących ze zwrotów dotacji od beneficjentów wraz z odsetkami zmniejsza możliwości obsługi zadłużenia w latach następnych, pomimo tego, że środki te nie mogą być wykorzystywane na finansowanie zadań województw, gdyż są zwracane do budżetu państwa;

Źródło: M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie miast...*, dz. cyt., s. 7 i nast.⁴

⁴ Opracowanie na podstawie wyników badań ankietowych Biura Analiz Sejmowych (BAS) przeprowadzonych w marcu 2011 roku wśród miast na prawach powiatu i województw samorządowych na temat stanu obecnego oraz prognoz dotyczących ich finansów i zadłużenia.

Zaprezentowane zestawienie tabelaryczne pokazuje jak szeroko komentowany jest przez środowiska samorządowe nowy sposób kalkulacji limitów zadłużenia JST pomimo, iż formalnie nie zaczął on jeszcze obowiązywać [Zalewski 2011, Fijał 2011, Ofiarski 2010, Świderki 2011]. Fakt ten rodzi szereg pytań tak po stronie samorządowej jak i po stronie implementujących owo rozwiązanie władz centralnych. Pytań dotyczących jego skuteczności dla wzmocnienia efektywności gospodarki finansowej JST, poprawności konstrukcyjnej, czy też zdolności do uchwycenia w kalkulacjach dopuszczalnego limitu zadłużenia realnego potencjału finansowego danej jednostki.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010

Na samorządy nakłada się nowe zadania bez zagwarantowania środków na ich realizację, czego przykładem jest obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Czynione są też oszczędności wydatków budżetu państwa kosztem samorządu. Wszystkie te i inne zmiany, również planowane na niedaleką przyszłość, następują bez rekompensaty utraconych przez samorząd wpływów lub ponoszonych dodatkowych kosztów. Wszystko to prowadzi do poważnych napięć w budżetach samorządowych, ograniczając ich zdolność do finansowania inwestycji. Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu skarbu państwa (Dz.U. z 2010 roku, nr 252, poz. 1692) zostało wydane na podstawie specjalnie w tym celu zmienionego art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Ust. 1 art. 72 stanowi, iż państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1. wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
2. zaciągniętych kredytów i pożyczek;

3. przyjętych depozytów;

4. wymagalnych zobowiązań:

- a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
- b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Nowelizacją ustawy z dnia 16.12.2010 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 1726) w ust. 2 art. 72 została zawarta delegacja ustawowa do wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia, regulującego szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności. Z regulacji art. 72 ust.

1 i 2 wynika, iż przepis ust. 2 odnosi się bezpośrednio do obowiązującej w systemie prawnym ustawy o finansach publicznych w art. 72 ust. 1 ustawowej klasyfikacji zobowiązań publicznych, składających się na państwowy dług publiczny (art. 72 ust. 1 – 4), i że „szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego”, a „rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych”, wymienione w rozporządzeniu nie mogą być sprzeczne z podstawową klasyfikacją art. 72 ust. 1 ufp [Mazurkiewicz 2011, s. 7 i d.]. Przepis art. 72 ust. 2 narusza art. 92 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, iż „organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”, bowiem norma upoważniająca zawarta w tym przepisie uniemożliwia precyzyjne ustalenie dopuszczalnego zakresu aktu wykonawczego wydawanego na jego podstawie. Delegacja ustawowa do wykonania rozporządzenia zawarta w art. 72 ust. 2 ufp, obliguje Ministra Finansów do określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (w tym rodzaje zobowiązań), z uwzględnieniem podstawowych kategorii podmiotowych

i przedmiotowych zadłużenia oraz okresów zapadalności. Te „podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia” zostały jednak sformułowane przez ustawodawcę w art. 72 ust. 1 pkt 1-4 ufp i tą podstawową ustawową klasyfikacją zobowiązań Minister Finansów był związany, wydając, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, akt wykonawczy do ustawy [Kulesza, Bitner 2011, s.12].

Tymczasem w opublikowanym akcie wykonawczym z 23.12.2010 r., bez uprzedniej nowelizacji art. 72 ust. 1 ufp., Minister Finansów zmienił w istocie treść i zakres pojęcia art. 72 ust. 1 pkt 2 ufp., obejmującego kredyty (bankowe) i pożyczki (unormowane w kodeksie cywilnym), stanowiąc arbitralnie w § 3 rozporządzenia, że do tej kategorii zalicza się również umowy PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki podobne do umowy pozycji lub kredytu. Minister Finansów przeniósł te tytuły z podstawowej dla nich kategorii zobowiązań, określonej w art. 72 ust. 1 pkt. 4, gdzie ich zaliczenie do długu publicznego było ograniczone wymogiem ich wymagalności. Zmieniło to na niekorzyść – bez regulacji ustawowej – sytuację prawną m.in. JST finansujących zadania publiczne celu realizacji określonych celów gospodarczych, będących w ustawowym zakresie ich działania⁵. Zatem można stwierdzić, iż art. 72 ust. 2 stoi w sprzeczności z art. 216 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym „... sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa

ustawa”. Skoro określenie tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego ma fundamentalne znaczenie dla jego obliczania, to nie możliwości ich zmiany w drodze rozporządzenia (stosowane zmiany mogą nastąpić wyłącznie na poziomie ustawy). Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wykazywał, że podstawową zasadą techniki legislacyjnej jest, aby dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć [Wołowicz, Reško 2012a, s. 37-43].

Nadawanie szczególnego znaczenia terminom prawnym, określanym odmiennie w innym akcie prawnym, zwłaszcza podstawowym, może wystąpić pod warunkiem jednoznacznego zdefiniowania w ustawie i posługiwania się tym terminem w zdefiniowanym w ustawie znaczeniu. Niedopuszczalne jest natomiast konstruowanie definicji zawierającej kolejne odesłania⁶. Taka redakcja § 3 rozporządzenia z 23.12.2010 r., jako rozporządzenia wykonawczego do art. 72 ust. 1 ufp, wskazuje na jego niezgodność z art. 2 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 163 i art. 216 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Sposób konstrukcji przedmiotowego rozporządzenia narusza zasady przyzwolitej legislacji, dla których podstawą jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa wyznaczająca minimum reguł uczciwości (zakaz ustanawiania pułapek na obywatela – jednostek samorządu terytorialnego). W ramach tej ogólnej zasady zaufania TK sformułował kilka wymogów stanowienia prawa, które zostały naruszone przez analizowane rozporządzenie i jego konsekwencje prawne i ekonomiczne. Do zasad tych można zaliczyć [Kulicki 2010, s. 1-10]:

1. zakaz wstecznego działania prawa, a dokładnie *lex severior retro non agit*. Zakaz stosowania norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (planowane inwestycje, przygotowane WPF oraz

⁵ Art. 163 w zw. z art. 216 ust. 1 Konstytucji. Art. 163 Konstytucji stanowi, iż „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” a ust. 1 art. 216 Konstytucji brzmi „środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”.

⁶ Por. wyroki TK z: 22.05.2002 r. (K 6/02) OTK-A 2002/3, poz. 33; 20.02.2000 r. (K 39/00) OTK-A 2002/1, poz. 4; 20.11.2002 r. (K 41/02), OTK-A 2002/6, poz. 83.

- plany wydatków inwestycyjnych);
2. zakaz stosowania intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych;
 3. nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*;
 4. ochrona praw nabytych i interesów w toku – dotyczy praw nabytych słuźnie, a ograniczenie tej zasady może nastąpić w sytuacjach wyjątkowych (planowane projekty inwestycyjne i społeczne). Zakaz ingerencji w prawa uzyskane słuźnie i zgodnie z ideą sprawiedliwości społecznej. Nie oznacza to jednak, że prawa nabyte nie są niezmiennic. W obecnym systemie normatywnym dopuszczalne jest ograniczenie, a nawet pozbawienie praw nabytych za zgodą ustawy. Zasięgiem działania tej zasady objęte są zarówno prawa publiczne jak i prywatne;
 5. zasada określoności przepisów prawa – to wymóg takiej konstrukcji przepisów, by adresat bez trudności mógł określić konsekwencje prawne z nich wynikające, tzn. nakaz używania pojęć jasnych i klarownych oraz zakaz używania pojęć sprzecznych lub umożliwiających dowolną interpretację, obowiązek jednolitego stosowania prawa.

Planowanie finansowe i Wieloletnie Prognozy Finansowe

Ustawodawca w obrębie zmiany przedmiotowego i podmiotowego zakresu zobowiązań, wchodzących w skład dłuźu publicznego, może dokonywać zmian wynikających ze zmian sytuacji gospodarczej. Musi to być jednak zgodne z zasadami poprawności legislacji. Jednocześnie przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane w dniu 23.12, czyli wtedy, gdy znaczna część JST miała już uchwalone ustawy budżetowe. Czy prawo może działać wstecz, czy może zaskakiwać bez odpowiedniego

vacatio legis, czy może niwelować dłuźgoletnie planowanie finansowe i założenia wieloletnich prognoz finansowych?

Wydane rozporządzenie ma doprowadzić to takiej sytuacji, aby w 2013 roku (kosztem inwestycji JST i kosztem krajowego PKB) uzyskać spadek relacji deficytu do PKB o 0,4 proc., co oznacza, iż rząd chciałby, aby deficyt sektora samorządowego w 2012 roku nie przekroczył 0,6 proc. PKB (około 9,7 mld zł). Minister finansów w przedmiotowym rozporządzeniu zastosował w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego takie same rygory, jak wobec całego sektora finansów i publicznych, w tym – sektora rządowego, nie biorąc pod uwagę konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności samorządu. Nie przeprowadzono lub nie wzięto pod uwagę prognoz dotyczących wpływu nowej regulacji ani na dłuźg publiczny podsektora samorządowego, ani na wysokość wskaźnika dłuźgu do dochodów, który ogranicza możliwości zaciągania dłuźgu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem udział zobowiązań samorządów w konsolidowanym dłuźgu sektora finansów publicznych wynosi nieco ponad 5 proc. Samorządy dysponują w skali rocznej blisko 180 mld zł, z czego na inwestycje przeznaczają prawie 24 proc. (trzykrotnie więcej niż ich deficyt); rząd ma do dyspozycji blisko 300 mld zł, a inwestuje ok. 15 mld. Zadłużenie samorządów w stosunku do ich dochodów rocznych wynosi niespełna 30 proc., zadłużenie rządu (Skarbu Państwa) sięga prawie 330 proc. dochodów budżetu państwa.

Zatem deficyt sektora samorządowego ewidentnie słuźży realizacji fundamentalnych dla rozwoju kraju projektów inwestycyjnych, w większości współfinansowanych ze środków UE. Wydatki inwestycyjne JST tworzą nową wartość dodaną w gospodarce, a poprzez efekt mnoźnikowy stymulują koniunkturę gospodarczą, w sytuacji, gdy sektor przedsiębiorstw wstrzymuje się z inwestycjami. Wprowadzenie analizowanych limitów przekłada się na spadek inwestycji, a w konsekwencji tego zwiększy

się bezrobocie (wzrosną wydatki transferowe państwa) i spadną wpływy z podatków VAT, PIT i CIT. To oznacza w praktyce niższe tempo wzrostu PKB. Rozporządzenie miesza problematykę statystyki długu publicznego (i wymagań Unii Europejskiej w tym zakresie – ESA'95) ze środkami kontroli długu publicznego. Postanowienia ESA'95 mają przede wszystkim zaspokajać potrzebę dostępności porównywalnych, bieżących i rzetelnych informacji na temat struktury i dynamiki sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów i regionów. Oczywiście rząd musi kontrolować poziom długu publicznego, ale rozporządzenie, próbując mierzyć skutki ekonomiczne przedłużenia, myli podejście sprawozdawcze z podejściem represyjnym, czego skutki już obecnie są widoczne na tle praktyki nadzorczej Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Rozporządzenie i jego skutki a zasada adekwatności

Władztwo finansowe samorządu zostało zagwarantowane w art. 167 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przepis ten określa gwarancje dla samorządu terytorialnego w postaci zagwarantowania odpowiedniego poziomu dochodów publicznych. Wykonywanie zadań oznacza konieczność ponoszenia wydatków, dla sfinansowania których samorząd musi uzyskiwać określone źródła dochodów, w tym także poprzez aktywność w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania (partnerstwo publiczno-prywatne, leasing, fundusze z rynku finansowego, finansowanie hybrydowe). Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego zadań do realizacji musi towarzyszyć odpowiednie wyposażenie tych jednostek w środki finansowe pochodzące ze źródeł publicznoprawnych. Można zatem przyjąć, że podstawową gwarancją konstytucyjną samodzielności dochodowej gminy jest obowiązek udziału gminy w docho-

dach publicznych w relacji odpowiedniej do przypisanych im zadań. Przepis art. 167 ust. 1 jest więc pierwszym przejawem obecności w Konstytucji zasady adekwatności (odpowiedniości). Konstytucyjna gwarancja adekwatności wynika z art. 167 odnosi się do wszystkich trzech aspektów samodzielności finansowej gminy, tj. aspektu dochodowego, wydatkowego oraz realizowania gospodarki budżetowej. Można przyjąć, że każde przekazanie gminie nowych zadań lub zwiększenie zakresu już realizowanych bez zmiany repartycji dochodów, czyli zapewnienia nowych źródeł dochodów publicznych, lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej źródeł już istniejących, powinno być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady adekwatności. Konsekwencją konstytucyjnej zasady adekwatności powinno być przyznanie samorządom roszczeń o wyposażenie ich w zasoby finansowe umożliwiające im realizację zadań oraz wprowadzone do systemu prawnego zabezpieczenia związane z ustalaniem właściwego poziomu oraz struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Gwarancja samodzielności i stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Zmieniony przepis art. 72 ust. 2 ufp stwarza ryzyko naruszenia zasad samodzielności i stabilności finansowej JST. Gwarancje finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego stanowią jeden z głównych elementów ich samodzielności. Pojęcie „gwarancje” w sensie prawnym można rozumieć jako zespół instytucji i instrumentów, a także zasad postępowania przyczyniających się skutecznie do zabezpieczenia czegoś lub służenia realizacji jakiegoś celu. Będą to konstrukcje prawne tworzone bezpośrednio, a także pośrednio, np. w celu realizacji ochrony źródeł dochodów publicznoprawnych gmin w taki sposób, aby umożliwić im sfinansowanie we własnym imieniu i na własny rachunek zadań gminy. Podstawowe znaczenie dla gwarancji samodzielności dochodów publicznoprawnych gmin

mają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.” Art. 15 ust. 2 przewiduje natomiast, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.” JST należy zatem zagwarantować z jednej strony odpowiedni udział w dochodach publicznych, a z drugiej strony zapewnić stabilność źródeł dochodów i uniemożliwić dokonywanie modyfikacji przekreślających „odpowiedniość” tego udziału tak, aby faktycznie możliwa była realizacja powierzonych im zadań [Miemiec 2004, s. 42]. Dlatego należy przyjąć, że przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji zawiera również finansową gwarancję dla samorządu terytorialnego. Ustala finansowe władztwo publicznoprawne JST.

Art. 165 stanowi, iż „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Rozporządzenie wydane w dniu 23.12.2010 roku, weszło w życie z dniem 1.01.2011 roku, naruszając art. 2 Konstytucji RP stwierdzający, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, łamiąc wynikającą z tego przepisu zasadę zaufania do państwa i zasadę ochronę interesów w toku, poprzez pominięcie okresu *vacatio legis*. Wydając przedmiotowe Rozporządzenie Minister Finansów nie wziął pod uwagę faktu, że do 1.01.2014 roku obowiązują przepisy art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, który określa limity ostrożnościowe w JST. Zgodnie z tym przepisem łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie zaś roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej

jednostki. Zatem jeżeli – w świetle przepisów rozporządzenia – dojdzie do sytuacji przekroczenia tych limitów, to JST nie będzie mogła zaciągać żadnych nowych zobowiązań wpływających na poziom długu publicznego, będzie też zmuszona do wycofania się ze zobowiązań dotąd podjętych, które w chwili ich podejmowania nie naruszały procedur ostrożnościowych długu publicznego, obecnie zaś prowadzą do przekroczenia limitów obowiązujących w tym zakresie. Obowiązujące od 1.01.2011 roku nowe przepisy wymuszają na JST nagłe i nieprzewidziane zmiany WPF i budżetów tych jednostek, które wskutek zmiany sposobu obliczania państwowego długu publicznego i działając na podstawie prawa obowiązującego do końca 2013 roku przekroczą limit określony w art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku. Należy pamiętać, iż art. 170 nie został zmieniony w ustawie nowelizującej, zatem treść rozporządzenia poprzez swoje skutki pozostaje w sprzeczności z obowiązującym przepisem rangi ustawowej, co stanowi kolejne naruszenie art. 92 Konstytucji RP, który stwierdza rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Problemy JST ze zrównoważeniem budżetów

Jednostki samorządu terytorialnego mają duże problemy nie tylko ze zrównoważeniem swoich budżetów, ale przede wszystkim z pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania nowych projektów inwestycyjnych. Jst starając się wykazać w wieloletnich prognozach finansowych spełnienie wymogów art. 243 ufp, zamiast podejmować realne działania naprawczo-restrukturyzacyjne, wybierają wariant zbyt optymistycznego planowania swoich dochodów i wydatków. Rok 2014 jest pierwszym rokiem obowiązywania parametrycznego limitowania wielkości rocznych spłat zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 114 ust. 2 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Regulacja

ta określa termin wprowadzenia w życie zapisów art. 243 i art. 244 ufp. Nakazano w niej zastosowanie zasad parametrycznego limitowania wielkości rocznych spłat zobowiązań do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego obowiązujących już w 2014 roku. Natomiast w art. 229 ufp zawarto wymóg zgodności niektórych danych finansowych zawartych w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jst, w tym kwoty samego długu. **Stosowanie przepisów znowelizowanej ufp powoduje w istotny wzrost kosztów obsługi zadłużenia samorządów.** Brak możliwości uchwalenia budżetu jeżeli jego realizacja spowoduje, że nie będą spełnione relacje określone w ufp, ewidentnie prowadzi do wydłużania okresów spłaty długu zaciąganego przez JST. Aby zmniejszyć rozchody związane ze uiszczaniem rat lub wykupem zadłużenia i tym samym spełnić relacje wynikające z ufp, jednostki samorządu terytorialnego wydłużają terminy spłaty zobowiązań, co skutkuje znacznym zwiększeniem kosztów obsługi długu. Jednocześnie jst, które mają możliwości finansowe wcześniejszej spłaty już istniejącego długu, nie mogą tego zrobić. Zamiast przeznaczyć dodatkowe środki na realizację zadań, wydają je na odsetki, prowizje czy opłaty od wydłużonych w czasie zobowiązań. Wskaźnik określający limit obsługi długu jednostki samorządu terytorialnego oblicza się dzieląc (dochody bieżące w danym roku + dochody ze sprzedaży majątku w danym roku – wydatki bieżące w danym roku) przez dochody ogółem w danym roku. Ponieważ wskaźnik obowiązuje od 2014 roku, bierze się pod uwagę w jego obliczeniach dane z kolejnych poprzedzających trzech lat, tj. 2011, 2012, 2013. Wskaźnik obsługi długu w 2014 roku musi być mniejszy lub co najwyżej równy limitowi obliczonemu z trzech poprzedzających lat. Ponieważ JST obowiązywał dotychczas 15% limit rocznego poziomu spłat w stosunku do dochodów, wiele z nich zadłużało się nieco zbyt optymistycznie, nie zdając sobie sprawy z restrykcyjności indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W efekcie nowy

wskaźnik uniemożliwia zadłużanie się tym jst, które nie osiągnęły wystarczającej nadwyżki operacyjnej (z różnicy między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi), a także zmusił wiele jednostek do ekspansywnego wyzbywania się mienia komunalnego, celem „ratowania” swojej zdolności do obsługi długu. Przekłada się to, na konieczność przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia na następne lata (wydłużanie terminów spłaty czy zmniejszanie wysokości rat), co powoduje wzrost kosztów z tego tytułu.

Problemy z tradycyjnym finansowaniem wkładu własnego

Nowa perspektywa finansowa zakłada w latach 2014-2020 wydanie przez Polskę około 330 mld zł na rozwój infrastruktury, przy czym należy założyć, iż pierwsze istotne przepływy finansowe pojawią się dopiero w roku 2016. JST mają otrzymać ponad 110 mld zł, co oznacza, iż same muszą wygospodarować kwotę około 70 mld zł tzw. wkładu własnego (z własnych środków)⁷. Oznaczać to powinno, iż samorządy zaplanowały wyższe wydatki majątkowe na najbliższe lata. Nic bardziej mylnego, bowiem analiza Wieloletnich Prognoz Finansowych wskazuje na zaplanowanie dwukrotnie niższych wydatków majątkowych w latach 2016 i 2017, co jest pochodną oceny swoich możliwości i ograniczeń finansowych określonych w art. 243 ufp (indywidualny wskaźnik zadłużenia). Wydatki majątkowe w latach 2016-2017 wyniosą około 42 mld zł⁸, co oznacza, iż samorządy będą miały poważne problemy z uzyskaniem tradycyjnego finansowania wkładu własnego. Według danych Regionalnych Izb Obrachunkowych w około 500 JST indywidualny wskaźnik zadłużenia wynosi zdecydowanie mniej niż 0,5%, co w praktyce wyklucza jakiegokolwiek możliwości zaciągania nowych zobowiązań. W takiej sytuacji warto zastanowić nad alternatywnymi modelami finansowania inwestycji komunalnych, których zastosowanie może w praktyce zneutralizować przedstawione powyżej

⁷ Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

⁸ Obliczenia własne.

bariery. Jedną z nich jest dokapitalizowanie celowej spółki komunalnej. Najpierw trzeba ocenić prawne możliwości wdrożenia tego modelu, sformułować zasady jego realizacji, określić podstawowe warunki dopuszczalności jego stosowania oraz zidentyfikować główne ryzyka związane z wdrażaniem. W praktyce bowiem wdrażanie projektów, których stroną jest JST, w znacznie większym stopniu podlega szczegółowym regulacjom prawnym o bezwzględnie wiążącym charakterze, niż ma to miejsce w stosunkach pomiędzy przedsiębiorcami prywatnymi.

Dokapitalizowanie spółki komunalnej

Spółki komunalne nie są podmiotami samodzielnymi finansowo czy majątkowo. W praktyce samorządy zastępują poręczenia i gwarancje (udzielane na podstawie ustawy o finansach publicznych) umowami cywilnoprawnymi, przez co zobowiązują się do pokrywania strat spółek jako alternatywnego zabezpieczenia ich zobowiązań. Finansowanie kapitałowe finansowania polega na dokapitalizowaniu przez zewnętrzną instytucję finansową spółki powołanej w celu realizacji określonego zadania publicznego, której współnikiem jest jst. Poprzez podpisanie umowy inwestycyjnej jst odkupuje te udziały (akcje), pozostają jej jedynym udziałowcem przez cały okres finansowania. Zobowiązanie jst z tytułu zapłaty za zakup udziałów od zewnętrznej instytucji finansowej będzie powiększać dług publiczny tylko o wartość, w której zobowiązanie to będzie wymagalne. Zapłata za udziały następuje stopniowo z odroczonym terminem i na warunkach ustalonych w umowie odkupu udziałów. Art. 236 ufp stanowi, iż zakup udziałów przez JST jest wydatkiem majątkowym i nie uwzględnia się go przy obliczaniu relacji z art. 243 ufp. Tego typu rozwiązanie pozwala jst realizować projekty inwestycyjne poprzez swoje spółki komunalne bez konieczności obciążania wskaźnika zadłużenia. W celu realizacji procedury finansowania kapitałowego, jst jako współnik spółki podwyższa kapitał zakładowy spółki komunalnej poprzez utwo-

wienie określonej liczby nowych udziałów, które w całości zostają „objęte” przez zewnętrzną instytucję finansującą. Następnie JST oraz instytucja finansująca zawierają umowę sprzedaży nowo utworzonych udziałów w spółce na rzecz danej jst, a zbycie udziałów przez instytucję zewnętrzną na rzecz jst odbywa się po uzgodnionej cenie, nie niższej niż wartość nominalna udziałów, powiększona o uzgodnione „wynagrodzenie” instytucji finansującej. Zapłata przez jst ceny za zakupione udziały następuje w ratach, na zasadach szczegółowo określonych w umowie sprzedaży lub w umowie opcji. Podwyższenie kapitału zakładowego wymaga uchwały zgromadzenia współników i objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym może nastąpić za wkłady pieniężne lub niepieniężne. Podwyższenia kapitału zakładowego można dokonać na mocy zarówno dotychczasowych postanowień umowy spółki wskazujących na maksymalną wysokość podwyższenia kapitału zakładowego i na termin jego podwyższenia lub poprzez zmianę umowy spółki (gdy umowa spółki nie określa maksymalnej wysokości podwyższenia kapitału zakładowego i terminu lub gdy podwyższenie kapitału zakładowego dokonywane jest powyżej kwoty przewidzianej w umowie). Podwyższenie kapitału zakładowego następuje z chwilą jego wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, jednak zarząd może wykorzystać przekazane już środki z chwilą podjęcia uchwały. Koszty związane z podwyższeniem kapitału zakładowego: podatek od czynności cywilnoprawnych, który należy uiścić w ciągu 14 dni od chwili podjęcia uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego.

Optymalizacja podatkowa

Analizę najkorzystniejszego sposobu finansowania z perspektywy spółki komunalnej należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Niemniej jednak należy uwzględnić w szczególności następujące czynniki rozwiązania przewidziane umo-

wą spółki oraz ich zgodność z przepisami ustawy z Kodeks spółek handlowych, koszty związane z przeprowadzeniem transakcji oraz traktowanie na gruncie przepisów podatkowych udostępnionych kwot kapitału, odsetek i pozostałych kosztów transakcyjnych. Z perspektywy podatku dochodowego od osób prawnych, po stronie spółki kwoty przekazane na podwyższenie kapitału zakładowego nie stanowią przychodu podatkowego (neutralne podatkowo). Również w przypadku, kiedy udziały na skutek podwyższenia kapitału obejmowane są powyżej wartości nominalnej, nadwyżka pomiędzy ich wartością nominalną a wartością rynkową nie stanowi przychodu podlegającego opodatkowaniu. Wątpliwości na gruncie obowiązujących przepisów budzi możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego. Kosztami uzyskania przychodu są koszty poniesione w celu osiągnięcia lub zachowania bądź zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Ponieważ zamknięty katalog wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodu nie zawiera tego typu wydatków, wydaje się, iż poniesione przez spółkę w związku z podwyższeniem kapitału wydatki powinny być kosztem uzyskania przychodu w momencie poniesienia jako koszty inne niż bezpośrednio związane z przychodami.

Sprzedaż zwrotna mienia i leasing zwrotny

Inna formą finansowania jest zwrotna sprzedaż mienia i leasing o charakterze zwrotnym. W ramach takiej konstrukcji spółka komunalna sprzedaje nieruchomości instytucji finansowej, aby ją odkupić po określonym w umowie okresie. Użytkowane w ten sposób dochody ze sprzedaży mienia poprawiają relację określoną w art. 243 ufp. Spółka (lub JST) uzyskuje dzięki temu środki na inwestycję, cały czas zachowując kontrolę nad sprzedaną nieruchomością. Wykup zaś nieruchomości

jest traktowany jest jako wydatek majątkowy, przez co nie wpływa negatywnie na wysokość długu JST. Podstawowym celem transakcji leasingu zwrotnego jest pozyskanie środków finansowych poprzez uwolnienie „zamrożonego” kapitału w majątku jst, przy jednoczesnej gwarancji jego odkupienia po określonym okresie leasingu. W takiej transakcji przedmiotem leasingu zwrotnego jest najczęściej nieruchomość będąca własnością jst. Nieruchomość może być wniesiona przez jst aportem do spółki celowej utworzonej specjalnie na potrzeby takiej operacji lub spółki komunalnej już istniejącej, w której jst posiada 100% udziałów. Transakcja może być też przeprowadzana bezpośrednio przez samą jst. Przystępując do transakcji leasingu zwrotnego, jst lub spółka komunalna zawiera umowę sprzedaży oraz umowę leasingu, na podstawie której nadal korzysta z tej nieruchomości. Z punktu widzenia interesu publicznego, jst powinna zwrócić uwagę na zapisy umów, które zabezpieczają jej prawo do odkupu lub pierwokupu nieruchomości będącej przedmiotem transakcji. Dla oceny tego typu transakcji z punktu widzenia zabezpieczenia mienia JST jest to bardzo ważny zapis, który wskazuje na czysto finansowy aspekt całej transakcji i nie powoduje wątpliwości związanych z uszczuplaniem mienia JST. Przez cały okres leasingu spółka komunalna dokonuje zapłaty rat leasingowych do funduszu leasingowego, a po okresie transakcji następuje wykup nieruchomości przez spółkę. Niewątpliwą korzyścią takiej transakcji jest uzyskanie jednorazowej wpłaty środków finansowych do budżetu jst lub poprzez spółkę komunalną, co poprawia wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia i pozwala na finansowanie z tych środków innych bieżących potrzeb inwestycyjnych.

Leasing zwrotny pozwala także na uzyskanie przez JST finalnego obiektu użyteczności publicznej wraz z zapewnieniem finansowania całego okresu realizacji inwestycji. Fundusz leasingowy może przejąć na siebie zarówno ryzyko finansowania projektu, jak również ryzy-

ko techniczne okresu realizacji inwestycji. W przypadku, gdy spółka komunalna zatrudnia wykonawcę inwestycji i jest odpowiedzialna za budowę lub rozbudowę nieruchomości, finansowanie inwestycji jest zapewniane poprzez kredyt pomostowy w banku. Zabezpieczeniem jest umowa przedwstępna z firmą leasingową na zakup gotowego obiektu lub poprzez zaliczki wpłacane przez firmę leasingową, które są ustalane w umowie przedwstępnej. W tym wariantcie rola firmy leasingowej jest czysto finansowa, zapewniająca płynność projektu w fazie realizacji. Dla jest niewątpliwą zaletą tego modelu jest możliwość uzyskania finansowania danego projektu bez konsekwencji prawnych zadłużania budżetu. Jednak w tym modelu finansowym całe ryzyko spoczywa na JST lub spółce komunalnej. Zatem aby JST mogła uzyskać jak najwięcej korzyści z tego typu finansowania, warto zastanowić się nad wynegocjowaniem realizacji inwestycji „pod klucz”, przenosząc tym samym na partnera prywatnego nie tylko obowiązek zapewnienia finansowania nakładów inwestycyjnych, ale również wszelkie pozafinansowe ryzyko okresu inwestycji. Po zrealizowaniu projektu staje się on przedmiotem leasingu zwrotnego pomiędzy jst (spółką komunalną) a firmą leasingową.

Spółki, które w swojej działalności gospodarczej korzystają ze składników majątku na podstawie umów leasingu, mogą mieć trudności z ewidencjonowaniem szczególnych przypadków takich transakcji. Wynika to z faktu, że ustawa o rachunkowości nie odnosi się wprost do tej kwestii. W tym zakresie spółki mogą korzystać tylko z art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości. W przypadku spełnienia jednego z siedmiu warunków zawartych w tym przepisie umowę należy zakwalifikować jako leasing finansowy. Ustawa o rachunkowości nie reguluje natomiast takich kwestii, jak leasing zwrotny. Do niedawna spółki komunalne w tym zakresie mogły korzystać z rozwiązań Międzynarodowego Standardu Rachunkowości 17 – Leasing. Obecnie kwestię tę wyja-

śnia krajowy standard rachunkowości nr 5 – Leasing, najem, dzierżawa. Został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym ministra finansów z 12 marca 2008 r. nr 4, poz. 35.

Bibliografia

1. Fijał L., *Wątpliwe wskaźniki zadłużenia*, <http://www.wspolnota.org.pl/arttyku-1/7455,w%C4%85tpliwe-wska%C5%BAniki-zad%C5%82u%C5%BCenia> z dnia 18 lipca 2011.
2. Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*, Analizy, Biuro Analiz Sejmowych 2011, Nr 13 (57). http://wartowiedziec.org/attachments/article/3479/Analiza_%20BAS_2011_57_ostateczny.pdf z dnia 17 lipca 2011 r.
3. Kulesza M., Bitner M., *Zatapanie zielonej wyspy*, „Rzeczpospolita” z 18.04.2011.
4. Lubińska T., To nie rozdęte wydatki są problemem, „Rzeczpospolita” z 13.05.2011 r., dodatek: *Ekonomia i Rynek*, str. E13.
5. Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych*, [w:] Z. Szpringer (red.), *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych* (przed pierwszym czytaniem), Druk Sejmowy nr 1181, Biuro Analiz Sejmowych nr 4/2009.
6. [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A089A278CC83AAACE-C12575ED0025686F/\\$file/ppc_4-2009.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A089A278CC83AAACE-C12575ED0025686F/$file/ppc_4-2009.pdf) z dnia 17 lipca 2011 r.
7. Mazurkiewicz M., Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne, „Finanse Komunalne”, Nr 4/2011.
8. Miemieć W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited 2005.
9. Skica T., Wołowicz T., *Kontrowersje wokół długu*. [w:] Cichocka I. (red.) *Case Study*. Materiały dydaktyczne dla stu-

dentów TOM II. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2012.

10. Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2010, Nr 1-2.
11. Świderek I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań* – zarys problemu, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 6.
12. Wołowicz T., Reško D., **Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych – konsekwencje prawne i ekonomiczne**, „Przegląd Po-

datków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012. Nr 7. s. 28-35.

13. Wołowicz T., Reško D., **Nowe reguły zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – konsekwencje prawne i ekonomiczne**, „Finanse Komunalne” 2012a, Nr 11. ss. 37-43.
14. Zalewski Ł., *Połowa powiatów się nie zadłuża*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387580,polowa_powiatow_sie_nie_zadluzy.html z dnia 17 lipca 2011.