

Paweł Galiński*

Uwarunkowania wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego

Wstęp

W Polsce możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) zdeterminowane są przepisami prawa, które oddziałują m.in. na jego wielkość. Stąd zadłużenie wynika z wykorzystania takich instrumentów, jak: papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne, kredyty i pożyczki, przyjęte depozyty oraz określone zobowiązania wymagalne [ustawa, 2009, art. 72 pkt 1]. Do grupy kredytów i pożyczek należy zaliczać również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (mające wpływ na poziom długu publicznego), papiery wartościowe o ograniczonej zbywalności, umowy sprzedaży (jeżeli cena jest płatna w ratach), pewne umowy leasingu oraz wszelkie umowy nienazwane (z terminem zapłaty powyżej roku) dotyczące finansowania usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umów pożyczkowych lub kredytowych [rozporządzenie MF, 2011, § 3 pkt 2]. W konsekwencji środki gromadzone za pośrednictwem kredytów, pożyczek czy obligacji komunalnych stanowią przychód budżetu JST, ich spłata stanowi rozchód, zaś koszty (odsetki, prowizje) kwalifikowane są do wydatków [KR RIO, 2016, s. 19–21]. Jednocześnie maksymalny udział wielkości rat i odsetek związanych ze spłatą zadłużenia w dochodach ogółem w danym roku wynika ze średniego z ostatnich trzech lat udziału wielkości wyniku bieżącego (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) powiększonego o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. Jednakże stosowanie określonych niestandardowych instrumentów finansowych umożliwia obejście tych ograniczeń, głównie z powodu odmiennej, w relacji do intencji prawodawcy, kategoryzacji wpływów i wypływów środków finansowych. Stąd celem artykułu jest określenie uwarunkowań wykorzystywania tego typu instrumentów, które wynikają z ich konstrukcji ekonomicznej oraz sytuacji budżetu jednostki.

* Dr, Katedra Bankowości i Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, pawel.galinski@ug.edu.pl

1. Charakterystyka niestandardowych instrumentów finansowych wykorzystywanych przez JST

W działalności JST pojęcie niestandardowych instrumentów finansowych odnosi się do różnorodnych konstrukcji prawnych, wynikających najczęściej z zawarcia kilku umów jednocześnie, które nie podlegają ustawowemu mechanizmowi ograniczającemu zadłużenie [Budner-Iwanicka, 2017, s. 39].

W Polsce do najczęstszych niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych JST należą: finansowanie kapitałowe, sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny, płatność ratalna, jak również subrogacja [KR RIO, 2016, s. 23]. W pierwszym z wymienionych instrumentów, tj. w finansowaniu kapitałowym, zakłada się utworzenie przez JST spółki komunalnej bądź przystąpienie do już istniejącej, która realizowałaby jej zadania własne. Dokapitalizowywanie tego podmiotu przez JST wiąże się zatem z ponoszeniem wydatków majątkowych w przeciwieństwie do możliwej konieczności klasyfikowania ich jako wydatki bieżące, gdyby te zadania realizowano bezpośrednio z budżetu jednostki. W rezultacie oddziałuje to pozytywnie na możliwość generowania nadwyżki operacyjnej (dodatni wynik bieżący) i zdolność do regulowania zobowiązań. Spółki te mogą również zaciągać dług, który nie jest zaliczany do tytułów dłużnych [NIK, 2015, s. 8]. Jednak w praktyce może wystąpić tam zjawisko tzw. ukrytych gwarancji, czy konieczności wykupu długu przez JST w przypadku niewypłacalności określonej spółki [Feng, 2015, s. 41]. Ponadto zanizanie dopłat do funkcjonowania tych spółek umożliwia zmniejszenie deficytu budżetowego [Jankiewicz, 2014, s. 90] bądź wygenerowanie nadwyżki budżetowej. Tym samym sztucznie poprawia się wiarygodność finansową jednostki, która szacowana jest m.in. poprzez kalkulację określonych wskaźników sytuacji budżetowej JST.

Jeżeli zaś chodzi o sprzedaż zwrotną to następuje tu zbycie nieruchomości przy założeniu odpłatnego jej wykorzystywania do momentu ponownego nabycia. W konsekwencji sprzedaż ta stanowi dochód ze sprzedaży majątku, odkupienie jest wydatkiem majątkowym, zaś czynsz dzierżawny klasyfikowany jest jako wydatek bieżący [KR RIO, 2016, s. 24–26], niebędący kosztem finansowym [Kluza, 2015, s. 58]. Zatem dochodzi tu do poprawy maksymalnego limitu zadłużenia jednostki. W takich umowach zostaje wyłączona odpowiedzialność podmiotu zakupującego daną nieruchomość z tytułu rękojmi za jakiegokolwiek jej wady fizyczne, a JST przejmuje obowiązek zarządzania i utrzymania przedmiotu umowy [wyrok WSA, 2015]. Stąd tego typu operacje stosuje się w jednostkach, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej [BKS, 2015, s. 17].

Z kolei leasing zwrotny zakłada dłużne finansowanie, którego podstawą jest odpłatne i wzajemne przenoszenie praw majątkowych w celu uwolnienia środków finansowych bez ograniczenia w uprawnieniach do korzystania ze środka trwałego. To ograniczenie mogłoby bowiem wystąpić w przypadku zawarcia jedynie transakcji sprzedaży danego środka trwałego. Wpływy ze sprzedaży składnika majątkowego zostają więc ujęte w budżecie JST jako dochód majątkowy, zapłata za powrotne przeniesienie własności (po okresie leasingu) jako wydatek majątkowy, a opłaty ponoszone w okresie leasingu mogą mieć charakter wydatków bieżących bądź majątkowych [KR RIO, 2016, s. 26–27]. Celem takiej operacji jest zatem, jak wspomniano, pozyskanie środków finansowych na finansowanie zadań własnych [NIK Wrocław, 2015, s. 3]. Umożliwia on zatem wydatkowanie środków na inwestycje w przypadku ograniczeń wynikających z konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia, także pomimo posiadania wysokiej nadwyżki operacyjnej [Cichocki, Moser, 2016, s. 151].

Wydatek majątkowy stanowi także płatność ratalna. Polega ona na wykupieniu przez podmiot zewnętrzny wierzytelności z tytułu wykonania usług, dostaw bądź robót budowlanych dla JST i rozłożeniu jej spłaty w czasie. Koszty finansowania mogą zostać tu ujęte w cenie usługi [Wołowicz, 2017, s. 58]. Dodatkowo korzyścią tego instrumentu jest brak konieczności uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w kontekście jego zastosowania [KR RIO, 2016, s. 29].

Natomiast subrogacja polega na spłacie wierzyciela przez osobę trzecią i tym samym nabyciu przez nią wierzytelności do wysokości dokonanej zapłaty, jeżeli działa ona za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela. Taka operacja może mieć cechy tożsame z uzyskaniem przez JST kredytu (pożyczki) na zaspokojenie określonego zobowiązania. Spłata na rzecz wskazanej osoby trzeciej jest w budżecie jednostki ujmowana jako wydatek bieżący bądź majątkowy, co wynika z charakteru zaspokojonego zobowiązania [NIK, 2016, s. 17]. Ponieważ nie stanowi ona nowego zadłużenia, a zarazem przychodu bądź rozchodu w budżecie jednostki, to jest ona neutralna z punktu funkcjonowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W swojej istocie jest zbliżona do kredytu konsolidacyjnego, w ramach którego można ustanowić inne okresy spłaty, wydłużyć karencję, a nawet zmienić zabezpieczenia [Kluza, 2015, s. 53–61]. Jednak w praktyce dłużnik obciążany jest dodatkowymi kosztami w postaci prowizji, marży czy odsetek [Budner-Iwanicka, 2017, s. 41].

2. Dysfunkcje wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowych w JST

Wykorzystywanie niestandardowych instrumentów finansowych może wywoływać pewne dysfunkcje w działalności JST. Dotyczą one głównie finansowych uwarunkowań zarządzania budżetem oraz ekonomicznych aspektów gospodarowania majątkiem. Przede wszystkim dochodzi tu często do generowania długu z naruszeniem przepisów w zakresie zaciągania zobowiązań wieloletnich. Stąd nierzetelnie i nierealistycznie wykazuje się dane w sprawozdawczości budżetowej oraz w wieloletniej prognozie finansowej, ograniczając skuteczność planowania budżetowego. Podnoszone jest tu również naruszanie zasad dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów [KR RIO, 2016, s. 36]. Stąd gospodarność stosowanych niestandardowych instrumentów finansowych oceniana jest często niekorzystnie. Łączne koszty wykorzystania tych instrumentów są bowiem zazwyczaj wyższe w relacji do kredytów bankowych [NIK, 2016, s. 26]. Wątpliwe jest więc osiągnięcie podstawowego celu zarządzania długiem, tj. zapewnienia realizacji potrzeb finansowych przy możliwie najniższych kosztach w średnim i długim okresie [Budzeń, 2016, s. 201]. Operacje te poprzedza również możliwość ponoszenia znaczących kosztów związanych z obsługą prawną i pozyskaniem opinii prawnych, publikacją ogłoszeń prasowych czy sporządzaniem operatów szacunkowych nieruchomości [NIK Wrocław, 2015, s. 9]. Co więcej, te ostatnie także uważa się wielokrotnie za sporządzone w sposób nierzetelny [KR RIO, 2016, s. 36]. W konsekwencji błędnie dokonuje się ewidencji operacji gospodarczych, co nie sprzyja utrzymaniu ich wiernego obrazu [RIO Olsztyn]. To z kolei oddziałuje na uwarunkowania ryzyka działalności jednostki i zarządzania nią. Dodatkowy wzrost ryzyka powoduje fakt częstego nieprzeprowadzania rzetelnej analizy warunków, skutków finansowych oraz bezpieczeństwa stosowania niestandardowych instrumentów finansowych w JST [NIK, 2016, s. 28]. Niegospodarność w stosowaniu niektórych z tych operacji, np. leasingu zwrotnego, wiąże się również z sytuacją niekorzystnej ceny odkupu określonej nieruchomości (według wcześniej zawartej umowy) w stosunku do kształtowania się jej aktualnej ceny rynkowej [NIK Wrocław, 2016, s. 4]. Jako nieprawidłowość wskazuje się również korzystanie z tych instrumentów bez zastosowania odpowiedniego trybu prawa zamówień publicznych [Pismo MAC, 2015].

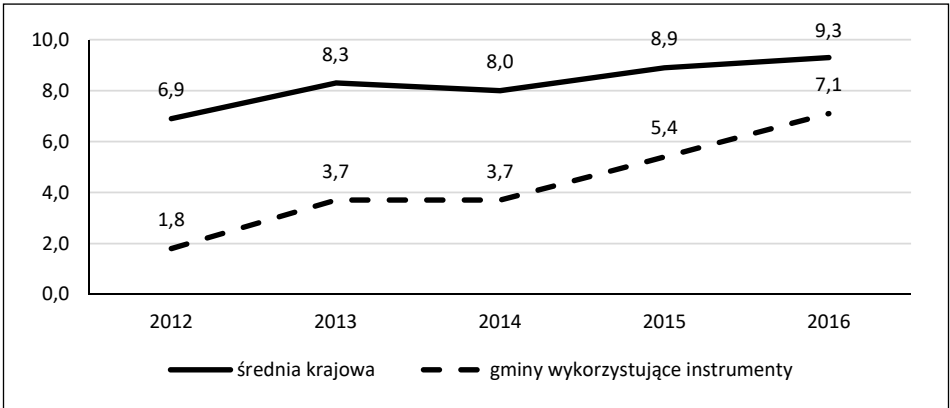
3. Finansowe uwarunkowania wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowych

W czerwcu 2015 r. wysokość zadłużenia JST z tytułu wykorzystania niestandardowych instrumentów finansowych w parabankach wynosiła około 508 mln zł, z tego pożyczki – 44,5%, wykup i cesja wierzytelności – 15,0%, leasing zwrotny – 9,8%, subrogacja – 5,3%, sprzedaż zwrotna – 4,1%, inne – 21,3% [NIK, 2016, s. 18]. Według wykazu JST korzystających ze sprzedaży zwrotnej lub leasingu zwrotnego w latach 2012–2015, opublikowanego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, należało do tej grupy sześć gmin miejsko-wiejskich i cztery gminy wiejskie [KR RIO, 2016, s. 68]. Gminy te charakteryzowały się występowaniem niższego od średniej krajowej dla poszczególnych ich typów, przeciętnego udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (rys. 1–2). Relacja ta determinuje bowiem, jak wspomniano, kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zadłużenia, a zatem możliwości zaciągania długu po 2013 r. Co więcej, w latach 2012–2016 w jednej z tych gmin miejsko-wiejskich oraz w trzech gminach wiejskich wystąpił co najmniej w jednym roku deficyt operacyjny. Stąd w latach 2014–2015 w analizowanych gminach wiejskich wystąpiła przeciętnie ujemna relacja nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (rys. 2). Niemniej jednak w 2016 r. w obydwu grupach gmin przeciętna wartość tego wskaźnika zbliżyła się do średniej krajowej.

Jeżeli zaś chodzi o wielkość długu to w badanych gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, które korzystały w latach 2012–2015 ze sprzedaży zwrotnej i leasingu zwrotnego, w większym stopniu, w relacji do średniej krajowej, obciążał on gromadzone tam dochody ogółem (rys. 3–4). Szczególnie w tych gminach wiejskich wystąpił wzrost średniego poziomu tej relacji po 2013 r., tj. po okresie, kiedy przestał on pełnić funkcję ustawowego limitu (relacja ta, pod pewnymi uwarunkowaniami, nie mogła przekroczyć 60%). W rezultacie w 2015 r. w każdej z analizowanych gmin wiejskich udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem był wyższych aniżeli wspomniane 60% (w jednej z jednostek było to aż 406%). Stąd czynnik ten również ograniczał te jednostki w procesie zaciągania zadłużenia, determinowanego wcześniej opisanymi przepisami ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia ministra finansów w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych. Warto wspomnieć, iż w latach 2012–2015 w jednej z tych gmin wiejskich oraz jednej miejsko-wiejskiej wystąpił wyższy od średniej krajowej udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem [MF 2015; 2017]. Zatem większe ryzyko utraty płynności finansowej ograniczało możliwości wykorzystywania tam kredytów, pożyczek i środków z emisji papierów wartościowych, poddanych prawnym limitom.

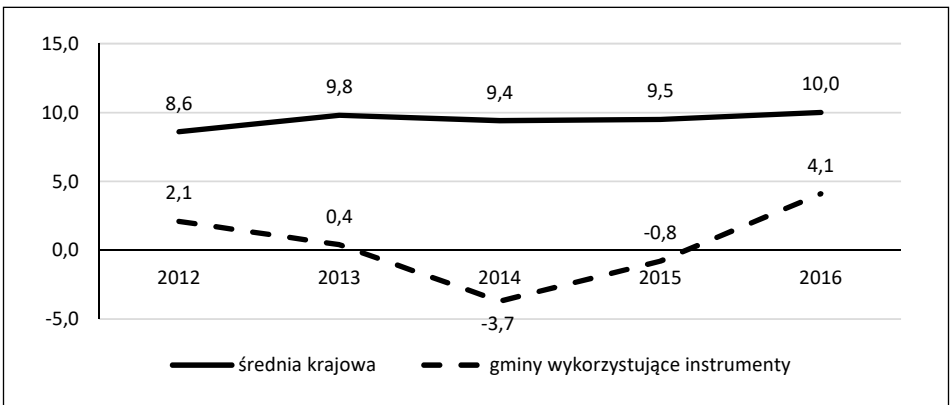
Pomimo iż w latach 2013–2016 w Polsce średni udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz zobowiązań ogółem w dochodach ogółem był korzystniejszy w gminach wiejskich aniżeli miejsko-wiejskich, to w przypadku analizowanych typów jednostek (korzystających ze sprzedaży zwrotnej i leasingu zwrotnego) sytuacja była odmienna (rys. 1–4).

Rysunek 1. Średni udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w gminach miejsko-wiejskich wykorzystujących leasing zwrotny i sprzedaż zwrotną na tle średniej krajowej w latach 2012–2016 (%)



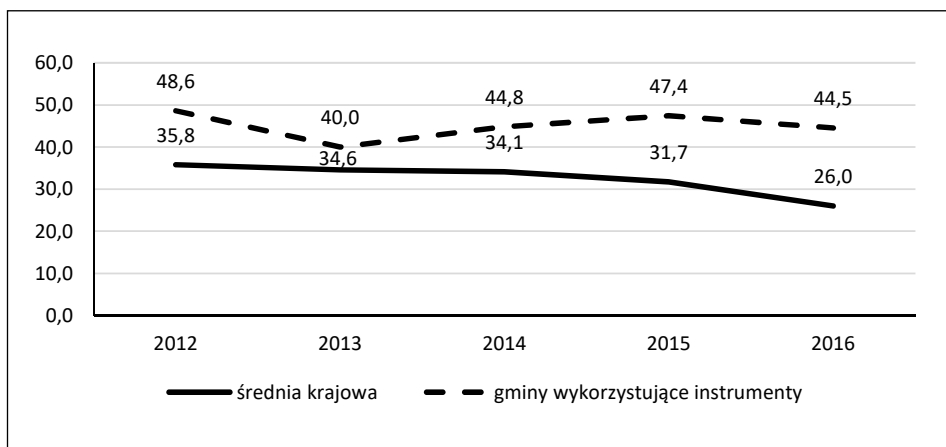
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [MF, 2015; 2017].

Rysunek 2. Średni udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w gminach wiejskich wykorzystujących leasing zwrotny i sprzedaż zwrotną na tle średniej krajowej w latach 2012–2016 (%)



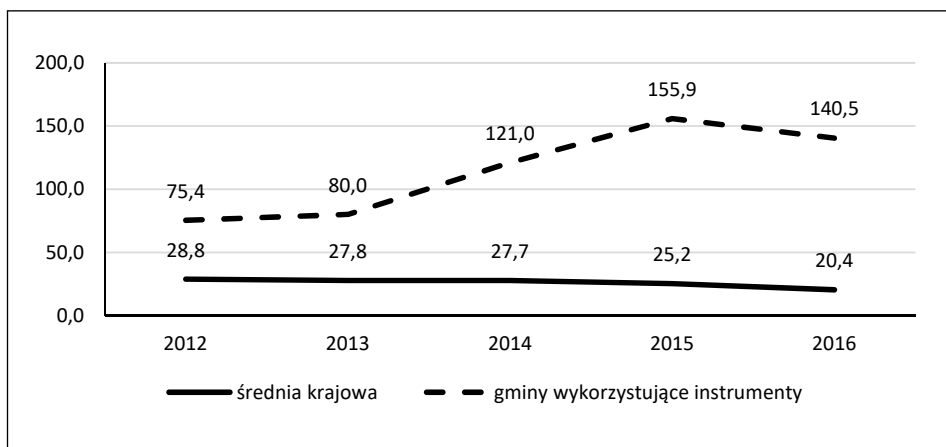
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [MF, 2015; 2017].

Rysunek 3. Średni udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w gminach miejsko-wiejskich stosujących leasing zwrotny i sprzedaż zwrotną na tle średniej krajowej w latach 2012–2016 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [MF, 2015; 2017].

Rysunek 4. Średni udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w gminach wiejskich stosujących leasing zwrotny i sprzedaż zwrotną na tle średniej krajowej w latach 2012–2016 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [MF, 2015; 2017].

Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż w Polsce JST mogą wykorzystywać tzw. niestandardowe instrumenty finansowe, których konstrukcja ekonomiczna i prawna wyłącza je z ustawowych limitów dotyczących zadłużania się tych jednostek. Zastosowanie tych instrumentów, pomimo generowania długu, może poprawić wielkość nadwyżki operacyjnej bądź ograniczyć wielkość zobowiązań i kosztów ich obsługi w danym roku.

To z kolei poprawia indywidualny wskaźnik zadłużenia. Jednakże związane jest to, jak scharakteryzowano w pracy, z ponoszeniem określonych kosztów o charakterze finansowym bądź ze wzrostem ryzyka prowadzenia działalności przez JST. W tym ostatnim przypadku chodzi przede wszystkim o ekonomiczne aspekty gospodarowania majątkiem. Poza tym zaburzony zostaje tam proces planowania finansowego, oceny sytuacji finansowej, w tym zdolności kredytowej, jak również sporządzania sprawozdań finansowych. Zatem zniekształcony zostaje obraz funkcjonowania tego typu jednostek w gospodarce.

W rezultacie na korzystanie z tych niestandardowych instrumentów finansowych podatne są gminy, które charakteryzują się: niskim udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, większym obciążeniem dochodów ogółem przez dług czy większym od średniej znaczeniem zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. To z kolei determinuje wzrost ryzyka finansowego w ich działalności, możliwość utraty płynności finansowej i zdolności do należytego realizowania zadań publicznych.

Literatura

- Budner-Iwanicka L. (2017), *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Budzeń D. (2016), *Refinansowanie długu lokalnego w Polsce*, „Studia BAS”, nr 3.
- Cichocki H., Moser K. (2016), *Leasing zwrotny jako forma finansowania JST – wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych*, „Kontrola Państwowa”, nr 1.
- Departament Budżetu i Finansów, Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2016), *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową*, Warszawa.
- Feng X. (2015), *Local Government Debt and Municipal Bonds in China: Problems and a Framework of Rules*, „The Copenhagen Journal of Asian Studies”, No. 31.
- Jankiewicz S. (2014), *Powierzenie usług spółce komunalnej a dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40.
- Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych (BKS) (2015), *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 170) z dnia 9 września 2015 r.*, Warszawa.
- Kluza K. (2015), *Innowacje finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego na skutek wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 238.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO) (2016), *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź.
- Ministerstwo Finansów (MF) (2015), *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014*, Warszawa.

- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2015), *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2015), Wystąpienie pokontrolne. Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.118.2015 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 24 sierpnia 2015 r., Delegatura we Wrocławiu, Wrocław.
- Pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji (MAC) z dnia 9 września 2015r. do Marszałka Sejmu RP. BM-WP.072.312.2015.
- 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 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.
- Wołowicz T. (2017), *Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe*, „Biuletyn Uzdrawiskowy”, nr 2.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014–2016 (2017), Ministerstwo Finansów (MF), Warszawa.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) z Łodzi z dnia 23 czerwca 2015 r., I SA/Łd 511/15.
- Wystąpienie pokontrolne z dnia 1 marca 2017 r. RIO.II.600-105/2016. (2016), Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO) w Olsztynie.

Streszczenie

W artykule scharakteryzowane uwarunkowania wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego niestandardowych instrumentów finansowych. Stanowią je operacje, które wyłączone są spod prawnych ograniczeń zadłużania się tych jednostek. Opisano specyfikę tych instrumentów, ich wpływ na kształtowanie się głównych kategorii budżetu oraz ich dysfunkcje. Omówiono również powody ich wykorzystywania. W tym celu przeanalizowano czynniki determinujące indywidualny wskaźnik zadłużenia w gminach, które korzystały z tego typu instrumentów. Oceniono tu zatem kształtowanie się udziałów: nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2012–2016.

Słowa kluczowe

niestandardowe operacje finansowe, dług, budżet, jednostka samorządu terytorialnego

Conditions of using non-standard instruments of financing budget requirements by local governments (Summary)

The article characterizes the determinants of the use of non-standard financial instruments by local governments. These are operations that are eliminated from the legal restrictions concerning the indebtedness of the units. The specifics of these instruments, their impact on shaping major budget categories and their dysfunctions are described. The reasons for their use are also discussed. Therefore,

the issues determining the individual debt ratio in local governments that benefited from this type of instruments were analysed. Hence, the shares of: operating surplus in total revenues as well as total liabilities in total revenues in urban-rural and rural communes between 2012 and 2016 were assessed.

Keywords

non-standard instruments, debt, budget, local government