



**KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH**

**NIESTANDARDOWE INSTRUMENTY FINANSOWANIA
POTRZEB BUDŻETOWYCH
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**



ŁÓDŹ 2016
www.rio.gov.pl

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

**Niestandardowe instrumenty finansowania
potrzeb budżetowych jednostek samorządu
terytorialnego**



**Łódź 2016
www.rio.gov.pl**

**Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi
organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej
m.in. jednostek samorządu terytorialnego**

Izba przygotowująca Informację¹

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Łodzi

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

www.lodz.rio.gov.pl

Oprawa graficzna:
Maciej Woźniak

¹ Ze względu na znaczący zakres danych objętych weryfikacją, przedstawione w opracowaniu informacje dotyczące parametrów ekonomicznych, będących podstawą analiz i ocen, uzyskano w procesie przetwarzania danych z wykorzystaniem narzędzi informatycznych CAAT. Analizy i przetworzenia danych dokonano przy wsparciu oprogramowania ACL wersja 9.1.0.000 nr licencji RIO:ACL#0000528707, z uwzględnieniem rozwiązań technicznych opracowanych i wdrożonych przez autorów niniejszej publikacji.

Spis treści

I.	Uwagi wprowadzające	5
1.	Uzasadnienie przygotowania Informacji	5
2.	Dług jednostek samorządu terytorialnego.....	7
3.	Środki zagraniczne, w tym z budżetu Unii Europejskiej.....	12
4.	Podsumowanie.....	15
II.	Analiza stanu prawnego	18
III.	Charakterystyka najczęściej stosowanych instrumentów finansowych	23
IV.	Wyniki kontroli regionalnych izb obrachunkowych	31
1.	Dane dotyczące wymiaru finansowego kontroli	31
2.	Dane finansowe dotyczące skontrolowanych jednostek samorządowych.....	33
3.	Najważniejsze wyniki kontroli.....	36
3.1.	Nieprawidłowości w zakresie zaciągania zobowiązań	37
3.2.	Wykazywanie w sprawozdaniach nierzetelnych danych dotyczących długu.....	41
3.3.	Nierealistyczne sporządzanie wieloletniej prognozy finansowej.....	43
3.4.	Brak zabezpieczenia interesów ekonomicznych i majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w zawieranych umowach (porozumieniach).....	46
3.5.	Działania podejmowane w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych.....	53
3.6.	Pozostałe naruszenia.....	58
V.	Działania pokontrolne	60
VI.	Działalność nadzorcza	62
VII.	Analiza końcowa	66
VIII.	Wnioski i rekomendacje.....	73
IX.	Załączniki.....	75

Wykaz powoływanych aktów prawnych z publikatorami

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

Rozporządzenie 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 Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

I. Uwagi wprowadzające

1. Uzasadnienie przygotowania Informacji

Prowadzone przez regionalne izby obrachunkowe (RIO) kontrole gospodarki finansowej jako jedno z ważniejszych zagadnień eksponują zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Niezależnie od kontroli o charakterze kompleksowym, w latach 2013 – 2014 izby przeprowadziły dwie kontrole o charakterze koordynowanym dotyczące zadłużenia jednostek samorządowych i przestrzegania przez nie ustawowych limitów zobowiązań dłużnych oraz ich spłaty. W pierwszej uczestniczyło 16 izb, podejmując kontrole w 90 jednostkach samorządu terytorialnego (w 10 województwach, 14 powiatach i 66 gminach)², w drugiej wzięło udział 15 izb, a kontrole przeprowadzono w 61 jednostkach samorządowych (w 54 gminach i 7 powiatach)³. Wykazy jednostek objętych wskazanymi kontrolami przedstawiono w załącznikach nr 1 i 2 do opracowania.

Wyniki kontroli pokazały szereg negatywnych zjawisk wynikających z istotnego wzrostu długu samorządu terytorialnego, wśród których należy wyróżnić:

- niezachowanie ustawowo określonych limitów długu i spłaty zobowiązań,
- finansowanie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego z niedozwolonych prawnie źródeł,
- nierzetelne planowanie i prognozowanie wartości finansowych w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej,
- brak monitorowania procesów związanych z wykonaniem budżetu, co skutkowało zaciąganiem zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe budżetu,
- dopuszczenie do wystąpienia zobowiązań wymagalnych,
- nierzetelne prezentowanie w sprawozdaniach finansowych i budżetowych danych dotyczących długu i jego spłaty,
- brak wystarczających procedur kontroli zarządczej w zakresie operacji związanych z zaciąganiem długu i jego spłatą,

² Wyniki kontroli zaprezentowane zostały w wydanej w 2014 roku Informacji „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty”, Łódź 2014 r., udostępnione, m.in., na stronie RIO w Łodzi www.lodz.rio.gov.pl

³ Wyniki kontroli zaprezentowane zostały w Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku, Warszawa 2015 r., s. 83 i nast. Udostępnione także na stronie KR RIO www.rio.gov.pl

- brak należytego, bieżącego monitorowania sytuacji finansowej, w tym poziomu zadłużenia spółek komunalnych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Przeprowadzone przez RIO kontrole zadłużenia, jak również pozostałe kontrole gospodarki finansowej, ujawniły w odniesieniu do ostatnich trzech lat coraz wyraźniejszą tendencję wykorzystywania przez jednostki samorządowe rozmaitych formuł prawnych dla pozyskania środków finansowych, określanych potocznie jako niestandardowe instrumenty finansowe. Odróżniają się one od instrumentów klasycznych, do jakich należą kredyty, pożyczki, papiery wartościowe, obejmując coraz bardziej zróżnicowane konstrukcje prawne, identyfikowane bardzo często na gruncie przepisów o finansach publicznych, jako 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. Coraz większa popularność nowych form finansowania ma swoje uzasadnienie, które jest związane z rosnącym poziomem długu samorządu terytorialnego, koniecznością zachowania relacji spłaty zobowiązań, a jednocześnie potrzebą pozyskania środków finansowych, umożliwiających absorpcję środków europejskich (przede wszystkim na sfinansowanie wkładu własnego do realizowanych projektów i programów). Gromadzone przez Izby dane empiryczne, jak również analizy dotyczące stanu prawnego, pokazują istotne zagrożenia, które wynikają ze wskazanej tendencji. Główne zagrożenia to niekontrolowany przyrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz utrata płynności finansowej przez niektóre z jednostek korzystających z omawianych instrumentów.

Okoliczności te uzasadniają przygotowanie Informacji pokazującej źródła zagrożeń, przykłady korzystania z niestandardowego finansowania oraz formułującej wnioski pozwalające na przeciwdziałanie zidentyfikowanym ryzykom.

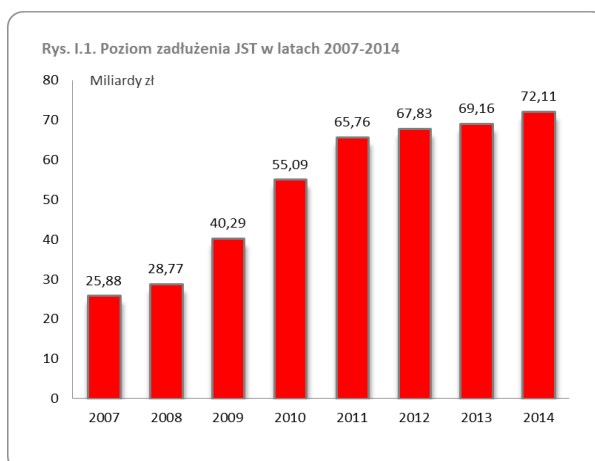
Istotną trudność w analizie prezentowanego zjawiska stanowi okoliczność, że jednostki samorządowe nie zawsze rzetelnie przekazują informacje o wykorzystywanych instrumentach finansowych, wskutek czego nie można w pełni polegać na danych sprawozdawczych i wieloletnich prognozach finansowych. Dopiero czynności kontrolne ujawniają faktyczną treść ekonomiczną określonych czynności prawnych podjętych przez samorząd, i pozwalają na ich normatywną identyfikację.

Przygotowana informacja oparta została na materiałach kontrolnych z 26 jednostek samorządu terytorialnego⁴, z okresu 2013 rok – 31 sierpnia 2015 roku (kontrole przeprowadziły: RIO w Białymstoku, RIO w Bydgoszczy, RIO w Gdańsku, RIO w Katowicach, RIO w Kielcach, RIO w Krakowie, RIO w Łodzi, RIO w Opolu, RIO w Poznaniu, RIO w Rzeszowie, RIO w Szczecinie⁵, RIO we Wrocławiu)⁶. Dodatkowo wykorzystano dane wynikające ze sprawozdań budżetowych oraz z wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, publikowanych przez Ministra Finansów, jak również powszechnie dostępne dane z Biuletynów Informacji Publicznej oraz Biuletynu Zamówień Publicznych.

Wykaz jednostek samorządowych, których wyniki kontroli stanowiły podstawę przygotowania Informacji stanowi załącznik nr 3 do opracowania.

2. Dług jednostek samorządu terytorialnego

Poziom zadłużenia jednostek samorządowych systematycznie wzrasta, co jest szczególnie wyraźne po 2008 roku. Według stanu na koniec: 2007 roku dług wynosił - 25.875.941 tys. zł; 2008 roku – 28.774.694 tys. zł, 2009 roku – 40.294.344 tys. zł; 2010 roku – 55.093.872 tys. zł; 2011 roku – 65.756.468 tys. zł; 2012 roku –



– 67.834.515 tys. zł; 2013 roku – 69.159.112 tys. zł; 2014 roku – 72.109.871 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 19,7 % wykonanych dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2007 roku; 20,2 % w 2008 roku; 26,0 % w 2009 roku; 33,8 % w 2010 roku; 38,4 % w 2011 roku; 38,2 % w 2012 roku; 37,7 % w 2013 roku; 37,1 % w 2014 roku. Poziom kwoty długu w kolejnych latach, w relacji rok do roku, zwiększał się

⁴ W Powiecie Człuchowskim przeprowadzone zostały dwie kontrole gospodarki finansowej uwzględnione w Informacji.

⁵ Korzystanie z niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych ujawniła także RIO w Szczecinie w wyniku kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych w Gminie Rewal (kontrola kompleksowa i problemowa przeprowadzone w 2013 roku). Z uwagi na przekazanie materiałów kontrolnych CBA nie włączono ich do analiz dokonanych w ramach przedmiotowej Informacji.

⁶ W informacji nie uwzględniono wyników kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej przez RIO w Zielonej Górze w Gminie Zbąszynek, która podjęta została w dniu 2 września 2015 roku.

odpowiednio o 11,2 % (lata 2008/2007); 40,03 % (lata 2009/2008); 36,72 % (lata 2010/2009); 19,35 % (lata 2011/2010); 3,16 % (lata 2012/2011); 1,95 % (lata 2013/2012); 4,26 % (lata 2014/2013).

Zobowiązania tworzące dług publiczny według jednostek samorządu terytorialnego i tytułów dłużnych w latach 2012 – 2014 przedstawiały się następująco:

Tabela I.1. Zobowiązania tworzące dług publiczny w tys. zł rok 2012

Typ JST	Zobowiązania ogółem	Papiery wartościowe	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania ogółem	W tym, wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług
1	2	3	4	5	6	7
Gmina miejska	6.408.420	89.800	6.278.512	0,00	40.108	31.992
Gmina miejsko-wiejska	9.585.553	117.350	9.419.243	0,00	48.960	31.040
Gmina wiejska	10.173.879	18.155	10.092.913	0,00	62.811	39.635
Miasto na prawach powiatu	29.578.688	4.183.801	25.327.334	0,00	67.553	53.271
Powiat	5.975.086	136.922	5.821.155	0,00	17.009	13.180
Województwo	6.112.888	335.232	5.777.303	0,00	353	312
Suma	67.834.515	4.881.260	62.716.461	0,00	236.794	169.437

Tabela I.2. Zobowiązania tworzące dług publiczny w tys. zł rok 2013

Typ JST	Zobowiązania ogółem	Papiery wartościowe	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania ogółem	W tym, wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług
1	2	3	4	5	6	7
Gmina miejska	6.096.076	80.050	5.970.074	0,00	45.951	30.799
Gmina miejsko-wiejska	9.522.435	86.290	9.386.781	0,00	49.365	27.218
Gmina wiejska	10.153.351	25.140	10.058.308	0,00	69.903	35.882
Miasto na prawach powiatu	30.884.558	4.574.304	26.252.422	0,00	57.832	38.104
Powiat	5.877.616	153.545	5.721.979	0,00	2.091	907
Województwo	6.625.076	340.070	6.114.904	0,00	170.102	221
Suma	69.159.112	5.259.399	63.504.469	0,00	395.244	133.131

Tabela I.3. Zobowiązania tworzące dług publiczny w tys. zł rok 2014

Typ JST	Zobowiązania ogółem	Papiery wartościowe	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania ogółem	W tym, wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług
1	2	3	4	5	6	7
Gmina miejska	6.135.773	94.510	6.008.246	0,00	33.016	20.501
Gmina miejsko-wiejska	9.790.234	71.500	9.664.747	0,00	53.987	36.852
Gmina wiejska	10.510.156	9.300	10.431.229	0,00	69.628	31.025
Miasto na prawach powiatu	26.408.731	1.439.055	24.923.273	0,00	46.403	25.074
Powiat	5.943.224	104.545	5.830.916	0,00	7.762	2.574
Województwo	7.284.058	349.509	6.932.244	0,00	2.305	1.904
M. st. Warszawa	6.037.695	2.199.411	3.838.284	0,00	0,00	0,00
Suma	72.109.871	4.267.830	67.628.939	0,00	213.101	117.930

Poziom dług, wyrażony stosunkiem procentowym jego kwoty do kwoty wykonanych dochodów uległ zmniejszeniu w latach 2012 – 2014, jego skalę obrazuje jednak wyraziściej relacja do kwoty wykonanych dochodów bieżących, która w latach 2012 – 2014 kształtowała się odpowiednio na poziomie 43,35%, 42,38% i 41,99 %. Relację wykonanej nadwyżki operacyjnej⁷ do kwoty wykonanych rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków majątkowych prezentuje tabela poniżej (wartości w tys. zł):

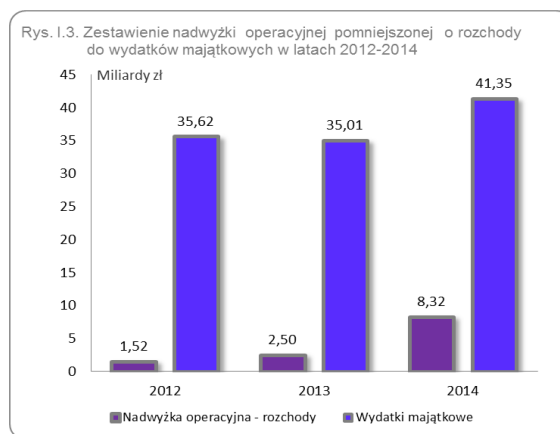
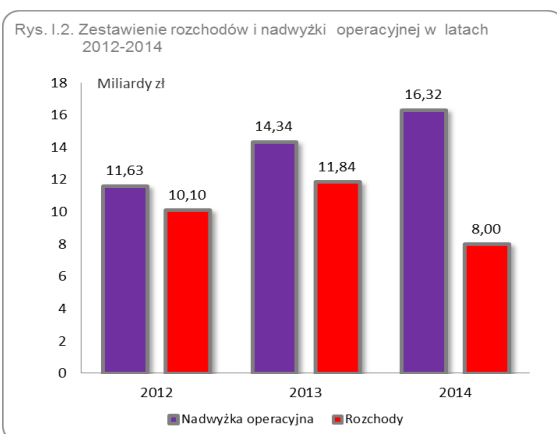
⁷ Modelowo nadwyżka operacyjna powinna zapewnić sfinansowanie spłaty długu i w takiej części wydatków majątkowych, by nie nastąpił przyrost zadłużenia (przy uwzględnieniu dochodów majątkowych).

Tabela I.4. Zestawienie rozchodów, nadwyżki operacyjnej oraz wydatków majątkowych - lata 2012 -2014

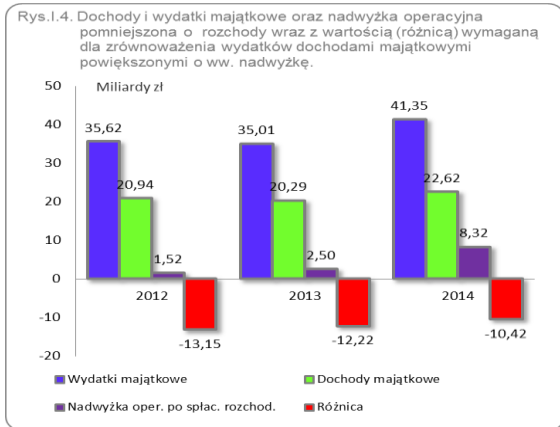
Rok	Nadwyżka operacyjna	Rozchody	Nadwyżka operacyjna - rozchody	Wydatki majątkowe	Wydatki majątkowe – (nadwyżka operacyjna – rozchody)	% Kol. (4/5)
1	2	3	4	5	6	7
2012	11.625.747	10.104.184	1.521.563	35.616.479	34.094.916	4,27
2013	14.336.788	11.838.719	2.498.069	35.006.707	32.508.638	7,14
2014	16.317.610	8.000.696	8.316.914	41.350.216	33.033.302	20,11

Tabela I.5. Zestawienie dochodów majątkowych, nadwyżki operacyjnej pomniejszonej o rozchody do wydatków majątkowych - lata 2012-2014

Rok	Wydatki majątkowe	Dochody majątkowe	Nadwyżka operacyjna po spłaceniu rozchodów	Różnica kol. 2 –(3 +4)
1	2	3	4	5
2012	35.616.479	20.944.953	1.521.563	13.149.963
2013	35.006.707	20.289.556	2.498.069	12.219.082
2014	41.350.216	22.615.644	8.316.914	10.417.658



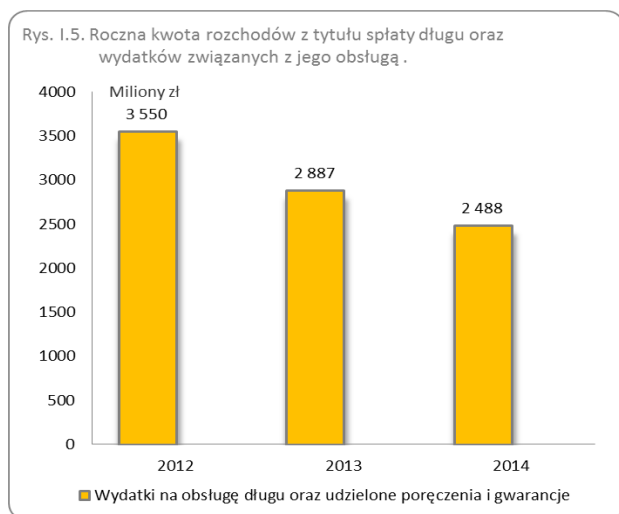
Jednocześnie znaczące obciążenie budżetów jednostek samorządowych stanowią wydatki związane z obsługą długu oraz udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. W 2012 roku wynosiły one 3.550.167 tys. zł (2,27 % wykonanych dochodów bieżących), w 2013 i 2014 roku odpowiednio 2.887.100 tys. zł (1,77 % wykonanych dochodów bieżących) i 2.488.083 tys. zł (1,45 % wykonanych dochodów bieżących). W odniesieniu do wydatków bieżących wydatki te wynosiły w latach 2012 – 2014 odpowiednio 2,45 %, 1,94 % i 1,60 %.



Roczna kwota rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków związanych z jego obsługą (odsetki, prowizje)⁸ limitowana jest relacją spłaty zobowiązań, określoną przez ustawodawcę w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Do kwoty tej należy doliczyć potencjalne wydatki związane z udzielonymi przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeniami i gwarancjami, przypadające w danym roku zgodnie z treścią zawartej umowy.

Spełnienie tej relacji jest warunkiem uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy



finansowej. Przy czym - w prognozie długu, stanowiącej część WPF, jednostka samorządowa musi potwierdzić zachowanie przedmiotowej relacji przez cały okres, na jaki przyjęta jest prognoza. Relacja ta zakłada porównanie dwóch wyrażonych procentowo wartości, czyli rocznej kwoty spłaty i maksymalnego wskaźnika spłaty,

obliczanego na podstawie danych finansowych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, według wzoru ustalonego w ww. przepisie.

Podkreślić należy, że przedstawiona powyżej relacja nie limituje kwoty długu, lecz poziom jego spłaty w poszczególnych latach objętych prognozą długu. Jednocześnie, dane zawarte w WPF w tym zakresie pokazują też potencjalną zdolność jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania nowych zobowiązań, które będą musiały być uwzględnione w relacji spłaty zobowiązań. Zdolność tę wyraża poziom spełnienia relacji wyznaczony różnicą między maksymalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań na dany rok a prognozowanym na ten rok wskaźnikiem spłaty zobowiązań. Według projektów WPF złożonych na 2015 rok dane te prezentowały się następująco⁹.

Tabela I.6. Wykaz jednostek niespełniających relacji wyrażonej w art. 243 lub w których relacja lewej i prawej strony wskaźnika nie przekraczała 0,6 punktu procentowego – dane na koniec 2014 roku

Wyszczególnienie	Rok prognozy			
	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5
Liczba jednostek samorządowych				
Nie spełniono relacji	41	59	49	14
Spełniono relację na poziomie niższym niż 0,3 punktu procentowego	268	405	349	159
Spełniono relację na poziomie 0,3 punktu procentowego – 0,6 punktu procentowego	125	189	223	100
Spełniono relację na poziomie wyższym niż 0,6 punktu procentowego	2.365	2.146	2.178	2.526
Razem ¹⁰	2.799	2.799	2.799	2.799

Zgodnie z bazą danych WPF, według stanu na dzień 5 sierpnia 2015 roku¹¹, poziom spełnienia relacji wyznaczony różnicą między maksymalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań na dany rok a prognozowanym na ten rok wskaźnikiem spłaty

⁹ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku, Warszawa 2015 r., s. 256 i nast. Udostępnione także na stronie KR RIO www.rio.gov.pl

¹⁰ Dane nie obejmują 9 jednostek samorządowych.

zobowiązań w przedziale 0,00 – 0,1 prezentował się następująco¹²:

Tabela I.7. Wykaz jednostek, w których relacja lewej i prawej strony wskaźnika nie przekraczała 0,1 punktu procentowego – dane na dzień 5 sierpnia 2015 roku

Wyszczególnienie	Rok prognozy			
	2015	2016	2017	2018
	Liczba jednostek samorządowych			
Ogółem ¹³	2.807	2.807	2.807	2.807
Relacja równa L=P	6	15	6	5
Spełniono relację na poziomie 0,02 punktu procentowego L =<0,02	8	26	7	17
Spełniono relację na poziomie powyżej 0,02 punktu procentowego do 0,04 punktu procentowego	12	10	4	8
Spełniono relację na poziomie powyżej 0,04 punktu procentowego do 0,06 punktu procentowego	7	8	8	10
Spełniono relację na poziomie powyżej 0,06 punktu procentowego do 0,08 punktu procentowego	7	7	7	9
Spełniono relację na poziomie powyżej 0,08 punktu procentowego do 0,1 punktu procentowego	13	8	5	7
Razem	53	74	37	56

Relacja spłaty zobowiązań stanowi ustawowo wyznaczone kryterium oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Niezachowanie relacji połączone z zagrożeniem wykonywania zadań publicznych przez jednostkę samorządową skutkuje wszczęciem procedury zmierzającej do realizacji przez jednostkę programu naprawczego. Zgodnie z art. 240a ustawy o finansach publicznych - w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.

W 2014 roku regionalne izby obrachunkowe skierowały wezwania w sprawie opracowania programów postępowania naprawczego do 34 jednostek samorządowych, w wyniku czego zaopiniowały 26 uchwał organów stanowiących w sprawie programów postępowania naprawczego (6 opinii miało charakter negatywny)¹⁴. Zebrany w związku z omawianymi procedurami materiał wskazywał, że jednym z głównych powodów pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządowych i konieczności

¹¹ Baza danych udostępniona na stronie Ministerstwa Finansów, adres URL - http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=65c3ab0d-ac11-45b0-9b06-8b7b4a6677e7&groupId=764034

¹² Opracowanie własne.

¹³ Dane nie obejmują 1 jednostki samorządowej.

¹⁴ W 9 przypadkach wezwania skierowane zostały pod koniec 2014 roku, a opinie wydane zostały w 2015 roku.

przygotowania programu naprawczego był wysoki poziom wydatków inwestycyjnych związanych z chęcią wykorzystania środków europejskich, finansowany z przychodów zwrotnych. W kilku przypadkach jednostki wskazały także na wysokie koszty pozyskiwania przychodów zwrotnych w sektorze pozabankowym¹⁵.

Według danych aktualnych na trzeci kwartał 2015 roku (stan na 30 września 2015 roku) liczba jednostek wezwanych do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego wynosiła 31.

3. Środki zagraniczne, w tym z budżetu Unii Europejskiej

Jednostki samorządu terytorialnego są znaczącymi beneficjentami środków przekazanych z budżetu Unii Europejskiej. Według danych zawartych w Krajowym Systemie Informatycznym (KSI SIMIK), aktualnych na dzień 31 października 2015 roku, jednostki samorządu terytorialnego zakontraktowały w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 środki z budżetu UE w kwocie 89.554.739 tys. zł, z czego wnioski o płatność złożono na kwotę 79.720.703 tys. zł.

Dane dotyczące wysokości środków zakontraktowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umów i decyzji oraz środków objętych złożonymi przez jednostki wnioskami o płatność prezentują poniższe tabele, uwzględniając kwoty wydatków uznanych za kwalifikowalne i kwoty wydatków objęte dofinansowaniem (wnioskiem o płatność).

Tabela I.8. Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13): Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na programy oraz formy prawne (środki zakontraktowane)

Lp.	Program Operacyjny	Wydatki kwalifikowane	Dofinansowanie UE
1	2	3	4
1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	25.679.384.232,81	20.040.256.615,06
2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	2.219.504.322,88	1.650.100.473,48
3.	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	7.289.498.173,80	5.844.914.736,66
4.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego	4.272.123.279,04	2.795.670.107,94
5.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko – Pomorskiego	4.120.911.307,87	2.485.424.300,07
6.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego	3.872.400.021,59	2.845.328.026,59
7.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego	1.875.950.077,84	1.208.538.778,25
8.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego	3.589.970.142,82	2.681.231.071,39
9.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego	4.977.510.651,12	3.341.050.993,46
10.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego	6.071.300.633,92	4.833.789.626,82
11.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego	1.688.568.565,89	1.226.694.416,11
12.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego	4.103.210.413,96	2.933.981.787,36
13.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego	2.259.861.148,62	1.722.032.269,55
14.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego	3.412.647.160,36	2.331.064.004,66
15.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego	6.330.303.927,32	4.874.054.219,01
16.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego	3.245.823.704,76	2.121.645.565,92
17.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko – Mazurskiego	3.441.762.762,66	2.609.183.586,92
18.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego na lata 2007 – 2013	3.683.404.446,86	2.490.896.592,71
19.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego	2.786.897.419,69	1.836.910.994,30
20.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	23.241.594.296,07	19.681.971.176,68

¹⁵ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku, Warszawa 2015 r., s. 96-98. Udostępnione także na stronie KR RIO www.rio.gov.pl

Tabela I.9. Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13): Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na programy oraz formy prawne:(wnioski o płatność)

Lp.	Program Operacyjny	Wydatki kwalifikowane	Dofinansowanie UE
1	2	3	4
1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	22.107.940.643,16	16.864.133.405,58
2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	1.724.043.219,82	1.285.174.360,17
3.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	22.212.814.178,23	18.814.521.557,89
4.	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	5.414.808.229,78	4.465.521.557,89
5.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego	4.111.433.998,80	2.657.721.189,71
6.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko – Pomorskiego	3.412.030.545,09	2.085.317.760,47
7.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego	3.502.971.673,89	2.541.730.982,86
8.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego	1.714.205.192,59	1.107.669.068,95
9.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego	3.265.929.517,30	2.418.335.970,39
10.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego	4.510.575.951,91	3.011.085.773,75
11.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego	5.258.984.784,21	4.231.506.049,04
12.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego	1.604.506.005,91	1.172.598.763,37
13.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego	3.910.671.795,58	2.797.983.304,89
14.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego	2.016.341.667,91	1.487.623.332,22
15.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego	3.134.460.108,52	2.118.700.445,00
16.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego	5.742.159.135,52	4.396.105.523,57
17.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego	3.101.260.974,48	2.012.507.432,35
18.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko – Mazurskiego	3.215.237.631,68	2.439.069.413,08
19.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego na lata 2007 – 2013	3.312.312.317,22	2.228.617.703,15
20.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego	2.423.973.723,78	1.584.591.006,29

Środki, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych stanowią ponad połowę dochodów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego, co podkreśla ich znaczenie w stymulowaniu aktywności inwestycyjnej tych jednostek, ale jednocześnie eksponuje szczególną ich rolę, jako czynnika determinującego decyzje dotyczące zaciągania przychodów zwrotnych na finansowanie wkładu krajowego.

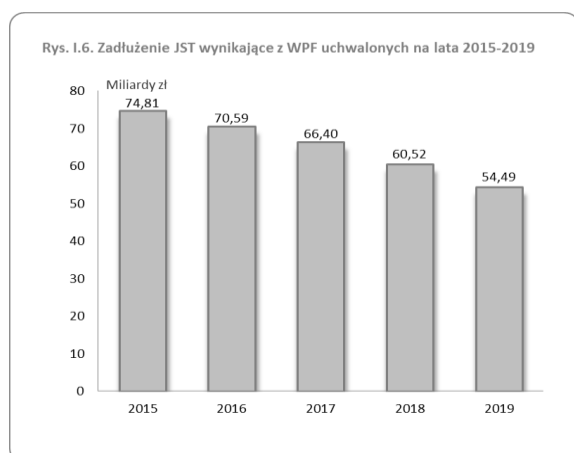
Relację wykonanych dochodów majątkowych z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych do ogólnej kwoty wykonanych dochodów majątkowych przedstawia poniższa tabela.

Tabela I.10. Udział dochodów majątkowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych w dochodach majątkowych ogółem

L.p.	Wyszczególnienie	2012 rok (w tys. zł)	2013 rok (w tys. zł)	2014 rok (w tys. zł)
1	2	3	4	5
1	Dochody majątkowe	20.944.953	20.289.556	22.615.644
2	Dochody majątkowe ze środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy	13.452.678	12.426.655	14.422.479
3	% 3/2	64,2	61,24	63,77

Bez wątplenia kolejna perspektywa finansowa UE będzie okresem dalszej absorpcji środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego. Założyć można, iż pozyskane zostaną środki porównywalne z okresem lat 2007-2013. Aktualizuje to tym samym problematykę zadłużenia jednostek samorządowych w najbliższych latach. Istotnym kłopotem jest fakt, że obowiązujące wieloletnie prognozy finansowe nie odzwierciedlają rzetelnie tego aspektu gospodarki finansowej samorządu

terytorialnego. W prognozach, według danych z sierpnia 2015 roku¹⁶, jednostki samorządu terytorialnego ujęły kwotę ok. 40.000.000 tys. zł dochodów z budżetu UE,



co stanowi niecałe 50 % dochodów otrzymanych w okresie 2007 – 2015 (według reguły n+2). Tłumaczy to wynikającą z prognoz tendencję pokazującą istotne zmniejszenie się kwoty długu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 – 2019, z 74.811.743 tys. zł - w 2015 roku; 70.586.165 tys. zł - w 2016 roku;

66.404.896 tys. zł - w 2017 roku; 60.521.588 tys. zł - w 2018 roku aż do 54.494.160 tys. zł - w 2019 roku.

W konsekwencji należy przyjąć, że wieloletnie prognozy finansowe nie stanowią aktualnie podstawy do rzetelnych analiz odnoszących się do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach, którą to sytuację określać będą działania związane z pozyskiwaniem środków z budżetu UE, oraz działania mające za cel zapewnienie sfinansowania wkładu własnego. Istotną determinantę stanowić będzie dodatkowo spłata zaciągniętego już długu. Prognozy finansowe, w szczególności ujęte w nich prognozy długu, nie prezentują także zjawiska, które może być jednym z bardziej charakterystycznych dla gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w przeciągu kilku najbliższych lat, czyli zaciągania długu z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych jednostek samorządowych.

¹⁶ Dane dotyczą środków określonych w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (pozycje 12.1.1. i 12.2.1. wzoru WPF), czyli środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Symulacji dokonano na podstawie danych zamieszczonych na stronie Ministra Finansów, baza WPF wg stanu na 5 sierpnia 2015 roku. Wynik skorygowano (zmniejszenie) o dochody z ww. źródeł w zakresie 2015 roku, wykazane w bazie WPF z dnia 30 listopada 2013 roku, jako wynikające z umów już zawartych (pozycje 12.1.1.1 i 12.2.1.1.), zakładając, że obejmują one środki z perspektywy finansowej 2007-2013.

4. Podsumowanie

W pierwszym roku nowej perspektywy finansowej UE dług samorządu terytorialnego wynosił 25.875.941 tys. zł i 19,7% wykonanych dochodów, w pierwszym roku drugiej perspektywy już 72.109.871 zł i 37,1 % wykonanych dochodów. W kwotach bezwzględnych zwiększył się zatem 2,79 razy, w zakresie relacji procentowej do wykonanych dochodów – 1,88 razy. Jednocześnie zidentyfikowana została grupa jednostek samorządowych, które z uwagi na intensywne wykorzystanie środków europejskich i finansowanie inwestycji przychodami zwrotnymi, znalazła się w sytuacji zagrożenia utratą płynności finansowej lub w sytuacji utraty tej płynności¹⁷. Analiza danych z WPF dotyczących obowiązującej od 2014 roku relacji spłaty zobowiązań, ustawowego instrumentu ograniczania i monitorowania zadłużenia, pokazuje w latach 2015- 2018 w zakresie kilkuset jednostek samorządowych niewielki potencjał do zaciągania nowych zobowiązań dłużnych z tytułu pożyczek, kredytów i papierów wartościowych (zobacz dane odnoszące się do poziomu spełnienia relacji zawarte na stronie 11)¹⁸.

Niezależnie od powyższego, przy jakościowo odmiennej sytuacji finansowej jednostek samorządowych, lata 2014 – 2020 charakteryzować się będą dalszą presją na uzyskanie kolejnych środków z budżetu UE. Ograniczone możliwości związane z zaciąganiem pożyczek, kredytów i emisją papierów wartościowych skutkują poszukiwaniem przez samorządy innych formuł finansowania swoich potrzeb. Kierowana do nich oferta rynków finansowych pozwala na skorzystanie z szeregu rozmaitych instrumentów finansowych, co do zasady, nieregulowanych w obowiązujących przepisach, opartych na zasadzie swobody kształtowania treści umów (wykorzystujących często elementy umów nazwanych, takich jak np. sprzedaż, dzierżawa, czy też regulowanych przepisami ustawy Kodeks cywilny instytucji, np. subrogacja). Problem pojawia się w momencie, gdy nowe konstrukcje normatywne kreują dług publiczny, który pozostaje poza nadzorem i kontrolą, a koszty pozyskania środków – w licznych przypadkach – istotnie przewyższają ofertę dotyczącą instrumentów klasycznych (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe). W wielu

¹⁷ W szczególności jednostki samorządu terytorialnego realizujące programy naprawcze (art. 240a ustawy o finansach publicznych).

¹⁸ Potencjał wyrażony ustawowo określoną relacją (art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

sytuacjach ujawnione, w wyniku działań kontrolnych, konstrukcje prawne zostały ocenione, jako mające na celu obejście przepisów o finansach publicznych limitujących dług i jego spłatę.

Zauważyć należy, że omawiane instrumenty pozostają w kręgu zainteresowania tych jednostek samorządowych, których sytuacja finansowa odbiega od pewnej średniej charakteryzującej jednostki samorządu terytorialnego. Zwiększa to ryzyko utraty przez te podmioty płynności finansowej, a zarazem możliwości skutecznego wykonywania zadań publicznych. Kolejne zagrożenie to gwałtowny przyrost długu, który nie podlega ustawowym regułom ograniczającym i monitorującym zadłużenie (patrz uwagi dalej dotyczące stanu prawnego).

Analiza sytuacji prawno-ekonomicznej jednostek samorządowych, wynikająca w szczególności z przedstawionych RIO przez te jednostki dokumentów, opinii składów orzekających, wyników działalności nadzorczej i kontrolnej oraz danych gromadzonych ze źródeł powszechnie dostępnych (ogłoszenia o zamówieniu na stronach Biuletynu Zamówień Publicznych, strony podmiotowe jednostek samorządowych, artykuły prasowe, itd.), daje przesłankę do wniosku o coraz powszechniejszym zainteresowaniu wskazanymi instrumentami finansowymi, a także coraz częstszym korzystaniu z nich¹⁹.

Poniżej zaprezentowano wykazy jednostek samorządowych, w których – niezależnie od przeprowadzonych kontroli – zidentyfikowano, **w ramach dokonanych analiz przedkontrolnych**²⁰, czynności związane z próbą pozyskania lub pozyskaniem środków finansowych na podstawie niestandardowych instrumentów finansowych, w latach 2013 - 2015. W kategorii tej ujęte zostały te konstrukcje, które nie mieszczą się w katalogu tytułów dłużnych wyznaczonym przez art. 89 i art. 90 ustawy o finansach publicznych²¹, a które tworzą dług publiczny lub - nie stanowiąc tytułu

¹⁹ Zakres przedmiotowy pojęcia niestandardowe instrumenty finansowe przedstawiono w rozdziale II zawierającym analizę stanu prawnego.

²⁰ Analizy prowadzone przez RIO w związku z identyfikowaniem obszarów ryzyka w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego i przygotowywaniem planów działalności kontrolnej.

²¹ Zgodnie z art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych - jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ponadto, stosownie do art. 90 ustawy o finansach publicznych, na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy

dłużnego - pociągają za sobą wieloletnie obciążenia finansowe dla jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela I.11. Dane dotyczące usług subrogacji stosowanej w związku z restrukturyzacją długu²²

L.p.	Nazwa Jednostki	Województwo	Typ JST	Kwota wykupionej lub przeznaczonej do wykupu wierzytelności	Rok, miesiąc ogłoszenia	Data końcowa okresu spłaty	Podmiot realizujący świadczenia
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Biecz	małopolskie	miasto i gmina	16.727.000	2014-05	2025	odstąpiono
2.	Biecz	małopolskie	miasto i gmina	16.727.000	2014-07	2025	FM BANK PBP S.A. Warszawa
3.	Borzęcin	małopolskie	gmina	10.754.122	2015-06	2030	odstąpiono
4.	Borzęcin	małopolskie	gmina	10.547.538	2015-09	2030	odstąpiono
5.	Borzęcin	małopolskie	gmina	10.340.954	2015-10	2030	w toku
6.	Jordañów	małopolskie	miasto	1.472.977	2015-07	2019	b.d.
7.	Kęty	małopolskie	miasto i gmina	30.651.798	2015-06	2030	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
8.	Kozłów	małopolskie	gmina	4.927.772	2015-11	2030	w toku
9.	Krynica Zdrój	małopolskie	miasto i gmina	8.861.000	2015-09	2023	odstąpiono
10.	Miechów	małopolskie	miasto i gmina	13.347.916	2015-08	2029	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
11.	Nowe Brzesko	małopolskie	miasto i gmina	9.275.271	2015-10	2030	odstąpiono
12.	Nowe Brzesko	małopolskie	miasto i gmina	9.275.271	2015-11	2030	w toku
13.	Przeciszów	małopolskie	gmina	2.200.000	2015-02	2022	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
14.	Stryżawa	małopolskie	gmina	10.912.330	2015-10	2025	w toku
15.	Suski	małopolskie	powiat	24.086.866	2015-02	2032	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
16.	Zabno	małopolskie	miasto i gmina	10.180.000	2015-10	2030	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
17.	Tatrzański	małopolskie	powiat	13.250.000	2015-09	2024	odstąpiono
18.	Gozdnica	lubuskie	miasto	3.002.656	2015-02	2027	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
19.	Jasień	lubuskie	miasto i gmina	2.500.947	2015-11	2024	DEKADA Sp. z o.o. Gdańsk
20.	Kozuchów	lubuskie	miasto i gmina	12.854.356	2015-09	2030	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
21.	Krzyszczyc	lubuskie	gmina	6.960.000	2015-04	2029	odstąpiono
22.	Nowe Miasteczko	lubuskie	miasto i gmina	9.191.701	2015-04	2028	Bank Spółdzielczy w Kozuchowie
23.	Słubicki	lubuskie	powiat	14.183.595	2015-10	2030	w toku
24.	Sulęciński	lubuskie	powiat	16.860.000	2015-11	2030	w toku
25.	Trzebiechów	lubuskie	gmina	1.439.367	2015-11	2027	w toku
26.	Żary	lubuskie	gmina	7.311.533	2015-09	2021	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
27.	Frombork	warmińsko-mazurskie	miasto i gmina	1.520.000	2015-05	2024	Braniewsko-Pasłęcki Bank Spółdzielczy w Pasłęku
28.	Janowiec Kościelny	warmińsko-mazurskie	gmina	3.494.398	2014-11	2024	Bank Spółdzielczy w Nidzicy
29.	Lelkowo	warmińsko-mazurskie	gmina	3.913.568	2014-12	2029	Braniewsko-Pasłęcki Bank Spółdzielczy z siedzibą w Pasłęku
30.	Mragowo	warmińsko-mazurskie	gmina	9.116.975	2015-10	2030	Mazurski Bank Spółdzielczy w Giżycku
31.	Mragowski	warmińsko-mazurskie	powiat	14.090.400	2015-05	2030	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
32.	Sorkwity	warmińsko-mazurskie	gmina	5.815.000	2015-10	2029	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
33.	Górowski	dolnośląskie	powiat	2.000.000	2015-11	2026	w toku
34.	Mysłakowice	dolnośląskie	gmina	3.630.381	2014-09	2020	odstąpiono
35.	Siechnice	dolnośląskie	miasto i gmina	1.452.322	2015-03	2017	odstąpiono
36.	Szklarska Poręba	dolnośląskie	miasto	9.543.378	2015-10	2025	Bank Polska Kasa Opieki S.A. Makroregionalne Centrum Korporacyjne we Wrocławiu
37.	Wleń	dolnośląskie	miasto i gmina	1.780.000	2015-08	2018	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
38.	Zgorzelecki	dolnośląskie	powiat	14.029.015	2015-10	2032	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
39.	Branice	opolskie	gmina	1.015.449	2015-05	2025	Bank Spółdzielczy w Namysłowie Oddział w Branicach
40.	Głubczyce	opolskie	miasto i gmina	9.507.148	2015-08	2028	PKO BP S.A. Regionalne Centrum Korporacyjne w Opolu
41.	Kluczbork	opolskie	miasto i gmina	43.760.000	2015-11	2036	w toku
42.	Oleski	opolskie	powiat	3.000.000	2015-11	2024	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
43.	Bałigród	podkarpackie	gmina	656.000	2015-01	2022	odstąpiono
44.	Dubiecko	podkarpackie	gmina	3.070.450	2014-08	2025	Magellan S.A. Łódź
45.	Czeladź	śląskie	miasto	17.270.431	2015-04	2028	odstąpiono
46.	Lipowa	śląskie	gmina	12.337.000	2015-11	2028	w toku
47.	Morzyszczyn	pomorskie	gmina	5.440.000	2015-08	2031	odstąpiono
48.	Nowodworski	pomorskie	powiat	15.946.527	2015-04	2032	Getin Noble Bank S.A. Warszawa
49.	Przybiernów	zachodniopomorskie	gmina	2.300.000	2015-07	2024	DEKADA Sp. z o.o. Gdańsk
Razem				462.530.412			

*Dane zgromadzone do dnia 2 grudnia 2015 roku.

Metodologię selekcji danych i analizę wyników przedstawiono w załączniku nr 5 do Informacji.

inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi.

²² Wykaz sporządzony na dzień 2 grudnia 2015 roku – w ramach analiz przedkontrolnych – w szczególności w oparciu o dane Biuletynu Informacji Publicznej, Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. W wykazie nie uwzględniono jednostek samorządowych objętych kontrolami RIO stanowiącymi podstawę przygotowania Informacji.

Tabela I.12. Dane dotyczące transakcji zwrotnych (sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny)²³

L.p.	Nazwa Jednostki	Województwo	Typ JST	Rok, miesiąc ogłoszenia	Przedmiot ogłoszenia	Kwota podana w ogłoszeniu (netto)	Podmiot realizujący świadczenia
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Golubsko-Dobrzyński	kujawsko-pomorskie	powiat	2014-01	grunty wraz z naniesieniami	5.966.000,00	b.d.
2.	Dębica Kaszubska	Pomorskie	gmina	2014-10	grunty wraz z naniesieniami	10.608.951,00	Odstąpiono
3.	Stalowa Wola	podkarpackie	miasto	2014-09	grunty wraz z naniesieniami	2.149.800,00	b.d.
4.	Stalowa Wola	podkarpackie	miasto	2015-05	grunty wraz z naniesieniami	2.149.800,00	b.d.
5.	Stalowa Wola	podkarpackie	miasto	2015-07	grunty wraz z naniesieniami	2.903.300,00	b.d.
6.	Jodłownik	Małopolskie	gmina	2013-10	grunty niezabudowane	2.448.400,00	b.d.
7.	Jodłownik	Małopolskie	gmina	2014-09	grunty niezabudowane	3.400.000,00	b.d.
8.	Łapanów	Małopolskie	gmina	2013-09	grunty wraz z naniesieniami	2.833.700,00	MED. Finanse S.A.
9.	Łapanów	Małopolskie	gmina	2014-06	grunty wraz z naniesieniami	4.669.451,00	Magellan S.A.
10.	Bielice	zachodniopomorskie	gmina	2014-09	grunty niezabudowane	2.034.267,00	Odstąpiono
11.	Biały Bór	zachodniopomorskie	miasto i gmina	2014-10	grunty niezabudowane	2.348.500,00	Odstąpiono
12.	Mrozy	mazowieckie	miasto i gmina	2013-11	sieć wodociąg. i kanalizacyjna	4.361.400,00	M.W.TRADE S.A.
13.	Pomieczówek	mazowieckie	gmina	2014-08	grunty niezabudowane	3.200.000,00	odstąpiono.
14.	Siedlce	mazowieckie	miasto	2014-06	grunty niezabudowane	56.140.000,00	Magellan S.A.
15.	Mysłakowice	Dolnośląskie	gmina	2014-09	grunty wraz z naniesieniami	830.000,00	Odstąpiono
16.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2014-07	grunty wraz z naniesieniami	4.033.000,00	Odstąpiono
17.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2014-07	grunty wraz z naniesieniami	6.630.000,00	Odstąpiono
18.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2014-07	grunty wraz z naniesieniami	31.117.647,00	Odstąpiono
19.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2014-10	grunty wraz z naniesieniami	93.200.000,00	Odstąpiono
20.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-09	grunty wraz z naniesieniami	25.380.500,00	w toku
21.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	5.166.000,00	w toku
22.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	3.171.500,00	w toku
23.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	3.520.000,00	w toku
24.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	4.003.000,00	w toku
25.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	6.225.800,00	w toku
26.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	6.139.200,00	w toku
27.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	1.000.500,00	w toku
28.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	7.574.000,00	w toku
29.	Wałbrzych	Dolnośląskie	miasto	2015-10	grunty wraz z naniesieniami	4.660.000,00	w toku
30.	Wrocław	Dolnośląskie	miasto	2011-09	grunty wraz z naniesieniami	80.700.000,00	Bank Leasingowy Spółka S.A.
31.	Przemków	Dolnośląskie	miasto i gmina	2014-11	grunty niezabudowane	533.500,00	b.d.
32.	Przemków	Dolnośląskie	miasto i gmina	2014-10	grunty niezabudowane	3.560.500,00	b.d.
33.	Karczew	mazowieckie	miasto i gmina	2014-09	grunty niezabudowane	5.000.000,00	odstąpiono.
34.	Ozarowice	śląskie	gmina	2014-12	grunty niezabudowane	4.700.000,00	b.d.
35.	Będziński	śląskie	powiat	2015-09	grunty wraz z naniesieniami	6.000.000,00	w toku
36.	Lubliniecki	śląskie	powiat	2014-11	grunty wraz z naniesieniami	825.046,00	Odstąpiono
37.	Lubliniecki	śląskie	powiat	2015-06	grunty wraz z naniesieniami	4.000.000,00	Odstąpiono
38.	Krośnice	Dolnośląskie	gmina	2014-09	grunty wraz z naniesieniami	3.936.000,00	Magellan S.A.
39.	Skalbierz	świętokrzyskie	miasto i gmina	2014-02	grunty wraz z naniesieniami	2.145.000,00	Pośrednik Finansowy sp. z o.o.
Razem						380.101.093,00	

*Dane zgromadzone do dnia 2 grudnia 2015 roku.

Zaprezentowane dane i okoliczności charakteryzujące sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego nie wyczerpują przesłanek dla coraz szerszego stosowania niestandardowych instrumentów finansowania. Nie byłoby to możliwe, gdyby nie daleko idące niespójności w obowiązującym systemie przepisów kształtujących system finansów publicznych.

II. Analiza stanu prawnego

Obecnie obowiązujące mechanizmy prawne służące ograniczeniu i monitorowaniu poziomu zadłużenia JST, nie ograniczają się do wskaźnika spłaty zobowiązań i polegają na:

- określeniu celów, zasad i warunków, na jakich mogą być zaciągane kredyty, pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe (art. 89 i art.90 ustawy

²³ Wykaz sporządzony – w ramach analiz przedkontrolnych - w oparciu o dane Biuletynu Informacji Publicznej, Biuletynu Zamówień Publicznych. W wykazie nie uwzględniono jednostek samorządowych objętych kontrolami RIO stanowiącymi podstawę przygotowania Informacji.

- o finansach publicznych),
- wprowadzeniu od 2011 r. zasady zrównoważonego budżetu w zakresie dochodów i wydatków bieżących (art. 242 ustawy o finansach publicznych),
 - zakazie zaciągania zobowiązań długoterminowych na sfinansowanie wydatków bieżących (art. 242 ustawy o finansach publicznych),
 - przyjęciu zasady, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej (art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych),
 - powiązaniu dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego z państwowym długiem publicznym. Ustawa o finansach publicznych zrezygnowała z limitowania poziomu deficytów JST, gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy próg 50%, utrzymała natomiast limity, w przypadku gdy relacja ta przekroczy 55% i 60% (art. 86 ustawy o finansach publicznych),
 - obowiązku wydawania przez RIO, na wniosek organu wykonawczego JST, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych,
 - obowiązku opiniowania przez RIO możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego.

Wachlarz tych instrumentów znajduje pełne zastosowanie do tytułów dłużnych ujętych w art. 72 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym – dług publiczny tworzą:

1. wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne;
2. zaciągnięte kredyty i pożyczki;
3. przyjęte depozyty;
4. wymagalne zobowiązania:
 - a. wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b. uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Jednocześnie katalog ten został rozszerzony przez przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. W § 3 pkt 2 rozporządzenia prawodawca, za tytuły dłużne (zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek) uznał 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, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, b) długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Zobowiązania uznane za komponenty długu publicznego na podstawie przepisów ww. rozporządzenia identyfikowane są, jako dług spłacany wydatkami, co nie dotyczy tylko - objętych dyspozycją § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona. Uzasadnienia dla powyższej terminologii należy szukać w założonej przez prawodawcę charakterystyce omawianych instrumentów, stosownie do której do długu należało wliczyć te umowy, które generują wieloletnie zobowiązania dla jednostek samorządu terytorialnego, nie są jednak związane z pozyskaniem środków finansowych, tak jak ma to miejsce w przypadku papierów wartościowych, pożyczek lub kredytów. W sytuacji np. leasingu lub sprzedaży z ceną rozłożoną na raty jednostka samorządowa nie pozyskuje środków finansowych, natomiast w ramach danej instytucji prawnej zobowiązuje się do spełniania świadczeń finansowych w ustalonym okresie, często z obciążeniem budżetów lat kolejnych. Jeżeli w zakresie danych stosunków prawnych ma miejsce udzielenie kredytu, to nie następuje to w relacji jednostka samorządowa – leasingodawca, jednostka samorządowa - sprzedawca, a w relacji np. instytucja finansowa – leasingodawca, instytucja finansowa - sprzedawca. Świadczenia, do których zobowiązuje się jednostka samorządu terytorialnego na podstawie tych umów nie są związane ze spłatą pozyskanych środków finansowych, nie wpisują się we

właściwą dla pożyczek, kredytów, papierów wartościowych relację: przychody – rozchody. Wpływ środków z tytułu kredytu, pożyczki, obligacji jest, bowiem przychodem budżetu jednostki samorządowej, spłata długu (zwrot środków) rozchodem budżetu. Tylko koszty pozyskania środków zwrotnych kwalifikowane są, jako wydatki budżetu (prowizja, odsetki, itp.). W takich przypadkach określenie analizowanych umów, jako długu spłacanego wydatkami, ma swój sens.

Problem w tym, że uzasadnienie to nie jest aktualne w stosunku do wszystkich zobowiązań objętych § 3 pkt 2 omawianego rozporządzenia. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają bowiem także z takich instrumentów finansowych, które pozwalają im pozyskać środki finansowe z obowiązkiem ich zwrotu. Na podstawie stosowanych konstrukcji prawnych otrzymane środki kwalifikowane są, jako dochody budżetu (np. sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny) lub w ogóle nie mają odzwierciedlenia w planie budżetu (np. subrogacja połączona z restrukturyzacją zobowiązań). Planowane w budżecie wydatki przeznaczone są de facto na zapłatę wynagrodzenia za udostępnienie kapitału, oraz na jego zwrot. Te zobowiązania mają, zatem istotnie odmienny charakter od wcześniej wskazanych, a charakter wydatków z nimi związanych na płaszczyźnie ekonomicznej **utożsamia je z umowami pożyczek lub kredytów**. Zawarte w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, sformułowanie o skutkach ekonomicznych **podobnych** do umowy pożyczki lub kredytu nie jest tutaj już adekwatne.

O ile w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2013 roku, tzw. dług spłacany wydatkami uwzględniany był przy obliczaniu wskaźnika zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, to po dniu 1 stycznia 2014 roku dług ten może mieć znaczenie przy budowaniu prawej strony relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jeżeli jego spłata powiększa kwotę wydatków bieżących. **Nie ma to jednak żadnego znaczenia dla jednostki samorządowej korzystającej z takich instrumentów, bowiem maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań nie limituje przecież spłat związanych z przedmiotowymi umowami.** Wskaźnik może być nawet ujemny, a jednostka samorządowa może zawrzeć umowę nienazwaną związaną z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, mającą wszelkie cechy kredytu lub pożyczki, nie

będąc jednak formalnie identyfikowaną z tymi zobowiązaniami. W skrajnym przypadku jednostka samorządu terytorialnego może mieć dług na poziomie, np. ponad 100% wykonanych dochodów, a kwota rocznych spłat w relacji ustalonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosić będzie 0, bowiem wszystkie tytuły dłużne wynikać będą z umów nienazwanych, czy też umów sprzedaży na raty.

Ponadto, zobowiązania te nie są objęte limitem ujmowanym dla zobowiązań dłużnych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, zawarcie umowy nie jest poprzedzone wydaniem przez RIO opinii w sprawie możliwości spłaty zobowiązania, a zaciąganie przedmiotowych zobowiązań nie jest w żaden sposób ograniczone, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do kredytów, pożyczek i papierów wartościowych, gdzie ustawodawca przewidział zamknięty katalog sytuacji, w których można skorzystać z tych instrumentów dłużnych (art. 89 i art. 90 ustawy o finansach publicznych).

W znaczącej części niestandardowe instrumenty finansowe mieszczą się w kategorii umów nienazwanych, o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, mimo, że funkcjonują w obrocie prawnym pod nazwami, które sugerują, że są to umowy (instytucje) mające swoje unormowania w przepisach ustawy Kodeks cywilny (np. leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna, subrogacja). Część natomiast ze stosowanych instrumentów, obciążając budżety jednostek samorządowych na lata kolejne, nie daje się zaklasyfikować, jako tytuły dłużne (np. niektóre rodzaje finansowania kapitałowego), jak również zidentyfikować w ramach umów nazwanych.

Sumując należy podkreślić, że omawiane instrumenty nie podlegają reżimowi finansów publicznych wprowadzającemu mechanizmy ograniczające zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, co należy uznać za sytuację szczególnie niebezpieczną. Szerokie wykorzystanie konstrukcji określanych jako niestandardowe instrumenty finansowe postawi pod znakiem zapytania sens tego reżimu, jeżeli coraz większa kwota długu znajdzie się poza zakresem działania mechanizmów kontrolnych.

W Informacji pominięto zagadnienia dotyczące kreujących dług, umów o partnerstwie publiczno-prywatnym; umów leasingu (unormowanych w ustawie Kodeks cywilny) oraz umów sprzedaży z ceną rozłożoną na raty, z uwagi na ich

niewielkie znaczenie w praktyce oraz okoliczność, że nie skutkują one pozyskaniem przez samorząd środków finansowych.

III. Charakterystyka najczęściej stosowanych instrumentów finansowych

Prezentowana w opracowaniu ocena niestandardowych instrumentów finansowych odnosi się do konstrukcji abstrakcyjnych, niemających odzwierciedlenia w treści art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale ze względu na skutki ekonomiczne wymagających precyzyjnego unormowania i niezwłocznego wprowadzenia do kanonu obowiązującego systemu prawa.

Już samo posłużenie się sformułowaniem instrumentu finansowego ma swoje istotne uzasadnienie, gdyż odnosi się ono do szeregu zróżnicowanych konstrukcji prawnych, budowanych często na podstawie kilku umów, dla osiągnięcia założonego efektu. W niektórych przypadkach czynności prawne można powiązać ze sobą wyłącznie w oparciu na regułach logiki i odczytaniu założonego celu (np. finansowanie kapitałowe). Przeprowadzone przez RIO kontrole, działalność nadzorcza, jak również analiza innych powszechnie dostępnych informacji, pozwala na wniosek, że do najczęściej wykorzystywanych konstrukcji normatywnych należą:

1. finansowanie kapitałowe,
2. sprzedaż zwrotna,
3. leasing zwrotny,
4. płatność ratalna,
5. subrogacja.

Ad.1 Finansowanie kapitałowe – zakłada utworzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki komunalnej, w której udziały (akcje) obejmuje instytucja finansująca, wnosząc stosowny kapitał pozwalający spółce zrealizować określone przedsięwzięcie (projekt). Jednostka samorządu terytorialnego nabywa udziały, płacąc za nie zgodnie z ustalonym harmonogramem przez okres kilkuletni (np. do 10 lat). Jednostka samorządowa de facto poprzez wskazaną konstrukcję spłaca zobowiązanie zaciągnięte przez spółkę, obciążenia z tego tytułu ujmowane są w budżecie, jako **wydatki majątkowe** (nie mają zatem wpływu na równowagę części operacyjnej budżetu – dochody bieżące – wydatki bieżące). Konstrukcja ta nie ma odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Brak jest też

wystarczających przesłanek, by zaliczyć objęte nią umowy do kategorii tytułów dłużnych.

Inna formuła finansowania kapitałowego polega na wzięciu kredytu (pożyczki) przez spółkę komunalną, a środki na jego spłatę przekazywane są z budżetu jednostki samorządowej, jako dopłata (**wydatek bieżący**) lub nabycie nowych akcji lub udziałów (**wydatek majątkowy**).

Przypadek taki zidentyfikowany został w Mieście i Gminie Opoczno, gdzie RIO w Łodzi stwierdziła, iż „W dniu 12 września 2011 roku Burmistrz Opoczno zawarł aneks do porozumienia, na podstawie którego dokonano zmiany postanowień § 1 pkt 2 i pkt 5 oraz § 2 pkt 1 porozumienia. Po zmianie PGK sp. z o.o. zostało zobowiązane do zawarcia umowy z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w sprawie dofinansowania 64,78% kosztów kwalifikowanych Projektu i zapewnienia pokrycia kosztów niekwalifikowanych Projektu – podatek VAT w wysokości 11.792.753,38 zł. Natomiast Gmina Opoczno zapewnić miała pokrycie z budżetu Gminy (w formie dopłaty do kapitału) wkładu własnego w zakresie kosztów kwalifikowanych Projektu w wysokości 35,22% wartości Projektu, tj. do kwoty 18.500.000,00 zł. Rada Miejska w Opocznie uwzględniła „Wniesienie wkładu pieniężnego do spółki PGK w Opocznie – aport” w Wykazie przedsięwzięć do WPF na lata 2013 – 2029 w kwocie łącznych nakładów finansowych 14.565.000,00 zł z określonymi limitami wydatków w poszczególnych latach 2012 – 2029”.

W ofercie rynkowej instrument ten charakteryzowany jest poprzez następujące cechy:

- rozwiązanie neutralne z punktu widzenia IWZ²⁴;
- okres finansowania do 10 lat;
- możliwość zastosowania zamówień sektorowych;
- finansowanie nie obciążające bilansu spółki.

Ad.2 Sprzedaż zwrotna – zakłada nabycie przez instytucję finansową od jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości (gruntowej, gruntowej zabudowanej), przy jednoczesnym zawarciu przez strony przedwstępnej umowy sprzedaży tej

²⁴ IWZ – indywidualny wskaźnik zobowiązań.

nieruchomości, na mocy której jednostka samorządowa zobowiązuje się ją nabyć „powrotnie” po cenie sprzedaży. Do tego momentu nieruchomość jest przez instytucję finansową (właściciela) udostępniona odpłatnie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, np. na podstawie umowy dzierżawy. Konstrukcja sprzedaży zwrotnej, zbudowana jest w oparciu o trzy umowy (sprzedaż, dzierżawa, umowa przedwstępna sprzedaży). Sprzedający poprzez wyzbycie się składnika majątku nabywa aktywa pieniężne zachowując wciąż, na zasadach wyłączności, możliwość dysponowania rzeczą. Z kolei kupujący w wyniku przekazania rzeczy wraz z prawem do pobierania pożytków rezygnuje z korzyści wynikających z dysponowania tą rzeczą (jako właściciel) w zamian za wynagrodzenie płatne w formie np. czynszu dzierżawnego przez cały okres, aż do chwili ponownego przeniesienia własności. Zatem od momentu pierwotnej sprzedaży do chwili odkupu sprzedający nie traci kontroli nad przedmiotem sprzedaży, a kupujący otrzymuje wynagrodzenie (czynsz) wraz z gwarancją odkupu. Żadna ze stron nie jest więc faktycznie zainteresowana sprzedażą (przeniesieniem posiadania), lecz wyłącznie przepływem środków pieniężnych wynikającym z obrotu umówionymi składnikami majątku. Dlatego rozpatrywanie w tym przypadku sprzedaży, dzierżawy i odkupu odrębnie jako klasycznych umów cywilnoprawnych jest daleko niewystarczające. Występując łącznie tworzą instrument obrotu aktywami pieniężnymi, oparty na zwrotnym przenoszeniu prawa własności. W tym kontekście zastosowana konstrukcja staje się instrumentem finansowania analogicznym, jak kredyt lub pożyczka, o których mowa w art. 89 i w art. 90 ustawy o finansach publicznych. Przy czym, cena sprzedaży jest faktycznie **przychodem jednostki samorządu terytorialnego**, ujętym w budżecie, jako **dochód ze sprzedaży majątku** (dochód majątkowy); odkupienie nieruchomości przez jednostkę samorządową jest faktycznie spłatą udostępnionego kapitału, **czyli rozchodem**, ale w budżecie operacja ujęta zostanie, **jako wydatek majątkowy**. Wreszcie zapłata czynszu dzierżawnego, stanowi faktycznie **wydatki związane z obsługą długu**, a ujęta zostanie w budżecie, **jako wydatki z tytułu najmu, dzierżawy**.

Opisana konstrukcja nie ma odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Powinna być jednak traktowana jako tytuł dłużny (§ 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego). Na podstawie

analizy konkretnego stanu faktycznego możliwe jest również uznanie, że ww. umowy zawarte zostały w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych, co powinno skutkować stwierdzeniem ich nieważności w procedurze cywilnej. Organ nadzoru, badając uchwałę budżetową i wieloletnią prognozę finansową, może również przyjąć, że faktyczną treścią wpisaną w przedstawioną formułę prawną jest udzielenie pożyczki, co pozwoli na jej odniesienie do przepisów ustawy o finansach publicznych.

Zwrócić należy ponadto uwagę, że omawiana formuła normatywna ma ten efekt, iż jednostka samorządu terytorialnego otrzymując środki zwrotne, jako dochody majątkowe, poprawia tym samym maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Czyli zaciągając pożyczkę, zwiększa formalnie wyrażony, potencjał do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych.

W ofercie rynkowej instrument ten charakteryzowany jest poprzez następujące cechy:

- zwiększenie dochodów majątkowych, poprawa IWZ;
- wolne środki na dowolny cel;
- zachowana kontrola nad nieruchomością.

Ad.3 Leasing zwrotny - zakłada dłużne finansowanie, oparte na odpłatnym i wzajemnym przenoszeniu praw majątkowych w celu uwolnienia kapitału bez uszczerbku dla dotychczasowych uprawnień do korzystania z rzeczy.

Zawierając umowę leasingu strona będąca finansującym, zobowiązuje się w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa, do nabycia rzeczy od określonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddania jej korzystającemu do używania albo użytkowania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Aby stosunek wiążący strony nabrał dodatkowych cech, charakterystycznych dla leasingu zwrotnego, strona określona jako korzystający z rzeczy powinna być bezpośrednio w okresie poprzedzającym zawarcie umowy leasingu także jej właścicielem. Konstrukcja przewiduje powrotne przeniesienie własności na zbywcę po okresie na jaki zawarto umowę.

Leasing zwrotny opiera się na dwóch umowach nazwanych: umowie sprzedaży (art. 535 ustawy Kodeks cywilny) oraz umowie leasingu (art. 709¹ i nast. ustawy Kodeks cywilny).

Leasing zwrotny ma swoje walory w obrocie gospodarczym między przedsiębiorcami. Posiada łącznie cechy kredytu hipotecznego i finansowania kapitałowego (np. objęcie udziałów). Umożliwia odzyskanie wcześniej zainwestowanych środków poprzez wyzbycie się prawa własności. Równocześnie ze względu na przydatność danej rzeczy, jednoczesny zbywca na podstawie praw zależnych w ramach nowego stosunku nabywa możliwość niepodzielnego, odpłatnego władania tą rzeczą wraz z przyjęciem wszelkich, także finansowych ciężarów związanych z jej utrzymaniem. Obciążenia związane z opłatami za korzystanie z cudzej rzeczy ujmowane są w kosztach uzyskania przychodu. Z racji prawa do odliczenia podatku VAT zarówno w przypadku sprzedaży (nabywca), jak później oddania rzeczy w leasing, jako dostawy (prawo leasingobiorcy), każda z umawiających się stron, na poszczególnych etapach realizowanej transakcji może dokonać zmniejszeń kosztów wynikających z zapłaty podatku²⁵.

Walory te nie są jednak aktualne w sytuacji jednostek samorządu terytorialnego. Prowadzona przez nie działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku, a mienie, będące w obszarze ewentualnego zainteresowania podmiotu finansującego (nabywcy i późniejszego leasingodawcy), jest niezbędne do realizowania zadań istotnie ważnych społecznie (misja publiczna) lub mieści się w kategorii pozostałego majątku, którego potrzeba leasingowania nie ma uzasadnienia ekonomicznego.

Podkreślić należy, że wpływ środków ze sprzedaży składnika majątkowego ujęty zostanie w budżecie jako dochód majątkowy (ze sprzedaży majątku), a zapłata za powrotne przeniesienie własności (po okresie leasingu), jako wydatek majątkowy. Opłaty ponoszone w okresie leasingu w zależności od sytuacji będą miały charakter wydatków bieżących lub majątkowych (np. spłata kaucji przeznaczonej na powrotne nabycie nieruchomości). Mając jednak na względzie cel czynności prawnych, który

²⁵ W badanych stanach faktycznych umowy określane, jako leasing posiadają szereg zindywidualizowanych warunków, które często trudno jest zmieścić w szeroko nawet rozumianej konstrukcji leasingu i mimo posługiwania się taką nazwą, uzasadniona jest kwalifikacja tych umów, jako nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

koncentruje się na przepływie aktywów finansowych, dochód jest faktycznie przychodem zwrotnym jednostki samorządowej (pożyczka), a wydatek rozchodem z tytułu spłaty kapitału. Natomiast raty leasingowe zawierają w sobie, w szczególności wydatki z tytułu obsługi długu.

Opisana konstrukcja nie ma odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Powinna być jednak traktowana jako tytuł dłużny (§ 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego). Na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego możliwe jest również uznanie, że ww. umowy (sprzedaży, leasingu) zawarte zostały w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych, co powinno skutkować stwierdzeniem ich nieważności w procedurze cywilnej. Organ nadzoru, badając uchwałę budżetową i wieloletnią prognozę finansową, może również przyjąć, że faktyczną treścią wpisaną w przedstawioną formułę prawną jest udzielenie pożyczki, co pozwoli na jej odniesienie do przepisów ustawy o finansach publicznych.

Zwrócić należy ponadto uwagę, że omawiana formuła normatywna ma ten efekt, iż jednostka samorządu terytorialnego otrzymując środki zwrotne, jako dochody majątkowe, poprawia tym samym maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Czyli zaciągając pożyczkę, zwiększa formalnie wyrażony, potencjał do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych.

W ofercie rynkowej instrument ten charakteryzowany jest poprzez następujące cechy:

- zwiększenie dochodów majątkowych;
- koszty leasingu rozłożone w długim okresie (do 15 lat);
- zbycie ma charakter czasowy;
- transakcja realizowana ze stabilnymi i wiarygodnymi instytucjami;
- pomoc w przygotowaniu dokumentacji i procedurze przetargowej.

Ad.4 Płatność ratalna – zakłada wykupienie przez instytucję finansową wierzytelności od wystawcy faktury i ustalenie harmonogramu jej spłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku, jeżeli faktura dotyczy robót budowlanych, czy też dostaw środków trwałych, ratalne płatności mają **charakter wydatku majątkowego**.

Inną formułą jest udzielenie przez dostawcę (wykonawcę) **kredytu handlowego**, który następnie zostaje przejęty od dostawcy (wykonawcy) przez bank lub inną instytucję finansową. Jednostka samorządowa nie jest już wówczas zobowiązana z tego tytułu do dokonywania płatności na rzecz dostawcy, a instytucja finansowa w przypadku niedokonania płatności przez jednostkę nie ma ani bezpośrednich, ani pośrednich roszczeń w stosunku do dostawcy. Kredyt handlowy może zostać zrestrukturyzowany, co oznacza podpisanie nowej umowy (lub zmianę umowy pierwotnej) pomiędzy stronami, zmieniającej główne cechy ekonomiczne istniejącego zobowiązania do zapłaty o odroczonym terminie, do których należy zaliczyć oprocentowanie lub czas spłaty zobowiązań, ale które nie są ograniczone jedynie do prostego wydłużenia pierwotnego terminu spłaty, w tym uzgodnienia bez dodatkowych odsetek, czy dyskonta, nowego harmonogramu spłat.

Konstrukcje te nie mają odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, powinny być jednak traktowane jako tytuł dłużny (§ 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego).

W ofercie rynkowej instrument ten charakteryzowany jest poprzez następujące cechy:

- nie obciąża IWZ;
- brak konieczności uzyskania opinii RIO;
- elastyczne możliwości spłaty dostosowane do możliwości klienta.

Ad.5 Subrogacja – oparta jest na art. 518 ustawy Kodeks cywilny. Zgodnie z tym przepisem - osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty: 1) jeżeli płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi; 2) jeżeli przysługuje jej prawo, przed którym spłacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia; 3) jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie; 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne.

W powyższych przypadkach wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia, które jest już wymagalne. Jeżeli wierzyciel został spłacony przez osobę trzecią tylko w części, przysługuje mu co do pozostałej części pierwszeństwo

zaspokojenia przed wierzytelnością, która przeszła na osobę trzecią wskutek zapłaty częściowej. W praktyce jednostek samorządowych stosowane konstrukcje prawne **nie mają jednak cech czystej subrogacji ustawowej**, a nawet – wbrew przyjętej nazwie – absolutnie nie mogą być za taką uznane. Instytucja finansowa spłacając zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego, nabywa wierzytelność w stosunku do niej, a jednocześnie strony ustalają (jednostka samorządowa – instytucja finansowa) nowy harmonogram spłaty. Celem instytucji finansowej nie jest wejście w prawa wierzyciela, **ale wykreowanie nowego stosunku prawnego** (w szczególności w zakresie terminów i warunków spłaty zobowiązania przez jednostkę samorządu terytorialnego). Na płaszczyźnie ekonomicznej transakcja ma cechy tożsame z uzyskaniem przez samorząd kredytu (pożyczki) na zaspokojenie określonego zobowiązania (dotychczasowego wierzyciela)²⁶. Spłata na rzecz instytucji finansowej w budżecie ujmowana jest jako **wydatek – bieżący albo majątkowy** – w zależności od charakteru zaspokojonego zobowiązania.

Przedstawiona konstrukcja nie ma odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, powinna być jednak traktowana jako tytuł dłużny (§ 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego).

W ofercie rynkowej instrument ten charakteryzowany jest poprzez następujące cechy:

- decyzja kredytowa w 48h;
- brak wymogu opinii RIO w przedmiocie spłaty;
- elastyczne warunki spłaty;
- brak kosztów związanych z przygotowaniem transakcji.

Szczególnością odmianą omawianej konstrukcji jest umowa (porozumienie) w sprawie restrukturyzacji długu poprzez **udostępnienie środków finansowych**, której treścią jest przekazanie jednostce samorządu terytorialnego przez instytucję finansową

²⁶ Oczywiście w okolicznościach konkretnej sprawy można uznać, że formalnie identyfikowana subrogacja jest umową pożyczki – stosownie do art. 65 ustawy Kodeks Cywilny, zgodnie z którym oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. W umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu.

środków pieniężnych, na spłatę zobowiązań (niewymienionych w porozumieniu). Mimo stosowanej nazwy, trudno jednak nie kwalifikować tej instytucji inaczej niż jako pożyczki.

Sumując, należy podkreślić, że niezależnie od normatywnych różnic zbieżną cechą przywołanych konstrukcji jest generowanie określonych obciążeń finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, analogicznych jak w sytuacji korzystania z klasycznych instrumentów finansowania zwrotnego (kredyt, pożyczka, papier wartościowy). Obciążenia te nie są jednak ujmowane w relacji spłaty zobowiązań, nie są także monitorowane chociażby poprzez opinię regionalnej izby obrachunkowej dotyczącą możliwości spłaty zobowiązania.

Dlatego też, zastosowanie omawianych instrumentów na szerszą skalę może prowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia jednostek samorządowych, a także znaczącego zniekształcenia danych obrazujących ich sytuację finansową. W przypadku np. sprzedaży zwrotnej (także leasingu zwrotnego) udostępniany z obowiązkiem zwrotu kapitał identyfikowany jest w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jako dochód ze sprzedaży majątku²⁷, a spłata kredytu zaciągniętego za pośrednictwem spółki komunalnej, jako wydatek majątkowy. Jeżeli nawet rozważane umowy zostaną zaliczone do długu, to przyrost takiego zadłużenia nie jest obecnie objęty żadnymi prawnie wyznaczonymi mechanizmami i procedurami, określającymi zasady, warunki i tryb zaciągania zobowiązań dłużnych. Brak jest także instrumentów limitujących spłatę takich zobowiązań.

IV. Wyniki kontroli regionalnych izb obrachunkowych

1. Dane dotyczące wymiaru finansowego kontroli

W przypadku 27 przeprowadzonych przez RIO²⁸, w latach 2013 – 2015, kontroli gospodarki finansowej dokonane ustalenia dotyczyły zagadnień związanych z niestandardowymi instrumentami finansowania potrzeb pożyczkowych jednostek

²⁷ Co jak wskazano poprawia wskaźnik określający (oczywiście formalną) zdolność spłaty długu (art. 243 ustawy o finansach publicznych).

²⁸ Kontrole przeprowadzone zostały w 26 jednostkach samorządu terytorialnego (w Powiecie Czulchowskim przeprowadzono 2 kontrole gospodarki finansowej).

samorządu terytorialnego²⁹, przy czym zdecydowana większość kontroli przypada na dwa ostatnie lata wskazanego okresu (6 kontroli w 2013 roku, 12 w 2014 roku i 9 w 2015 roku).

Czynności kontrolne objęły łącznie 59 umów lub porozumień, zidentyfikowanych na potrzeby przedmiotowego opracowania, jako niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Mając na względzie przedstawioną powyżej ogólną charakterystykę tych umów (porozumień), w ich ramach zastosowano następujące instrumenty finansowe: sprzedaż zwrotna (leasing zwrotny) - 12 przypadków; subrogacja (połączona z konwersją zobowiązań) - 30 przypadków; restrukturyzacja zadłużenia poprzez udostępnienie środków finansowych - 5 przypadków; forfaiting (czyli nabycie wierzytelności wobec jednostki samorządowej i ustalenie nowego harmonogramu spłaty³⁰) - 9 przypadków; inne konstrukcje - 2 przypadki; finansowanie kapitałowe poprzez objęcie udziałów w spółce komunalnej – 1 przypadek. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego oraz poddanych kontroli umów i porozumień wraz z charakteryzującymi je danymi stanowi załącznik nr 4 do Informacji.

Wartość zobowiązań wynikających z ww. umów i porozumień wynosiła łącznie **274.459.802 zł** (w tym należności główne i wszelkie należności uboczne związane z danym instrumentem, np. czynsz dzierżawny, odsetki, prowizje, raty leasingowe, kaucje na poczet odkupu itp.).

Dla najczęściej stosowanych instrumentów finansowych - wartości, w podziale na należność główną i koszty uboczne, przedstawia poniższa tabela.

Tabela IV.1. Wykaz najczęściej stosowanych niestandardowych instrumentów finansowych, z uwzględnieniem należności głównej i kosztów ubocznych.

Lp.	Wyszczególnienie	Ilość przypadków	Należność główna	Prowizja	Odsetki	Czynsz dzierżawny (raty leasingowe)	Razem
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Subrogacja i zmiana warunków spłaty zobowiązań	30	45.028.785	2.460.440	5.223.578	-	52.712.803
2.	Sprzedaż zwrotna (leasing zwrotny)	12	69.577.207	-	-	47.321.805	116.899.012
3.	Restrukturyzacja zobowiązań - udostępnienie środków finansowych	5	8.113.000	668.041	2.014.024	-	10.795.065

Najważniejsze skutki finansowe ujawnionych nieprawidłowości wynosiły:

²⁹ W informacji nie uwzględniono kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego, które mimo podjętych prób nie skorzystały z omawianych instrumentów finansowych.

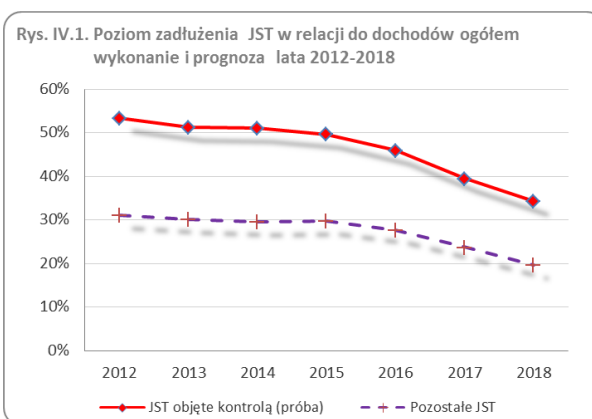
³⁰ Lub udzielenie przez wykonawcę kredytu kupieckiego i nabycie wierzytelności przez bank, instytucję finansową.

- naruszenia dotyczące zaciągania zobowiązań – 90.133.315 zł;
- naruszenia dotyczące nierzetelnego sporządzania sprawozdań – 195.853.007 zł;
- naruszenia dotyczące nierzetelnego prognozowania danych dotyczących długu w wieloletniej prognozie finansowej – 102.947.432 zł;
- naruszenia dotyczące zawierania umów, które nie chroniły interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego – 123.924.828 zł.

2. Dane finansowe dotyczące skontrolowanych jednostek samorządowych³¹

Analiza parametrów i wskaźników finansowych dotyczących jednostek samorządowych, które skorzystały z przedmiotowych instrumentów uzasadnia wnioski, że były to podmioty w istotnie gorszej sytuacji finansowej, niż średnia ustalona dla pozostałych jednostek samorządowych. Dotyczy to, w szczególności poziomu zadłużenia odniesionego do wykonanych dochodów; wypracowanej nadwyżki operacyjnej; relacji nadwyżki operacyjnej do kwoty długu; stopnia spełniania relacji spłaty zobowiązań; relacji wydatków na obsługę długu do nadwyżki operacyjnej.

W zakresie relacji poziomu zadłużenia do wykonanych dochodów, parametr ten dla kontrolowanych jednostek wynosił: w 2012 roku – 53,32% (dla całego kraju 38,2%, dla porównywanej populacji – 30,90%³²); w 2013 roku – 51,21% (dla całego kraju 37,7%, dla porównywanej populacji – 29,95%); w 2014 roku – 50,95% (dla całego kraju – 37,1%, dla porównywanej populacji – 29,40%). Dane prognozowane dla kontrolowanych jednostek poczynając od 2015 roku przedstawiają się następująco: 2015 rok – 49,55% (dla porównywanej populacji – 29,57 %); 2016 rok – 45,80% (dla porównywanej populacji - 27,51%); 2017 rok – 39,34% (dla porównywanej populacji – 23,63%); 2018 rok – 34,16 % (dla porównywanej populacji – 19,50%).

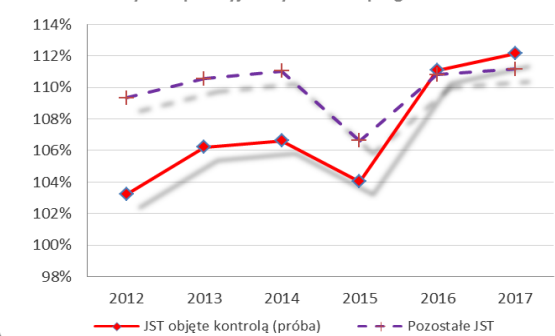


³¹ Dane na podstawie sprawozdań RB, udostępnionych na stronie Ministra Finansów, adres URL - <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>

³² W danych dotyczących porównywanej populacji uwzględniono gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i powiaty, co odpowiada typom jednostek samorządu terytorialnego objętych próbą.

W zakresie relacji łącznej kwoty długu do zrealizowanej nadwyżki operacyjnej

Rys. IV.2. Relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących - nadwyżka operacyjna wykonanie i prognoza lata 2012-2017

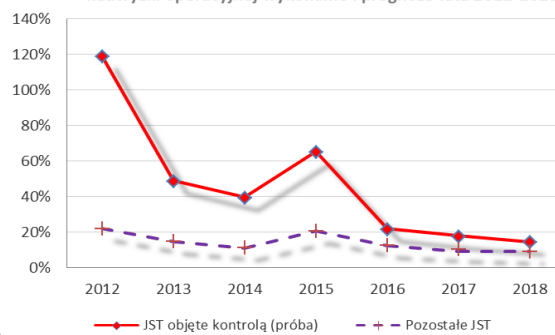


parametr ten dla kontrolowanych jednostek wynosił³³: w 2012 roku – 1.960,27 % (dla porównywanej populacji – 399,39 %); w 2013 roku – 1.018,99 % (dla porównywanej populacji – 339,96 %); w 2014 roku – 949,93 % (dla porównywanej populacji – 321,74 %). Dane

prognozowane poczynając od 2015 roku przedstawiają się następująco: 2015 rok – 1.466,60 % (dla porównywanej populacji – 528,96 %); 2016 rok – 488,56 % (dla porównywanej populacji – 296,06 %); 2017 rok – 384,59 % (dla porównywanej populacji – 243,91 %); 2018 rok – 323,43 % (dla porównywanej populacji – 197,69 %).

W zakresie stosunku wykonanych dochodów bieżących do wykonanych wydatków bieżących (nadwyżka operacyjna), parametr ten dla kontrolowanych jednostek wynosił³⁴: w 2012 roku - 103,21% (dla porównywanej populacji 109,32%), w 2013 roku – 106,20 % (dla porównywanej populacji – 110,55%); w 2014 roku – 106,64 % (dla porównywanej populacji – 111,03 %). Dane prognozowane poczynając od 2015 roku przedstawiają się następująco: 2015 rok - 104,03% (dla porównywanej populacji – 106,62%); 2016 rok – 111,08 % (dla porównywanej populacji – 110,81%); 2017 rok –

Rys. IV.3. Poziom wydatków przeznaczonych na obsługę długu do nadwyżki operacyjnej wykonanie i prognoza lata 2012-2018



112,16 % (dla porównywanej populacji – 111,17%).

W zakresie relacji wydatków przeznaczonych na obsługę długu do nadwyżki operacyjnej, parametr ten dla kontrolowanych jednostek wynosił³⁵: w 2012 roku – 118,92 %

(dla porównywanej populacji 21,90 %); w 2013 roku – 48,78 % (dla porównywanej

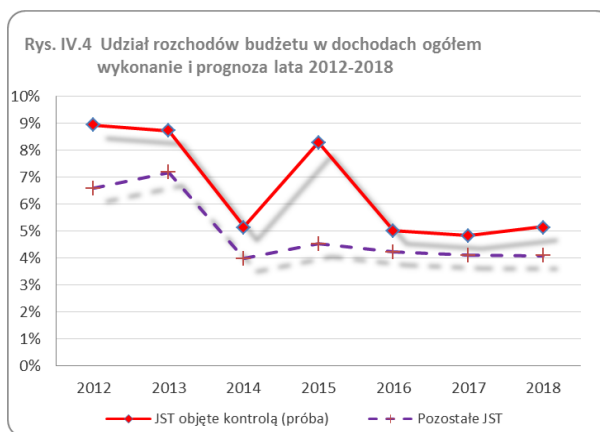
³³ W danych dotyczących porównywanej populacji uwzględniono gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i powiaty, co odpowiada typom jednostek samorządu terytorialnego objętych próbą.

³⁴ W danych dotyczących porównywanej populacji uwzględniono gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i powiaty, co odpowiada typom jednostek samorządu terytorialnego objętych próbą.

³⁵ W danych dotyczących porównywanej populacji uwzględniono gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i powiaty, co odpowiada typom jednostek samorządu terytorialnego objętych próbą.

populacji – 14,70 %); w 2014 roku – 39,20 % (dla porównywanej populacji – 11,40 %). Dane prognozowane poczynając od 2015 roku przedstawiają się następująco: 2015 rok – 65,03 % (dla porównywanej populacji – 20,58 %); 2016 rok – 21,71 % (dla porównywanej populacji – 12,54 %); 2017 rok – 17,49 % (dla porównywanej populacji – 10,48 %); 2018 rok – 14,32 % (dla porównywanej populacji – 9,29 %).

W zakresie relacji wykonanych rozchodów budżetu do wykonanych dochodów ogółem, parametr ten dla kontrolowanych jednostek wynosił³⁶: w 2012 roku – 8,93 % (dla porównywanej populacji 6,59 %); w 2013 roku – 8,72 % (dla porównywanej populacji – 7,17 %); w 2014 roku – 5,13 % (dla porównywanej populacji – 3,98 %). Dane prognozowane poczynając od 2015 roku przedstawiają się następująco: 2015 rok – 8,28 % (dla porównywanej populacji – 4,53 %); 2016 rok – 5,00 % (dla porównywanej populacji – 4,22 %); 2017 rok – 4,82 % (dla porównywanej populacji – 4,1 %); 2018 rok – 5,13 % (dla porównywanej populacji – 4,08 %).



Ponadto w tabeli poniżej przedstawiono dane dotyczące wykonanych dochodów ze źródeł zagranicznych³⁷ oraz długu w przeliczeniu na jedną jednostkę samorządu terytorialnego³⁸.

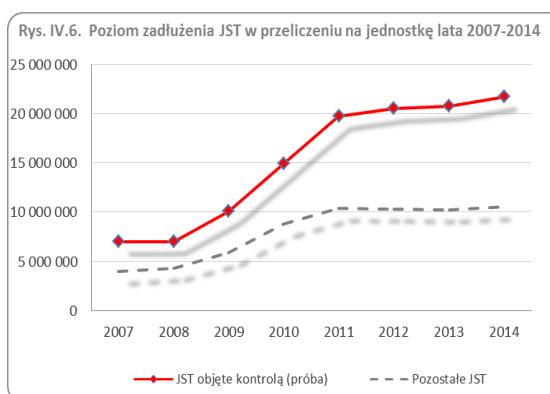
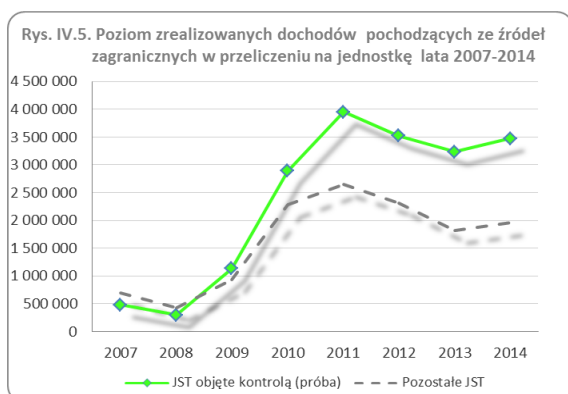
Tabela IV.2. Zestawienie dochodów pochodzących ze źródeł zagranicznych i kwoty długu w podziale na jednostki objęte kontrolą i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego.

Rok	Dochody ze źródeł zagranicznych		Dług	
	Próba	Populacja	Próba	Populacja
1	2	3	4	5
2007	483.287	689.572	6.991.432	3.968.685
2008	298.911	423.389	7.039.434	4.338.052
2009	1.136.337	928.916	10.077.567	5.846.523
2010	2.893.786	2.280.302	14.913.710	8.786.627
2011	3.955.096	2.647.223	19.761.417	10.370.281
2012	3.520.731	2.314.303	20.534.668	10.343.456
2013	3.232.263	1.816.410	20.790.342	10.270.660
2014	3.476.768	1.956.609	21.756.365	10.548.076

³⁶ W danych dotyczących porównywanej populacji uwzględniono gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i powiaty, co odpowiada typom jednostek samorządu terytorialnego objętych próbą.

³⁷ Dane z bazy sprawozdań Rb udostępnionych na stronie Ministerstwa Finansów za lata 2007-2013. Dochody oznaczone w klasyfikacji budżetowej czwartą cyfrą 1, 2, 5, 7 i 8.

³⁸ W danych dotyczących porównywanej populacji uwzględniono gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i powiaty, co odpowiada typom jednostek samorządu terytorialnego objętych próbą.



3. Najważniejsze wyniki kontroli

Czynności kontrolne prowadzone w zakresie korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z niestandardowych instrumentów finansowych ujawniły szereg istotnych nieprawidłowości i naruszeń prawa, do których zaliczyć należy:

- zaciąganie zobowiązań z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań wieloletnich;
- niezabezpieczenie interesu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie warunków zaciąganych zobowiązań dłużnych;
- naruszenie zasad dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- nierzetelne wykazywanie danych w sprawozdawczości budżetowej i dotyczącej długu;
- nierzetelne i nierealistyczne wykazywanie danych w wieloletniej prognozie finansowej;
- sporządzenie nierzetelnych dokumentów w związku z zaciąganiem zobowiązaniami dłużnymi (np. operatów szacunkowych);
- nieterminowe regulowanie zobowiązań;
- działanie w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych wprowadzających ograniczenia w zakresie zaciągania długu i jego spłaty.

Działania jednostek samorządu terytorialnego związane z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowych wielokrotnie w sposób istotny naruszały

obowiązujące normy prawne, zarówno w zakresie stosowanych procedur dochodzenia do zawarcia umów; podstaw zaciągania zobowiązań; treści umów (porozumień), jak również obowiązków sprawozdawczych związanych z realizowanymi operacjami finansowymi. W szeregu przypadkach nie zostały zachowane podstawowe zasady wydatkowania środków publicznych wyrażone w art. 44 ust.3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stosownie do których – wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Za szczególnie rażące uznać należy nieprawidłowości związane ze stosowaniem konstrukcji prawnych pozwalających pozyskać środki finansowe w formule sprzedaży zwrotnej albo leasingu zwrotnego, o czym decydują, m.in, fakt dokonywania czynności w celu obejścia obowiązujących przepisów, jak również nieracjonalne i nieoszczędne dyspozycje środkami budżetowymi. **Należy przy tym zwrócić uwagę, że przedmiotem obrotu jest w wielu przypadkach mienie niezbędne jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji ustawowo określonych zadań publicznych (zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych), np. sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna, oczyszczalnia, grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, pływalnia, co wyklucza je, jako przedmiot zbycia na rzecz podmiotów prywatnych - instytucji finansowych, które nie prowadzą działalności w sferze gospodarki komunalnej.**

3.1. Nieprawidłowości w zakresie zaciągania zobowiązań

Zaciąganie zobowiązań wieloletnich, w tym także tych zaliczonych do długu publicznego, nie jest pozostawione przez ustawodawcę swobodnemu uznaniu organów jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych i ustawy o finansach publicznych określają kompetencje organów jednostek samorządowych, jak również uwarunkowania zaciągania zobowiązań. Warunki te są zróżnicowane w zależności od rodzaju zobowiązań. Kredyty, pożyczki, papiery wartościowe limitowane są postanowieniami uchwały budżetowej³⁹, natomiast

³⁹ Zgodnie z art. 91 ust.1 ustawy o finansach publicznych, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

podstawę do zaciągania innych zobowiązań wieloletnich, w szczególności tworzących dług publiczny (czyli także analizowanych instrumentów finansowych), stanowi uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) jednostki samorządu terytorialnego, w tej części gdzie prezentowane są przedsięwzięcia (załącznik do uchwały w sprawie WPF). Uchwała w sprawie WPF zawiera także upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć.

Regulacje te służą kontroli nad procesami zaciągania zobowiązań, co jest szczególnie istotne w zakresie tych, które stanowią tytuły dłużne. Podkreślić należy, że każde zobowiązanie wieloletnie obciąża budżety lat kolejnych obowiązkiem spełniania określonych świadczeń pieniężnych (np. spłata kredytów, wykup obligacji, wydatki z tytułu obsługi długu), a naruszanie reguł zaciągania zobowiązań i utrata kontroli w tym zakresie, może skutkować okresową lub trwałą utratą płynności finansowej, tym samym zagrożeniem dla wykonywania zadań publicznych.

W opisanym zakresie RIO stwierdziły, że w 22 przypadkach badanych umów lub porozumień (37,3% ogółu zbadanych) naruszone zostały przepisy określające zasady zaciągania zobowiązań wieloletnich, z czego: 7 przypadków odnosiło się do sprzedaży zwrotnej (leasingu zwrotnego), 15 – subrogacji połączonej z konwersją zadłużenia i porozumień w sprawie udostępnienia środków finansowych.

Jednostki samorządu terytorialnego zaciągały zobowiązania wieloletnie, wykorzystując analizowane instrumenty finansowe, mimo braku ujęcia w uchwale w sprawie WPF, w załączniku przedsięwzięć, stosownych zapisów, jak również z przekroczeniem limitu zobowiązań dłużnych ustalonych w uchwale budżetowej – w sytuacji, gdy analiza przez RIO stanu faktycznego uzasadniała wniosek, że doszło do zawarcia umowy pożyczki (a nie subrogacji, poprzedzającej zmianę warunków spłaty zobowiązań).

Podkreślić należy wagę ujawnionych naruszeń, które oznaczają zaciąganie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań wieloletnich obciążających budżety lat kolejnych – wbrew ustawowym regułom i z naruszeniem kompetencji organów stanowiących jednostek samorządowych.

W rezultacie kontroli przeprowadzonej przez RIO w Katowicach w Mieście i Gminie Łazy stwierdzono, że w 2011 roku jednostka zaciągnęła zobowiązania finansowe w łącznej kwocie 18.313292,22 zł obciążające budżety lat następnych, tj. 2015-2026, bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej w Łazach, poprzez zawarcie w dniu 30 września 2014 roku umowy sprzedaży nieruchomości zabudowanej budynkiem basenu krytego, a następnie umów dzierżawy gruntu i leasingu operacyjnego obiektu budowlanego na okres 12 lat. W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2014-2017, przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Łazach z dnia 20 grudnia 2013 roku nie zamieszczono przedmiotowego przedsięwzięcia, co naruszało art. 226 ust.1 pkt 8 i ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

RIO w Łodzi w wyniku kontroli w Mieście i Gminie Aleksandrów Łódzki stwierdziła, że „Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego zaciągnął zobowiązanie wieloletnie, podpisując w dniach 5 i 12 grudnia trzy powiązane ze sobą umowy: w przedmiocie zawarcia warunkowej umowy sprzedaży i umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości, za cenę 7.909.598,94 zł brutto, tj. 6.801.000,00 zł netto; umowę przeniesienia własności ww. nieruchomości, oraz umowę dzierżawy przez okres 3 lat przez Gminę Aleksandrów Łódzki ww. nieruchomości - bez formalnego upoważnienia Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim. Aktualna na dzień zawarcia ww. umów wieloletnia prognoza finansowa nie przewidywała zobowiązań i wydatków wynikających z opisywanej transakcji, ani w załączniku nr 1, stanowiącym prognozy budżetów i długu gminy na lata 2015 – 2018, ani w załączniku nr 2 stanowiącym wykaz przedsięwzięć na lata 2015 – 2018. Dopiero w dniu 18 grudnia 2014 roku Rada Miejska wprowadziła w załączniku do uchwały w sprawie WPF przedsięwzięcie pn. „Odkup nieruchomości gruntowej w Brużycze Księżtwie”.

RIO w Kielcach oceniając zawarte przez Burmistrza Miasta i Gminy Osiek porozumienia o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu stwierdziła, że „...na podstawie zawartych porozumień zaciągnięto zobowiązanie zaliczane do tytułów dłużnych, a zawarte porozumienia mają charakter umowy pożyczki określony w art. 720 Kodeksu cywilnego. Do zawarcia porozumień Burmistrz nie posiadał upoważnienia organu stanowiącego (Rady Miejskiej). Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. (...). Art. 91

ust. 1 ustawy o finansach publicznych nakłada natomiast formalne i merytoryczne ograniczenie w zaciąganiu zobowiązań j.s.t i odwołuje do wysokości limitu określonego w uchwale budżetowej. Limit zobowiązań, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej. W przedmiotowej sprawie Rada Miejska nie podejmowała żadnej uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązania finansowego. Zaciągnięte zobowiązania na podstawie porozumień dotyczących restrukturyzacji zobowiązań z tytułu dostaw i usług będą splanowane wydatkami i obciążają budżet gminy na lata 2015 - 2017. Na dzień zawarcia porozumień wieloletnia prognoza finansowa nie określała przedsięwzięć związanych z realizacją wydatków obejmujących spłatę zrestrukturyzowanych zobowiązań wobec dostawców”.

Oceniając działania Wójta Gminy Nowy Dwór związane ze sprzedażą zwrotną nieruchomości RIO w Białymstoku wskazała, że „Ustalenia kontroli wykazały, iż zawarcie umowy sprzedaży i dzierżawy nieruchomości, stanowiące przedsięwzięcie na gruncie przepisów art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nie skutkowało ujęciem w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Nowy Dwór na lata 2014-2024 kwot wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na to przedsięwzięcie – art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy. Prawidłowo w uchwale w sprawie WPF należało uwzględnić limity wydatków bieżących w postaci zapłaty czynszu dzierżawnego w latach 2014-2019 w łącznej wysokości 556.632,44 zł i majątkowych w postaci wykupu nieruchomości za kwotę 1.166.148 zł. Częścią uchwały w sprawie WPF, zgodnie z treścią art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, powinno być także upoważnienie dla Pana Wójta do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. Zbadane uchwały Rady Gminy Nowy Dwór w sprawie WPF na lata 2014-2024 (w szczególności uchwała z dnia 2 lipca 2014 r.) nie zawierają załącznika obejmującego jakiegokolwiek przedsięwzięcia, skutkiem czego jest brak zapisów upoważniających Pana Wójta do zaciągania zobowiązań związanych z ich realizacją (ponoszenia wydatków w latach przyszłych). W konsekwencji zaciągnął Pan zobowiązanie bez formalnego upoważnienia organu stanowiącego”.

3.2. Wykazywanie w sprawozdaniach nierzetelnych danych dotyczących długu

Zdecydowana większość zaciągniętych przez skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań miała charakter tytułów dłużnych, co oznacza, że dane w tym zakresie powinny zostać wykazane w sprawozdaniach RB-Z – kwartalnych sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Jest to szczególnie istotne z uwagi na okoliczność, że zawarcie rozważanych umów i porozumień tworzących dług nie jest obwarowane obowiązkiem zaopiniowania przez RIO, a kwoty zobowiązań dłużnych nie są limitowane w uchwale budżetowej. Fakt zaciągnięcia zobowiązań ujawniany jest poprzez dane sprawozdawcze i treść wieloletniej prognozy finansowej.

Regionalne izby obrachunkowe stwierdziły, że 16 jednostek samorządu terytorialnego nie wykazało zobowiązań dłużnych, wynikających z niestandardowych instrumentów finansowych, w sprawozdaniach Rb-Z. Ustalona kwota zaniżonego długu w okresie 2011-2015 wynosiła 195.853.007 zł.

Zauważyć także należy, że dług zaciągany poprzez wykorzystanie analizowanych umów i porozumień ujmowany jest w przedmiotowym sprawozdaniu w pozycji dotyczącej pożyczek i kredytów, co utrudnia identyfikację takich operacji stosowanych przez samorząd terytorialny. Wobec coraz częstszego stosowania analizowanych konstrukcji prawnych prawodawca powinien wprowadzić zmiany w przepisach dotyczących sprawozdawczości pozwalające na precyzyjną identyfikację zawartych przez jednostki samorządowe umów (porozumień) generujących dług, wpisujących się w ramy niestandardowych instrumentów finansowych.

Według ustaleń RIO w Kielcach dotyczących gospodarki finansowej Gminy Osiek: *„Zobowiązania będące przedmiotem zawartych umów restrukturyzacji zadłużenia są ujęte jako zobowiązania z tytułu dostaw i usług w ewidencji księgowej Urzędu Miasta i Gminy. Zobowiązania wynikające z ww. porozumienia z MW Trade SA i Magellan SA wynosiły odpowiednio: na dzień 31.12.2014 r. - 1.537.852,64 zł; na dzień 30.09.2014 r. - 1.656.209,60 zł, na dzień 30.06.2014 r. - 972.436,63 zł. W sprawozdaniu Rb-Z na koniec IV kwartału 2014 r. ww. zobowiązania zostały wykazane natomiast nie zostały ujęte w sprawozdaniach Rb-Z na koniec II i III kwartału 2014 r. Nie wykazanie wszystkich zobowiązań wg poszczególnych tytułów dłużnych w sprawozdaniu Rb-Z*

stanowi naruszenie § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych”.

W rezultacie kontroli w Mieście i Gminie Dolsk, RIO w Poznaniu wskazała, że „Kontrolą objęto również sposób wywiązywania się przez Gminę z obowiązku sporządzania sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. W wyniku kontroli stwierdzono, iż Gmina w latach objętych kontrolą sporządzała sprawozdania Rb-Z, które obejmowały wszystkie dane ze sprawozdań jednostkowych jednostek jej podległych i własnego sprawozdania jednostkowego. W sprawozdaniach tych wykazano prawidłowe dane zgodne w zakresie zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych obligacji – wynikające z zawartych umów o zaciągnięcie kredytu/ pożyczki oraz emisję obligacji. W sprawozdaniu nie wykazano zobowiązań wynikających z umów zawartych ze Spółką Enea S.A. (...) z dn. 25.10.2010 r. oraz (...) z dn. 28.12.2011 r., których przedmiotem była poprawa efektywności i jakości oświetlenia drogowego oraz ze Spółką M.W. Trade S.A. aktem notarialnym Repertorium A numer 4395/2013 z dn. 18.12.2013 r., którego przedmiotem była sprzedaż, dzierżawa i odkup sieci wodociągowej”.

Rzetelne przedstawienie kwoty długu ma istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności przy uwarunkowaniach prawnych, w których tylko część zobowiązań dłużnych zaciągana jest w ramach ściśle reglamentowanych procedur (opinia RIO, relacja spłaty zobowiązań, limit w uchwale budżetowej itd.). Opinia RIO o możliwości spłaty przez samorząd kredytu, pożyczki, wykupu papierów wartościowych, bez pełnej wiedzy o poziomie zadłużenia jednostki samorządowej, nie spełni swojej zasadniczej funkcji. Brak pełnej informacji uniemożliwi także organom kontroli i nadzoru reagowanie na określoną sytuację jednostki samorządu terytorialnego.

Przywołać należy w tym miejscu Gminę Ostrowice, która przez szereg lat nie prezentowała rzetelnych danych odnoszących się do długu, mając jednocześnie wielomilionowe zobowiązania dłużne wynikające z szeregu umów „restrukturyzujących zadłużenie” tej jednostki samorządowej, co doprowadziło do faktycznej upadłości tej Gminy. Dla 2012 roku rzetelność wykazywanych danych obrazuje poniższa tabela.

Tabela IV.3. Poziom zadłużenia Gminy Ostrowice na dzień 31.12.2012r.

Lp.	Rodzaj tytułu dłużnego	Wg sprawozdania Rb – Z		Wielkość ustalona w toku kontroli	Różnica
		Część A	Część D		
1.	Kredyty			5.904.287,00	
2.	Pożyczki	15.897.419,84	X	7.078.546,16	2.914.586,68
3.	Zob. wymagalne	130.905,23	X	130.905,23	0,00
4.	Zob. wobec Spółki MW Trade	X	4.607.936,38	15.254.603,03	-10.646.666,65
5.	Zobowiązania wobec BOŚ (Ekowark)	747.920,00		934.900,00	-934.900,00
6.	Zobowiązania wobec WFOŚiGW	X	X	416.742,08	-416.742,08
7.	Subwencja na styczeń 2013r. wykorzystana w grudniu 2012r.	X	X	179.092,00	-179.092,00
8.	Depozyty	0,00	0,00	0,00	0,00
9.	ZADŁUŻENIE OGÓLEM	16.028.325,07	4 607 936,38	29.899.075,50	-9.262.814,05
10.	DOCHODY wg Rb - NDS	10.975.549,43	x	10.975.549,43	0,00
11.	WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA w % (poz.9/poz.10)	146,04	X	272,42	X
12.	Środki na r-ku bankowym	X	X	2.954.598,44	-2.954.598,44
13.	Wyłączenia zobowiązań na wyprzedzające finansowanie inwestycji	3.798.546,19	X	3.798.546,19	0,00
14.	ZADŁUŻENIE OGÓLEM (pomniejszone o poz. 12 i 13)	12.229.778,88	X	23.145.930,87	-10.916.151,99
15.	WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA w % (poz.14/poz.10)	111,43	X	210,89	X

3.3. Nierealistyczne sporządzanie wieloletniej prognozy finansowej

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i prezentować, m.in., kwotę długu oraz sposób jego spłaty. Mimo, że do omawianego w opracowaniu segmentu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie stosuje się szeregu mechanizmów ograniczających i monitorujących dług, kwota zobowiązań dłużnych wynikająca z niestandardowych instrumentów finansowych powinna być ujęta w ogólnej kwocie długu podanej w WPF (prognozie długu), a w okresie na jaki jest uchwalona prognoza jednostka samorządowa powinna zaprezentować wydatki przeznaczone na spłatę tego zadłużenia (tzw. dług spłacany wydatkami)⁴⁰.

Naruszenie tego obowiązku przez jednostkę samorządu terytorialnego (podobnie jak naruszenie prawnych powinności związanych ze sporządzaniem sprawozdań dotyczących tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji) zniekształca, często w istotny sposób obraz sytuacji finansowej samorządu terytorialnego, czyniąc z WPF dokument nieprzydatny dla analizy i rzetelnych wypowiedzi odnoszących się do przyszłych (objętych prognozą) budżetów.

Nierealistyczne (nierzetelne) ujmowanie danych dotyczących długu w prognozie długu RIO ujawniły w 10 jednostkach samorządu terytorialnego, przy czym aż

⁴⁰ Wydatki w tym zakresie prezentowane są w danych uzupełniających o dług i jego spłacie (kolumna 14.1 i następne).

w 9 przypadkach dotyczyło to zobowiązań wynikających ze sprzedaży zwrotnej (leasingu zwrotnego).

Można założyć, że mając na uwadze przedmiot operacji zwrotnych (np. sieci wodociągowe, kanalizacyjne, obiekty użyteczności publicznej), istnieje naturalny opór jednostek samorządowych w zakresie rzetelnego podawania danych odnoszących się do podjętych w tym zakresie dyspozycji i ich skutków finansowych.

W przypadku Gminy Daszyna i Miasta i Gminy Aleksandrów Łódzki spór między RIO w Łodzi a wskazanymi jednostkami samorządu terytorialnego, co do ujęcia w prognozie długu zobowiązań wynikających z transakcji zwrotnych, rozstrzygany jest przez sądy administracyjne, a ostateczne orzeczenia w tych sprawach jeszcze nie zapadły⁴¹.

Łączne skutki finansowe stwierdzonych nieprawidłowości wynosiły - 102.947.432 zł.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w rezultacie przeprowadzonej w 2015 roku kontroli gospodarki finansowej w Powiecie Człuchowskim wskazała, że *„W dniu zawarcia umowy dzierżawy i odkupu w/w nieruchomości (stanowiącego przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Człuchowskiego na lata: 2015 – 2024 nie określono wydatków bieżących (na zapłatę czynszu dzierżawnego) i majątkowych (na odkup nieruchomości) wynikających z limitów wydatków na to przedsięwzięcie, czego wymagał art. 226 ust. 1 pkt 8 cyt. ustawy. Zobowiązania powstałe na skutek zawarcia umowy dzierżawy i odkupu w/w nieruchomości (dotyczące zarówno zapłaty czynszu dzierżawnego jak i odkupu nieruchomości) nie zostały także ujęte w prognozie kwoty długu na lata: 2015 – 2024, o którym mowa w art. 227 ustawy o finansach publicznych. Ponadto należy zauważyć, że przeprowadzone transakcje (będące równoznacznymi z leasingiem finansowym zwrotnym) wywołują w zakresie gospodarki finansowej powiatu skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu lub pożyczki. Zawarcie w jej treści postanowień o dwukrotnym przeniesieniu własności nieruchomości nie zmienia*

⁴¹ Gmina Aleksandrów Łódzki złożyła skargą kasacyjną na wyrok WSA w Łodzi uwzględniający skargę Kolegium RIO w Łodzi na uchwałę Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim w sprawie WPF; Kolegium RIO w Łodzi natomiast złożyło skargę kasacyjną na wyrok WSA w Łodzi uchylający rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwały Rady Gminy Daszyna w sprawie WPF.

faktu istnienia obowiązku zwrotu przez powiat kapitału w wysokości udostępnionej przez Magellan S.A. Zobowiązuje też jednostkę do corocznego angażowania środków budżetu na opłacanie czynszu. Niezależnie od tego, czy ciążące na powiecie obowiązki w zakresie zapłaty środków na rzecz Magellan S.A. byłyby określone jako wydatki czy rozchody, jednostka musi wygospodarować środki na ich sfinansowanie, co ma identyczne znaczenie z punktu widzenia zdolności płatniczych⁴²”.

Analogicznie Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w odniesieniu do stanu faktycznego ocenionego w ramach kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Aleksandrów Łódzki stwierdziła, że „Zastosowana w kontrolowanym przypadku konstrukcja prawna polega na odpłatnym przeniesieniu prawa własności rzeczy z obowiązkiem ponownego jej nabycia po upływie ustalonego czasu, przy zachowaniu przez zbywcę prawa do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków za wynagrodzeniem na rzecz nowego właściciela (do czasu odkupu). Konstrukcja ta zbudowana jest w oparciu o trzy umowy o charakterze cywilnoprawnym [1] sprzedaż - umożliwiająca odpłatne przeniesienie własności, [2] dzierżawa - utrwalająca wzajemne świadczenie obu stron oraz [3] umowa przedwstępna sprzedaży przesądzająca o czasowym charakterze realizowanej transakcji. Przy czym czynności te powinny być analizowane łącznie, jako komponenty wielopłaszczyznowej relacji normatywnej, dla uchwycenia istotnych jej elementów i faktycznej woli stron tego stosunku prawnego.

Opisywaną konstrukcję należy zaliczyć do kategorii tytułów dłużnych, o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., nr 1767, poz. 298). (...). Dodatkowo, wartości wynikające z zaciągniętych umów sprzedaży, dzierżawy i odkupu nieruchomości powinny zostać ujęte w wieloletniej prognozie finansowej, nie tylko w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie WPF, ale także w pozycji 6 - Kwota długu oraz w danych uzupełniających o dług i jego spłacie w pozycji 14.2. - Kwota długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu, 14.3. – Wydatki zmniejszające dług, w tym nr 14.3.2. Wydatki zmniejszające

⁴² Po zakończeniu czynności kontrolnych i przekazaniu wystąpienia pokontrolnego jednostka wprowadziła do wieloletniej prognozy finansowej wydatki związane z zapłatą czynszu i odkupem nieruchomości.

„dług związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego – we właściwych dla poszczególnych lat kwotach”.

Powyższe informacje nakazują z daleko idącą ostrożnością traktować dane dotyczące długu spłacanego wydatkami, zawarte w wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a skala nierzetelności może być obecnie weryfikowana przede wszystkim poprzez działalność kontrolną⁴³.

Dane dotyczące długu spłacanego wydatkami w wieloletnich prognozach jednostek samorządu terytorialnego prezentuje poniższa tabela⁴⁴.

Tabela IV.4. Zestawienie wydatków zaliczanych do kategorii długu spłacanego wydatkami

Rok	Kwota długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu (kol 14.2)	Wydatki zmniejszające dług, w tym: (kol 14.3)	Wydatki związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych w państwowy dług publiczny (kol 14.3.2)	Ilość
1	2	3	4	5
Wykonanie 2014	847.302.988,91	469.256.312,43	195.643.742,89	349
2015	744.127.520,62	320.037.536,49	161.440.260,10	180
2016	709.308.845,18	173.163.251,83	138.613.703,80	141
2017	729.501.303,32	125.296.371,04	97.782.920,33	112
2018	648.686.707,57	126.284.595,75	102.817.766,05	85
2019	513.563.090,61	135.103.616,96	109.300.893,26	73
2020	391.985.462,17	121.527.628,44	99.459.284,45	58
2021	300.159.664,10	91.820.798,07	75.852.317,08	42
2022	221.077.350,20	79.072.313,90	67.937.923,30	36
2023	175.425.752,83	45.641.597,37	35.209.515,81	32
2024	133.625.099,44	41.775.653,39	33.149.105,51	22
2025	99.611.010,03	34.014.089,41	27.220.124,29	15
2026	70.621.450,16	28.813.987,87	24.090.070,25	9
2027	44.074.023,02	26.547.427,14	22.221.312,98	7
2028	18.238.799,58	25.835.223,44	21.904.604,00	4
2029	14.779.165,58	3.459.634,00	320.004,00	4
2030	11.319.531,58	3.459.634,00	320.004,00	4
2031	7.859.897,58	3.459.634,00	320.004,00	4
2032	4.433.677,58	3.426.220,00	286.590,00	3
2033	1.174.051,58	3.259.626,00	120.000,00	2
2034	831.088,58	342.963,00	120.000,00	2
2035	488.125,58	342.963,00	120.000,00	2
2036	167.222,25	320.903,33	97.940,33	1
2037	0,00	167.222,25	0,00	1

3.4. Brak zabezpieczenia interesów ekonomicznych i majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w zawieranych umowach (porozumieniach)

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego szukających alternatywnych źródeł finansowania potrzeb budżetowych uniemożliwia im – co do zasady – ubieganie się o udzielenie kredytu, pożyczki, czy też emisję papierów wartościowych, co znajduje również swoje formalne odzwierciedlenie (np. negatywna

⁴³ Za mało skuteczny uznać należy pomysł zbierania informacji poprzez ankiety przesyłane do jednostek samorządu terytorialnego (np. pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 6 listopada 2015 roku, znak: ST2.4763.32/2015). Skoro samorządy nie wykazują zobowiązań dłużnych w oficjalnie do tego dedykowanych dokumentach (sprawozdania Rb-Z, prognozy finansowe), trudno oczekiwać, że zrobią to w takim trybie. Jednocześnie zbieranie informacji poprzez ankiety świadczy o nieadekwatności wymogów sprawozdawczych do zaistniałej sytuacji.

⁴⁴ Według danych zamieszczonych na stronie Ministra Finansów, baza WPF wg stanu na 5 sierpnia 2015 roku.

opinia RIO co do możliwości spłaty zobowiązania; realizowany program postępowania naprawczego⁴⁵). To z kolei określa decyzje o stosowaniu niestandardowych instrumentów finansowania, pozwalających pozyskać środki finansowe na dokończenie lub realizację określonych projektów, a często już tylko środków służących zachowaniu bieżącej płynności finansowej. Otrzymanie kapitału poza rynkiem klasycznych instrumentów dłużnych wiąże się jednak z zaciąganiem długu na daleko mniej korzystnych warunkach, co dotyczy, m.in., kosztów jego pozyskania. Wynagrodzenie instytucji finansowej oferującej rozważane instrumenty finansowe jest często istotnie większe niż wynagrodzenie banku udzielającego kredytu, nie mówiąc o pożyczkach udzielanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie.

Przykładowo, w ramach kontroli przeprowadzonych w Gminie Daszyna oraz Mieście i Gminie Aleksandrów Łódzki RIO w Łodzi dokonała symulacji⁴⁶ kosztów udostępnienia kapitału w formule sprzedaży zwrotnej, ustalając, że przekraczają one ponad dwukrotnie koszty otrzymania kredytu lub pożyczki, wynosząc odpowiednio 9,48% (WIBOR 1M⁴⁷ plus marża) i 8,67% (WIBOR 1M⁴⁸ plus marża).

Posługując się tożsamą metodologią ustalono koszty pozyskania kapitału przez Miasto i Gminę Dolsk i Gminę Dubiecko, obliczając oprocentowanie odpowiednio w wysokości 15,99% i 13,77%.

Wysokie koszty charakteryzują wszystkie instrumenty finansowe zbliżone w swym ekonomicznym charakterze do umowy pożyczki lub kredytu (sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny, subrogacja połączona z restrukturyzacją zobowiązań; umowy dotyczące restrukturyzacji zadłużenia poprzez udostępnienie środków finansowych), przy czym w praktyce stosowane są różne konstrukcje na podstawie których koszty te są ponoszone (czynsz dzierżawny, opłaty prowizyjne, prowizja i odsetki).

⁴⁵ W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może, w szczególności podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

⁴⁶ Dokonując obliczeń posłużono się wzorem $O = CDb / Lm / KSn \times Lmr$, gdzie O – wartość procentowa odsetek; CDb – wartość czynszu brutto; Lm – liczba miesięcy przypadających w okresie między sprzedażą i zwrotnym przeniesieniem własności; KSn – kwota sprzedaży netto; Lmr – liczba miesięcy w roku.

⁴⁷ WIBOR 1M na dzień podpisania umowy – 2,07%.

⁴⁸ WIBOR 1M na dzień podpisania umowy – 2,08%.

W wyniku kontroli w Gminie Bielice, RIO w Szczecinie stwierdziła, że koszty udostępnienia środków finansowych na podstawie porozumień dotyczących restrukturyzacji zadłużenia wynosiły: w przypadku ugody z dnia 15 lutego 2013 roku – oprocentowanie stałe 12%; a w przypadku ugody z dnia 30 sierpnia 2013 roku – oprocentowanie WIBOR 6M plus marża 8,77%. Natomiast umowa z dnia 28 lutego 2014 roku dotycząca spłaty wierzyciela i restrukturyzacji zobowiązań przewidywała stałe oprocentowanie na poziomie 12%.

Na przykładzie ww. Gminy zaprezentować można także mechanizm swobodnego „rolowania” zobowiązań dłużnych, wynikających z niestandardowych instrumentów finansowych, w sytuacji braku możliwości spłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego zaciągniętego zobowiązania, co pociąga za sobą zwiększenie kosztów pozyskania środków finansowych. Kapitał udostępniany jest często na krótkie okresy, co dla jednostki samorządowej z trudem utrzymującej płynność finansową wiąże się z ryzykiem dalszego korzystania z niestandardowych produktów finansowych, w celu zaspokojenia wierzyciela.

Według ustaleń RIO w Szczecinie dotyczących Gminy Bielice *„W związku z niemożliwością realizowania ww. umowy⁴⁹ Wójt Gminy pismem z dnia 31 stycznia 2013 r. zwrócił się z prośbą o przesunięcie terminu spłaty do 31 stycznia 2014 r. Stosowna umowa w formie ugody cywilnoprawnej zawarta została w dniu 15 lutego 2013 r. Przedmiotem ugody było ustalenie zasad spłaty przez Gminę wierzytelności, opiewającej na kwotę 2.500.000,00 zł i wynikającej z umowy o restrukturyzację zadłużenia. Zgodnie z zapisami ugody (§4) Gmina zobowiązała się dokonać miesięcznych spłaty wierzytelności począwszy od 31 marca 2013 do 28 lutego 2018 r. Na obsługę niniejszej ugody składała się prowizja w wysokości 297.000,00 zł oraz odsetki w całym okresie obowiązywania ugody w łącznej wysokości 911.942,95 zł. Łączny koszt zawarcia ugody cywilnoprawnej to 3.708.942,95 zł”*.

Ponadto, *„W związku z niemożliwością realizowania ww. umowy⁵⁰ Wójt Gminy pismem z dnia 27 sierpnia 2013 r. zwrócił się z prośbą o przedstawienie propozycji ugody spłaty restrukturyzacji zadłużenia. Stosowna umowa MWT/187/2013 ugoda cywilnoprawna zawarta została w dniu 30 sierpnia 2013 r., zmieniona aneksem nr 1*

⁴⁹ Umowa o restrukturyzację zadłużenia poprzez udostępnienie środków z dnia 22 listopada 2012 roku.

⁵⁰ Umowa o restrukturyzację zadłużenia poprzez udostępnienie środków z dnia 28 maja 2012 roku.

z dnia 19 listopada 2013 r. Przedmiotem umowy było ustalenie zasad spłaty przez Gminę wierzytelności, opiewającej na kwotę 2.030.000,00 zł i wynikającej z umowy o restrukturyzację zadłużenia. Zgodnie z zapisami umowy (§4) Gmina zobowiązała się dokonać miesięcznych spłat wierzytelności począwszy od 30 września 2013 r. do 31 sierpnia 2021 r. Na obsługę niniejszej umowy składały się odsetki w całym okresie obowiązywania umowy w łącznej wysokości 1.102.081,03 zł. Łączny koszt zawarcia umowy cywilnoprawnej to 3.132.081,03 zł”.

Ponadto, „Wójt Gminy pismem z dnia 28 stycznia 2014 r. zwrócił się z prośbą o przesunięcie terminu spłaty zaciągniętych środków pieniężnych do 30 czerwca 2014 r.⁵¹. Stosowna umowa MWT/6/2014 ugoda cywilnoprawna zawarta została w dniu 31 stycznia 2014 r. Przedmiotem umowy było ustalenie zasad spłaty przez Gminę wierzytelności, opiewającej na kwotę 1.013.000,00 zł i wynikającej z umowy o restrukturyzację zadłużenia. Zgodnie z zapisami umowy (§4) Gmina zobowiązała się dokonać spłaty zobowiązania do 30 czerwca 2014 r. Na obsługę niniejszej umowy składała się prowizja w kwocie 49.940,90 zł. Łączny koszt zawarcia umowy cywilnoprawnej to 1.062.940,90 zł. Następnie umową cywilnoprawną MWT/137/2014 zawartą w dniu 30 czerwca 2014 r. dokonano zmiany terminu płatności – na dzień 18 grudnia 2014 r. ustalając jednocześnie prowizję w kwocie 59.949,87 zł. Łączny koszt zawarcia umowy cywilnoprawnej to 1.122.890,77 zł”.

O ile w przypadku wszelkiego rodzaju umów dotyczących spłaty i restrukturyzacji zobowiązań niekorzystne warunki zaciąganych zobowiązań związane są przede wszystkim z kosztami pozyskania finansowania, zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie instrumentów finansowych określanych, jako sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny, gdzie obok kosztów pojawia się szereg innych istotnych okoliczności.

Przede wszystkim należy podkreślić, że działania jednostek samorządu terytorialnego w powyższym zakresie powinny być analizowane w aspekcie celowości i gospodarności podejmowanych decyzji. Będący przedmiotem obrotu majątek niezbędny jest do bieżącej realizacji zadań publicznych, wyzbycie się go, a następnie dzierżawa (leasing) związany z ponoszeniem wielomilionowych wydatków, musi być analizowany na gruncie art. 44 ust.3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,

⁵¹ Dotyczy umowy o restrukturyzację zadłużenia poprzez udostępnienie środków z dnia 15 listopada 2013 roku.

wprowadzającego podstawowe reguły wydatkowania środków publicznych. Jeszcze bardziej wyraziste są sytuacje, w których przedmiotem zbycia są nieruchomości rolne, lub nieruchomości przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową ewentualnie usługi. Zbycie a następnie objęcie w posiadanie zależne przedmiotowego majątku przez jednostki samorządowe nie ma uzasadnienia z punktu widzenia charakteru majątku. Jednostka samorządowa będąc właścicielem terenów przeznaczonych ze swej istoty do zbycia (np. nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową), czyniąc je przedmiotem transakcji zwrotnej istotnie utrudnia identyfikację celowości takiego działania⁵². Według aktualnego stanu Izby złożyły trzy zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z operacjami o charakterze zwrotnym, przy czym w dwóch przypadkach postępowania karne nie zostały jeszcze zakończone⁵³. W jednym przypadku Prokurator odmówił wszczęcia śledztwa⁵⁴ (zobacz uwagi dotyczące działań pokontrolnych RIO, rozdział V).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w odniesieniu do stanu faktycznego, który był podstawą złożenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa wskazała, że *„Podkreślić także należy, że uzasadnione wątpliwości budzi – z punktu widzenia ekonomicznych interesów Gminy Daszyna - sama istota operacji, zakładająca wydzierżawienie, uprzednio zbytych przez Gminę, działek. Jeżeli nieruchomości te byłyby niezbędne Gminie Daszyna do realizacji celów publicznych, co podkreślał pełniący funkcję Wójta Gminy, to wyzbycie się ich, a następnie ponoszenie kosztów związanych z dzierżawą powinno być ocenione na gruncie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zgodnie ze stanowiskiem pełniącego funkcję Wójta Gminy działki te miały być wykorzystane w ramach inwestycji budowy pilotażowej lokalnej elektrociepłowni na biomasę, co nie znajduje jednak potwierdzenia w ustaleniach poczynionych przez inspektorów RIO w Łodzi, w szczególności dotyczących przeznaczenia ww. nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak również treści programu funkcjonalno-użytkowego udostępnionego*

⁵² Racjonalnym wyjaśnieniem jest oczywiście dokonywanie omawianych czynności w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych, co oznacza sankcję nieważności w tym zakresie.

⁵³ Gmina Daszyna i Gmina Ostrowice.

⁵⁴ Miasto i Gmina Dolsk.

przez Gminę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie w formule zaprojektuj i wybuduj: dokumentacji projektowej i robót budowlanych dotyczących: Budowy pilotażowej lokalnej elektrociepłowni na biomasę w centralnej Polsce - wykonanie dokumentacji technicznej i robót budowlanych polegających na budowie wysokosprawnego układu kogeneracyjnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą. W dokumencie tym, w części prezentującej lokalizację inwestycji nie wskazano przedmiotowych nieruchomości.

Jeżeli jednak brak jest faktycznego związku ww. działek z projektami inwestycyjnymi Gminy, stanowi to kolejną przesłankę wskazującą na pozorny charakter czynności prawnej, określonej, jako sprzedaż zwrotna, której sensem i istotą było pozyskanie środków zwrotnych na finansowanie potrzeb budżetu Gminy, a nie zarządzanie zasobem nieruchomości stanowiących własność Gminy”.

Rażące naruszenia obowiązującego porządku prawnego pokazują umowy, których przedmiotem jest majątek związany z realizacją zadań o charakterze użyteczności publicznej, służących bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (np. sieci wodociągowe, kanalizacyjne). Analiza ich treści wskazuje, że po zbyciu majątku i jego wydzierżawieniu (wzięciu w leasing) przez jednostkę samorządu terytorialnego, źródłem zobowiązania do wykonywania zadań o charakterze publicznym jest nie ustawa, ale postanowienie umowy dzierżawy (leasingu).

Zgodnie z ustaleniami RIO w Poznaniu dotyczącymi operacji zwrotnej zrealizowanej przez Miasto i Gminę Dolsk, w treści umowy dzierżawy znalazły się następujące postanowienia „Gmina zobowiązała się także do: zapewnienia odpowiedniej zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny; prowadzenia regularnej kontroli jakości wody; dokonywania na własny koszt, w razie uzasadnionego zapotrzebowania zakupu wody lub wprowadzania ścieków ze źródeł zewnętrznych do Wodociągu (...); budowania na swój koszt urządzenia wodociągowego i urządzenia kanalizacyjnego w przypadku zaplanowanej na ten cel kwoty w budżecie Gminy.

Ponadto, „Gmina mocą niniejszej umowy, ponosi wyłączną odpowiedzialność za: realizację zadań przewidzianych przepisami prawa, w szczególności ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Spółka nie ponosi żadnej odpowiedzialności za realizację tych zadań”.

Umowy związane z transakcjami zwrotnymi (sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny) zawierają także szereg postanowień niekorzystnych dla interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego związanych z karami umownymi (np. za brak realizacji zobowiązania odkupu nieruchomości), dodatkowymi opłatami (np. w sytuacji wcześniejszego niż pierwotnie ustalony odkupu nieruchomości); koniecznością ponoszenia kosztów wszelkich opłat i podatków związanych z nieruchomością (w tym podatku od nieruchomości i podatku rolnego).

Zgodnie z ustaleniami RIO w Rzeszowie, „Mocą przedmiotowej umowy Gmina zobowiązała się nieodwołalnie i bezwarunkowo, w terminie do dnia 30 listopada 2018 roku odkupić od Spółki M.W. Trade S.A. kanalizację za cenę netto 4.330.587 zł powiększoną o podatek VAT według obowiązujących stawek. W § 9 dotyczącym odsprzedaży kanalizacji na rzecz Gminy, Gmina zobowiązała się udzielić Spółce M.W. Trade bezwarunkowego i nieodwołalnego pełnomocnictwa w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz Gminy umowy odsprzedaży kanalizacji.

W umowie została zastrzeżona kara umowna w kwocie 4.330.587 zł w przypadku, gdy umowa sprzedaży nie zostanie zawarta w ustalonym terminie. Zapłata kary umownej nie zwalnia Gminy z zawarcia umowy. Gdy zawarcie umowy sprzedaży nastąpi po zapłacie przez Gminę kary umownej, kwota kary zostanie zaliczona na poczet ceny sprzedaży kanalizacji.

Przedstawiciele Gminy poddali Gminę Dubiecko egzekucji bezpośrednio z Aktu notarialnego do kwoty najwyższej 6.861.991 zł. Gmina ponadto zobowiązała się do zwrotu lub uiszczenia wszelkich podatków i innych ciężarów związanych z użytkowaniem lub własnością kanalizacji. W razie gdyby ciężar lub podatek został pokryty przez Spółkę, Gmina zobowiązała się zwrócić go Spółce w pełnej wysokości. Dodatkowo w § 6 umowy za naruszenie powyższego zobowiązania została zastrzeżona kara umowna na rzecz Spółki w wysokości odpowiadającej zapłaconemu podatkowi plus 10.000 zł”.

Według informacji uzyskanych przez RIO w Szczecinie, Gmina Ostrowice w dniu 22 sierpnia 2014 roku złożyła oświadczenie dotyczące wcześniejszego wykupu sieci wodociągowej za ustaloną cenę, ponosząc dodatkowe koszty odpowiadające 10% sumy pozostałych do zapłaty czynszów dzierżawnych, co wyniosło **251.716 zł.**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w rezultacie kontroli przeprowadzonej w Gminie Bierutów stwierdziła, że „...z deklaracji na podatek od nieruchomości na 2014 r., złożonej przez spółkę w Urzędzie 29 stycznia 2014 r. wynikało, że spółka zadeklarowała za ww. działkę kwotę podatku na 2014 r. w wysokości 107.990 zł (12 miesięcznych rat podatku każda po 8.999 zł). Z § 12 umowy sprzedaży oraz dzierżawy wynika, że „(...) wszelkie należności z tytułu podatków ponosi spółka M.W. Trade S.A., a Gmina zobowiązuje się do ich zwrotu (...)”. Tymczasem spółka M.W. Trade wystawiała, co miesiąc faktury doliczając do miesięcznej kwoty podatku od nieruchomości w wysokości 8.999 zł podatek VAT w wysokości 2.069,77 zł. W 2014 r. tytułem zwrotu opłaconego przez spółkę podatku od nieruchomości Gmina dokonała na rzecz spółki wpłat o łącznej wartości 110.687,70 zł brutto (10 miesięcznych wpłat po 11.068,77 zł brutto), przy zadeklarowanym przez spółkę rocznym podatku w kwocie 107.990 zł. Z powyższego wynika, że Gmina opłacając 10 miesięcznych rat za 2014 r. wypłaciła o 2.697,70 zł ponad zadeklarowaną przez spółkę łączną kwotę podatku od nieruchomości na 2014 r”.

3.5. Działania podejmowane w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych

Analiza niektórych objętych kontrolami RIO stanów faktycznych prowadziła do wniosku, że faktycznie między stronami (jednostką samorządu terytorialnego a instytucją finansową) doszło do zawarcia umowy pożyczki albo, że działania stron miały na celu obejście przepisów ustawy o finansach publicznych, wprowadzających ograniczenia w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku badając porozumienie z dnia 23 lipca 2014 roku zawarte przez Powiat Człuchowski z firmą „Magellan” S.A., nazwane przez strony porozumieniem w sprawie restrukturyzacji zadłużenia i przejęcia długu, uznała, że doszło do zawarcia umowy pożyczki w wysokości 2.461.988,68 zł.

Zobowiązanie zostało zaciągnięte mimo braku upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągnięcia zobowiązania⁵⁵.

W ramach przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej, jako umowy pożyczek ocenione zostały przez RIO w Krakowie umowy (porozumienia) o charakterze subrogacji połączone z konwersją zobowiązań, zawarte przez Gminę Raciechowice i Gminę Wierzchosławice.

W przypadku Gminy Raciechowice, Izba stwierdziła zaciągnięcie długoterminowych zobowiązań pieniężnych bez upoważnienia Rady Gminy, udzielonego na podstawie art. 18 ust.2 pkt 9 lit c ustawy o samorządzie gminnym i z przekroczeniem limitów określonych w uchwale budżetowej, poprzez zawarcie porozumienia z dnia 17 września 2014 roku wraz z aneksem Nr 1, tworzącego zobowiązanie na kwotę 2.910.860,06 zł, na okres od dnia 31 stycznia 2015 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku. W uchwale budżetowej na 2014 rok Nr XXIX/247/2013 z dnia 30 grudnia 2013 roku Rada Gminy ustaliła tylko limit zobowiązań z tytułu kredytów zaciąganych w roku 2014 na sfinansowanie przejściowego deficytu do kwoty 3.000.000 zł i upoważniła Wójta do zaciągania zobowiązań w ww. określonej kwocie.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi analizując transakcję dokonaną przez Gminę Daszyna doszła do wniosku, że zawarte umowy: sprzedaży nieruchomości, dzierżawy i umowa przedwstępna sprzedaży, miały na celu obejście przepisów ustawy o finansach publicznych, co udowodnione zostało, w szczególności symulacją pokazującą skutki dla budżetu i wieloletniej prognozy finansowej potraktowania operacji jako pożyczki (kredytu) i jej spłaty, poddanej rygorom relacji spłaty zobowiązań, określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z wnioskami Izby „Pozyskanie środków finansowych, w ramach czynności kreującej dług publiczny, odbyło się jednak z pominięciem rygorów wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych odnoszących się do zaciągania długu (np. obowiązek uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości spłaty kredytu lub pożyczki). W konsekwencji nie będą także

⁵⁵ Na dzień opracowywania niniejszej Informacji Powiat Czułchowski spłacił przedmiotowe zobowiązanie. W odniesieniu do ww. stanu faktycznego zobacz także uwagi w rozdziale VIII dotyczącym działalności nadzorczej.

mogły być zastosowane reguły ograniczające spłatę zobowiązań, w szczególności dłużnych (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Wykorzystanie omawianej formuły pozyskania środków wynikało z sytuacji finansowej Gminy Daszyna, która nie pozwalała na zaciągnięcie zobowiązania dłużnego w wysokości ok. 4 mln zł, przy zachowaniu ograniczeń ustalonych w obowiązujących przepisach. Przedstawia to poniższa symulacja zachowania przez Gminę relacji spłaty zobowiązań wyznaczonej przez art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, w której analizowane przepływy finansowe zostały zidentyfikowane, jako przychody (zapłata ceny sprzedaży przez „Magellan” S.A.), koszty obsługi długu (zapłata czynszu dzierżawnego przez Gminę) i rozchody (zapłata ceny sprzedaży w ramach odkupu nieruchomości przez Gminę). W ramach analizy dokonano w zakresie 2014 roku zmniejszenia kwoty dochodów ogółem i dochodów ze sprzedaży majątku o 3.713.801,99 zł (cena sprzedaży działek, pomniejszona o VAT), zwiększając o tę samą wartość przychody jednostki. Od listopada 2014 roku do listopada 2021 roku przesunięto w ramach wydatków bieżących środki przeznaczone na spłatę czynszu dzierżawnego do kosztów obsługi zadłużenia. W roku, w którym planowana jest sprzedaż zwrotna, o 3.713.801,99 zł zmniejszono wydatki ogółem budżetu gminy i wydatki majątkowe, zwiększając tym samym planowane rozchody jednostki

Rok 2015

Tabela IV.5. Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2015 rok bez sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane źródłowe wg WPF)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		Prognoza wg WPF LIII/337/2014 z dnia 23 października 2014
		2012	2013	2014
1	2	3	4	5
1.	dochody bieżące	10.726.639,82	11.773.452,49	13.316.411,40
2.	dochody ze sprzedaży majątku	365.216,01	102.795,00	4.249.570,00
3.	wydatki bieżące	10.231.860,88	11.220.467,41	13.370.879,82
4.	dochody ogółem	19.196.170,25	17.294.919,35	35.136.696,21
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0448	0,0379	0,1194
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0674		
7.	plan dochodów na 2015 r.	21.422.061,8		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2015 r. wg planu	170.707,27		
9.	odsetki wg planu w 2015 r.	544.789,61		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0334		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0334 < 0,0674		

Tabela IV.6. Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2015 rok z uwzględnieniem sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane symulacji)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		Prognoza wg WPF LIII/337/2014 z dnia 23 października 2014 roku z uwzględnieniem symulacji
		2012	2013	2014
1	2	3	4	5
1.	dochody bieżące	10.726.639,82	11.773.452,49	13.316.411,40
2.	dochody ze sprzedaży majątku	365.216,01	102.795,00	535.769,00
3.	wydatki bieżące	10.231.860,88	11.220.467,41	13.370.879,82
4.	dochody ogółem	19.196.170,25	17.294.919,35	31.422.895,21
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0448	0,0379	0,0153
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0327		
7.	plan dochodów na 2015 r.	21.422.061,80		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2015 r. wg planu	170.707,27		
9.	odsetki wg planu w 2015 r.	896.523,77		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0498		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0498 > 0,0327		

Rok 2016

Tabela IV.7. Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2016 rok bez sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane źródłowe wg WPF)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie	Prognoza wg WPF LIII/337/2014 z dnia 23 października 2014	
		2013	2014	2015
1	2	3	4	5
1.	dochody bieżące	11.773.452,49	13.316.411,40	17.621.920,88
2.	dochody ze sprzedaży majątku	102.795,00	4.249.570,00	0,00
3.	wydatki bieżące	11.220.467,41	13.370.879,82	16.767.767,05
4.	dochody ogółem	17.294.919,35	35.136.696,21	21.422.061,80
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0379	0,1194	0,0399
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0657		
7.	plan dochodów na 2016 r.	23.956.262,00		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2016 r. wg planu	185.707,27		
9.	odsetki wg planu w 2016 r.	541.000,00		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0303		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0303 < 0,0657		

Tabela IV.8. Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2016 rok z uwzględnieniem sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane symulacji)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie	Prognoza wg WPF LIII/337/2014 z dnia 23 października 2014 z uwzględnieniem symulacji	
		2013	2014	2015
1.	dochody bieżące	11.773.452,49	13.316.411,40	17.621.920,88
2.	dochody ze sprzedaży majątku	102.795,00	535.769,00	0
3.	wydatki bieżące	11.220.467,41	13.370.879,82	16.767.767,05
4.	dochody ogółem	17.294.919,35	31.422.895,21	21.422.061,80
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0379	0,0153	0,0399
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,310		
7.	plan dochodów na 2016 r.	23.956.262,00		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2016 r. wg planu	185.707,27		
9.	odsetki wg planu w 2016 r.	892.734,16		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0450		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0450 > 0,310		

Rok 2021

Tabela IV.9. Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2021 rok bez sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane źródłowe wg WPF)

Lp.	Dane do obliczeń	Prognoza wg WPF LIII/337/2014 z dnia 23 października 2014 roku		
		2018	2019	2020
1.	dochody bieżące	31.822.473,00	32.354.372,00	33.007.547,00
2.	dochody ze sprzedaży majątku	0,00	0,00	0,00
3.	wydatki bieżące	28.582.947,84	28.864.864,84	29.053.752,84
4.	dochody ogółem	31.822.473,00	32.354.372,00	33.007.547,00
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,1018	0,1079	0,1198
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,1098		
7.	plan dochodów na 2021 r.	33.482.849,00		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2021 r. wg planu	501.263,67		
9.	odsetki wg planu w 2021r.	472.000,00		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0291		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0291 < 0,1098		

Tabela IV.10. Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2021 rok z uwzględnieniem sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane symulacji)

Lp.	Dane do obliczeń	Prognoza wg WPF LIII/337/2014 z dnia 23 października 2014 z uwzględnieniem symulacji		
		2018	2019	2020
1.	dochody bieżące	31.822.473,00	32.354.372,00	33.007.547,00
2.	dochody ze sprzedaży majątku	0,00	0,00	0,00
3.	wydatki bieżące	28.582.947,84	28.864.864,84	29.053.752,84
4.	dochody ogółem	31.822.473,00	32.354.372,00	33.007.547,00
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,1018	0,1079	0,1198
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,1098		
7.	plan dochodów na 2021 r.	33.482.849,00		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2021 r. wg planu	4.215.064,67		
9.	odsetki wg planu w 2021 r.	794.422,98		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,1496		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,1496 > 0,1098		

Przedstawiony powyżej przypadek gminy Daszyna w sposób wyraźny pokazuje jak w praktyce obchodzony jest wymóg zachowania relacji wyrażanej w przywoływanym wielokrotnie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

We wniosku skierowanym do Prokuratury Okręgowej w Białymstoku w sprawie wystąpienia do sądu o stwierdzenie nieważności umów zawartych przez Gminę Nowy Dwór, RIO w Białymstoku wskazała, że „Stwierdzony podczas kontroli stan faktyczny należy zatem ocenić jako zagrożenie dla prawidłowości gospodarki finansowej, w tym płynności finansowej w latach przyszłych, a w konsekwencji i realizacji zadań gminy. Deficyt budżetu sfinansowano bowiem poprzez zaciągnięcie zobowiązania zwrotnego o charakterze długoterminowym, niestanowiącego formalnie przychodów budżetu, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednak wywołującego analogiczne skutki w zakresie ich spłaty co zobowiązania podlegające

uwzględnieniu przy obliczaniu dla gminy wskaźnika dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań zaciąganych na finansowanie budżetu oraz kosztów ich obsługi, o którym mowa w art. 243 ustawy. Zaciągnięcie zobowiązania na przedstawionych warunkach (które należy ocenić jak ekonomicznie niekorzystne w obecnych realiach rynkowych) miało zaś na celu wyłącznie obejście obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych limitujących roczne kwoty spłat zobowiązań zaciąganych na finansowanie budżetu oraz wymagających opiniowania umów w sprawie zaciągania zobowiązań na taki cel przez regionalne izby obrachunkowe.

Przyjęcie założenia o dopuszczalności zawierania tego typu umów spowoduje niekontrolowany wzrost realnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i obciążenia budżetów lat przyszłych, z pominięciem ustawowo określonych limitów i procedur. Regionalne izby obrachunkowe nie posiadają w obecnym stanie prawnym instrumentów umożliwiających uwzględnienie takich zobowiązań przy ocenie zdolności jednostki do spłaty zobowiązań zaciągniętych na sfinansowanie budżetu według reguł określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z tego względu umowy przewidujące uzyskanie przez j.s.t. środków zwrotnych na finansowanie budżetu, które ze względu na ich szczegółowe postanowienia nie mogą być oceniane pod względem możliwości ich spłaty, stanowią w ocenie Izby kontrakty zawierane w celu obejścia podanych na wstępie przepisów ustawy o finansach publicznych”.

3.6. Pozostałe naruszenia

W rezultacie przeprowadzonych przez RIO kontroli ujawniono także inne nieprawidłowości i naruszenia, które nie były związane bezpośrednio z przedstawianymi zagadnieniami. Najczęściej formułowano zarzuty dotyczące procedur poprzedzających zawarcie umów (porozumień), realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych albo ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ujawniono także sytuacje zawarcia umów (porozumień) bez stosowania żadnej z prawem przewidzianych procedur.

W rezultacie kontroli gospodarki finansowej w Powiecie Człuchowskim, RIO w Gdańsku stwierdziła, że w dniu 23 lipca 2014 roku Powiat udzielił zamówienia publicznego na świadczenie usług finansowych polegających na restrukturyzacji

zadłużenia i przejęciu długu, a de facto na udzieleniu Powiatowi pożyczki w kwocie 2.461.988,68 zł za cenę 587.085,73 zł – bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, co naruszało art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Z innych naruszeń należy wskazać na:

- dokonanie wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej,
- brak kontrasygnaty czynności prawnych mogących skutkować powstaniem zobowiązań pieniężnych,
- naruszenie postanowień uchwał organu stanowiącego,
- brak planu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości,
- nierzetelne ustalenie wartości nieruchomości,
- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia publicznego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi badając umowy zawarte przez Gminę Daszyna stwierdziła, że „...wartość działki nr 18/1 ustalona została na kwotę 2.160.500,00 zł netto, metodą porównawczą parami. Wskazano, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego nieruchomość przeznaczona jest na tereny eksploatacji powierzchniowej, przeznaczenie uzupełniające – stacje transformatorowe, lokalizacja zwałowisk docelowo przeznaczonych do rekultywacji terenów poeksploatacyjnych. Dalej wskazano, że do wyceny zastosowano metodę porównawczą parami, przyjmując do porównania ceny transakcyjne za lata 2010 – 2013 przeprowadzane na rynku lokalnym. W części dotyczącej analizy ekonomicznej rynku rzeczoznawca stwierdził zasadniczo niewielką ilość transakcji zawieranych w obrocie nieruchomościami tego typu, wskazując, że zainteresowanie inwestorów działkami rolnymi przeznaczonymi pod działalność gospodarczą także to odzwierciedla, niemniej jednak ceny nieruchomości tego typu są stabilne. Do określenia wartości nieruchomości przyjęto do porównania te same nieruchomości co w przypadku działki nr 112/2.

W związku z określeniem wartości ww. nieruchomości podkreślić należy, że ten sam rzeczoznawca majątkowy, o uprawnieniach nr 3126, dokonał w dniu 21 kwietnia 2011 roku wyceny działki nr 18/1. Zgodnie z przedmiotowym operatem wartość nieruchomości ustalona została na kwotę **28.890,00 zł** – **różnica wobec operatu z 2013 roku wynosiła zatem 2.131.610,00 zł.** Wyceny dokonano metodę porównania

parami, przyjmując ceny transakcyjne z lat 2009 – 2011. Rzecznawca stwierdził zasadniczo stałą ilość transakcji zawieranych w obrocie nieruchomościami tego typu oraz nadmienił, że „ceny nieruchomości rolnych są w miarę stabilne – nie rosną zbyt w sposób podobny do rynku miejskiego. W roku 2010 i 2011 miało miejsce niewiele transakcji nieruchomości rolnych. Nieruchomości rolne kształtowały się w latach 2010 i 2011 od 18.000,00 zł do 35.000,00 zł za 1ha powierzchni gruntu”.

V. Działania pokontrolne

Niezależnie od przekazania wystąpień pokontrolnych do kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, RIO – na podstawie ustaleń kontroli – skierowały⁵⁶:

1. cztery zawiadomienia do właściwych jednostek Prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa⁵⁷,
2. trzy wnioski do Prokuratury Okręgowej o podjęcie czynności zmierzających do stwierdzenia nieważności umów zawartych w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych⁵⁸,
3. siedemnaście zawiadomień o możliwości popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych, które dotyczyły naruszeń określonych w:
 - art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – 8 zawiadomień⁵⁹,
 - art. 11 ww. ustawy⁶⁰ – 1 zawiadomienie,
 - art. 16 ww. ustawy⁶¹ – 1 zawiadomienie,

⁵⁶ Według stanu na dzień 15 października 2015 roku.

⁵⁷ Dotyczyły sprzedaży zwrotnej w Gminie Bierutów; Mieście i Gminie Dolsk, Gminie Ostrowice, Gminie Daszyna.

⁵⁸ Dotyczyły sprzedaży zwrotnej w Gminie Nowy Dwór, Gminie Ostrowice, Gminie Daszyna.

⁵⁹ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

⁶⁰ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

⁶¹ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.

- art. 17 ust.1b pkt 1 ww. ustawy⁶² – 3 zawiadomienia,
- art. 17 ust.1 pkt 5 ww. ustawy⁶³ - 1 zawiadomienie,
- art. 17 ust.1c ww. ustawy⁶⁴ – 1 zawiadomienie,
- art. 18 pkt 2 ww. ustawy⁶⁵ – 2 zawiadomienia.

W przypadku wniosków dotyczących podjęcia czynności przed sądem cywilnym zmierzających do unieważnienia zawartych przez samorządy umów, w jednym przypadku Prokuratura odmówiła podjęcia działań (wniosek RIO w Białymstoku dotyczący Gminy Nowy Dwór). W przypadku pozostałych dwóch wniosków decyzje jeszcze nie zostały podjęte (wniosek RIO w Łodzi dotyczący Gmina Daszyna z dnia 12 lutego 2015 roku i wniosek RIO w Szczecinie dotyczący Gminy Ostrowice z dnia 24 marca 2014 roku⁶⁶).

W zakresie zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw, w odniesieniu do jednego zapadło postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa (zawiadomienie RIO w Poznaniu dotyczące Miasta i Gminy Dolsk), pozostałe nadal są rozpoznawane.

Wskazane powyżej postanowienie zatwierdzone przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Śremie pozwala na refleksję, iż nie wszystkie organy państwa dostrzegają zagrożenia opisywane w przedstawianej Informacji. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, w szczególności *„Samo, zatem przekroczenie przez funkcjonariusza publicznego uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, nawet, jeżeli zostało stwierdzone nie stanowi przestępstwa opisanego w art. 231 § 1 k.k. dla jego bytu koniecznym jest, bowiem działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Powyższe oznacza przy tym, iż przestępstwo musi być zawinione umyślnie, co oznacza z kolei, że funkcjonariusz publiczny musi obejmować swoim zamiarem (bezpośrednim,*

⁶² Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

⁶³ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

⁶⁴ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1 i 1b, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia publicznego.

⁶⁵ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

⁶⁶ Z uwagi na dokonany przez Gminę odkup nieruchomości można założyć, że powództwo do sądu nie zostanie wniesione.

czyli chcieć, lub ewentualnym, czyli godzić się) zarówno przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków (w wyniku działania lub zaniechania), jak i działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego charakteryzujące to przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków.

Nie można też przyjąć, iż dopuszczono się wyczerpania znamion tego czynu zabronionego, gdy funkcjonariusz publiczny miał dobrą wolę, ale nie był w stanie podolać obowiązkowi, bo nie miał odpowiedniego przygotowania np. zawodowego i nie jest jego wina w tym względzie, że z obiektywnych przyczyn tj. braku kwalifikacji, nie mógł im podolać, a przyjęte obowiązki starał się wykonać na swój sposób dobrze”.

VI. Działalność nadzorcza

Zgodnie z wnioskami zaprezentowanymi w pierwszej części opracowania obowiązujące przepisy zasadniczo nie dają przestrzeni dla ingerencji nadzorczej RIO w związku z zaciąganiem przez jednostki samorządowe długu na podstawie omawianych instrumentów finansowych. Brak obowiązku zwracania się o opinię do RIO, brak wpisania przedmiotowych tytułów dłużnych w dozwolone przypadki zaciągania zobowiązań dłużnych określone przez art. 89 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, czy też wreszcie brak ujawniania zawieranych transakcji w uchwałach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, skutkuje sytuacją, w której czynności nadzorcze podejmowane są dopiero na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli. Ustalenia kontroli gospodarki finansowej w tym zakresie wykorzystywane są, w szczególności podczas formułowania przez RIO opinii o uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego programach postępowania naprawczego, stanowiąc materiał przydatny do oceny realności zawartych w programie wniosków w zakresie analizy stanu finansów jednostki oraz planu przedsięwzięć naprawczych.

Przykładowo, w szerokim zakresie ustalenia kontrolne odnoszące się do niestandardowych sposobów pozyskiwania środków finansowych wykorzystane zostały w opiniach RIO w Szczecinie dotyczących programów postępowania naprawczego uchwalonych przez Radę Gminy Ostrowice - uchwały Składu Orzekającego RIO w Szczecinie Nr XXII.119.Z.2014 z dnia 28 marca 2014 roku i Nr XXVI.107.Z.2015 z dnia 9 marca 2015 roku. W drugiej z ww. opinii Skład Orzekający wskazał, m.in., że

„Innym poważnym ryzykiem finansowym Gminy Ostrowice jest konieczność odkupienia w terminie do 30 września 2015 roku urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków, co ściśle jest związane z pozytywną decyzją Ministra Finansów w sprawie przyznania pożyczki z budżetu państwa. (...). Gmina pozyskując w opisany sposób środki finansowe – de facto – z tytułu kredytu lub pożyczki, zwiększyła tym samym zadłużenie i obciążenia budżetu związane ze spłatą długu i jego obsługą, formalnie nadal pokazuje w 2013 r. zwiększenie potencjału finansowego. Otrzymany kredyt lub pożyczka identyfikowany był bowiem w 2013 r., jako cena sprzedaży, czyli dochód majątkowy, mający znaczenie dla wartości maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Stosowanie konstrukcji sprzedaży zwrotnej w sposób niemalże karykaturalny zniekształciło obraz sytuacji finansowej Gminy, kredyt (pożyczka) ujmowany był bowiem, jako dochód majątkowy, a spłata kredytu (pożyczki) miała być wydatkiem majątkowym (a nie rozchodem). (...) Zdaniem Składu Orzekającego istnieje poważne zagrożenie związane z realizowaniem zadań własnych związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzeniem ścieków, w przypadku nieodkupienia majątku we wskazanym terminie...”

Wyniki kontroli i informacje dotyczące niestandardowych formuł pozyskiwania środków finansowych wykorzystane zostały także podczas opracowania opinii dotyczących programów postępowania naprawczego dla Gminy Bielice (uchwała Składu Orzekającego RIO w Szczecinie Nr CCCVIII.487.2015 z dnia 27 listopada 2015 roku) i Gminy Rymań (uchwała Składu Orzekającego RIO w Szczecinie Nr XXVI.106.Z.2015 z dnia 9 marca 2015 roku).

Drugim obszarem, w którym zapadają rozstrzygnięcia nadzorcze RIO są ustalenia wieloletniej prognozy finansowej w zakresie kwoty długu, w której to kwocie - w szeregu przypadkach - jednostki samorządu terytorialnego nie uwzględniają zobowiązań zaciągniętych na podstawie omawianych instrumentów finansowych. Uchwały w tej sprawie podjęte zostały, m.in., przez kolegia: RIO w Poznaniu (uchwała Nr 10/615/2015 z dnia 20 maja 2015 roku dotycząca Miasta i Gminy Dolsk); RIO w Opolu (uchwała nr 21/33/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 roku dotycząca Powiatu Kluczborskiego), RIO w Łodzi (uchwała nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku dotycząca Gminy Daszyna).

Podkreślić należy, że kształtujące się dopiero w zakresie rozważanej problematyki orzecznictwo sądów administracyjnych już na samym początku nie jest jednolite. W przypadku wspomnianej wyżej uchwały Kolegium RIO w Łodzi nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku identyfikującej sprzedaż zwrotną jako tytuł dłużny, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał skargę Gminy Daszyna za zasadną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 września 2015 roku, sygn. I SA/Łd 568/15⁶⁷). W tożsamym stanie faktycznym dotyczącym Gminy Aleksandrów Łódzki, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi rozstrzygnął, że sprzedaż zwrotna jest tytułem dłużnym (wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 czerwca 2015 roku, I SA/Łd 511/15⁶⁸). Do dnia sporządzenia przedmiotowej informacji nie zostało jeszcze rozstrzygnięte postępowanie ze skargi Powiatu Kluczborskiego na powołaną wyżej uchwałę Kolegium RIO w Opolu.

W szczególnych sytuacjach, w których działania jednostki samorządu terytorialnego, np. poprzez podjęcie uchwały w sprawie skorzystania z określonej formuły finansowania, to umożliwiały, zapadły rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące samej możliwości zastosowania danej konstrukcji prawnej. Przykładowo, Kolegium RIO w Gdańsku uchwałą Nr 179/p113/K/14 z dnia 21 sierpnia 2014 roku stwierdziło nieważność uchwały Powiatu Człuchowskiego z dnia 21 lipca 2014 roku w sprawie zaciągnięcia zobowiązania finansowego w formie subrogacji faktur na zadanie inwestycyjne pn. „Remont (odnowa) dróg powiatowych nr 1740G, 1743G, 2510G, 2513G, 2516G, 2527G, 2529G, 2533G”, przyjmując, że Powiat de facto i de iure – zaciągnął pożyczkę na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu. Skarga Powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze RIO została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 roku, sygn. I SA/Gd 1389/14). Sąd wskazał, m.in., że *„Przytoczone okoliczności faktyczne i prawne potwierdzają ustalenia Kolegium, że strony zawarły umowę pożyczki. Jednocześnie okoliczności te uniemożliwiają zakwalifikowanie dokonanej czynności jako subrogacji ustawowej, o której mowa w art. 518 § 1 pkt 3 k.c., zgodnie z którym: Osoba trzecia, która spona wierzyiciela, nabywa sponą wierzytelność do wysokości*

⁶⁷ Od wyroku WSA Kolegium RIO w Łodzi złożyło skargę kasacyjną.

⁶⁸ Od wyroku WSA Gmina Aleksandrów Łódzki złożyła skargę kasacyjną.

dokonanej zapłaty, jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie.

Z zacytowanego przepisu wynika, że warunkiem wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela jest spłacenie tegoż wierzyciela przez osobę trzecią. Potwierdzeniem powyższego jest treść § 3 art. 518 k.c., który również wskazuje na fakt spłacenia wierzyciela przez osobę trzecią. Warunku powyższego nie spełnia jednak dokonana w niniejszym przypadku transakcja, która zakładała przekazanie środków pieniężnych wyłącznie powiatowi (jako dłużnikowi) celem zapłaty wierzycielom należnych im kwot. Ponadto cytowany przepis zakłada, że nabycie wierzytelności następuje do wysokości dokonanej zapłaty. Elementem subrogacji ustawowej nie mogłaby być zatem ustalona w niniejszej sprawie prowizja, a także odsetki w kwocie 537.845,98 zł, skoro nie zostały one zapłacone przez Spółkę, a należą się jej wyłącznie z tytułu zawarcia Umowy oraz Porozumienia. (...).

W ocenie Sądu w tak przedstawionym stanie faktycznym uzasadnione jest stwierdzenie organu nadzoru, że fakt nieodwołania się w badanej uchwale do umowy pożyczki, w tym brak powołania się na odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiło próbę obejścia obowiązujących przepisów prawnych, a w szczególności ustawy o finansach publicznych a przedmiotowa uchwała dotknięta jest wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Podkreślenia wymaga, że pomimo podjęcia spornej uchwały w budżecie powiatu nie uwidoczniło przychodów z tytułu zaciągniętej pożyczki, nie zmieniono także limitu zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz związanego z nim upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania⁶⁹.

⁶⁹ Od wyroku WSA Powiat Człuchowski złożyła skargę kasacyjną.

VII. Analiza końcowa

Widoczny od kilku lat wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego to istotny problem. Jednak znacznie większym problemem pozostaje obecnie coraz bardziej realna utrata możliwości monitorowania poziomu tego zadłużenia. Wynika to z zauważalnej od pewnego już czasu alokacji długu poza obszar dotychczas znanych instrumentów dłużnych, poprzez tworzenie nowych konstrukcji kreujących zobowiązania o cechach kredytu lub pożyczki, które nie mieszczą się w sferze rozliczeń przychodowo –rozchodowych. Może to mieć wpływ na równowagę i bezpieczeństwo finansowe samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządowe w pierwszej reakcji na perspektywę braku możliwości spełnienia relacji wyrażonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, podejmowały działania w celu zmian w harmonogramach spłaty zadłużania, np. poprzez renegotjację umów kredytowych i wydłużenie okresu spłaty lub w ogóle przeniesienie spłaty na koniec okresu kredytowania. „Roluując dług” zdobywały w ten sposób przestrzeń dla kolejnych zobowiązań. Oczywiście nie bez konsekwencji. Przyjęte rozwiązania powodowały wydłużenie okresu spłaty, a więc generowały większe koszty wynikające z obsługi. Ogółem jednak mieściły się w uwarunkowaniach wyznaczonych przez przepisy o finansach publicznych i dawały możliwość poddania weryfikacji w odniesieniu do limitów (relacji) określonych przez ustawodawcę. Obecnie mamy jednak do czynienia z zupełnie nową jakością, „swoistą inżynierią finansową”, której zasadniczym zamierzeniem jest tworzenie i wprowadzanie na rynek produktów „parafinansowych” o cechach instrumentów zwrotnego finansowania. Odpornych na ustawowe ograniczenia w zakresie m.in. zasadności ich zaciągania, uzyskania stosownej opinii organu nadzoru, czy wreszcie zachowania limitów mierzalnych wskaźnikiem spłaty zobowiązań przypadających na dany rok.

Nowe rozwiązania to szybkie, wolne od rygorów przypisanych reżimowi prawa publicznego pieniądze, dostępne prawie w każdej chwili bez dodatkowych formalności o nieograniczonej dyspozycyjności przeznaczenia, także na działalność bieżącą. Uzasadnia to rosnące zainteresowanie odbiorców, zwłaszcza, gdy wiodące na rynku instytucje finansowe, a nawet niektóre banki, zachęcają do korzystania z tego typu rozwiązań, wskazując, jako walory produktów m.in.,: brak obciążenia ustawowych

wskaźników, poprawę tych wskaźników, brak konieczności uzyskania opinii RIO w przedmiocie zdolności spłaty. W formule fortelu marketingowego wskazują nawet na rekomendację organu nadzoru i kontroli państwowej⁷⁰. W powyższych uwarunkowaniach jednostki samorządowe coraz częściej skłaniają się ku wykorzystaniu niestandardowych instrumentów finansowania budżetu, czego dowodem są przeprowadzone przez RIO kontrole gospodarki finansowej, jak również aktywność tych jednostek widoczna na ich portalach internetowych oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej lub Biuletynu Zamówień Publicznych. Prezentacja zalet ukrywa dość skutecznie rzeczywisty cel tworzenia danego instrumentu, ukierunkowanego w przeważającej mierze na poprawę statystyk opisujących parametry ekonomiczne.

Jak wcześniej wskazano w Informacji, z uwagi na dosyć charakterystycznego odbiorcę, którym są najczęściej jednostki samorządowe mające problem z zachowaniem ustawowej relacji spłaty zobowiązań, oferowane produkty stają się dla nich wyjątkowo ciekawe. Zapewniają możliwość pozyskiwania środków finansowych, nawet po utracie legitymacji ustawowej do dalszego zaciągania zobowiązań dłużnych. Ta „wyjątkowość” ma jednak swoją cenę i to faktycznie mierzoną w pieniądzu. Nowe produkty właśnie z tego powodu są droższe w stosunku do rozwiązań standardowych. To również powoduje zmniejszanie możliwości finansowych jednostki, narażając ją na tzw. „spirale zadłużania”.

Podkreślić należy niechęć jednostek samorządowych do ujawniania stosowanych instrumentów, co dotyczy przede wszystkim sprzedaży zwrotnej (leasingu zwrotnego) oraz subrogacji. Przykładowo, w ankiecie⁷¹ rozesłanej do jednostek samorządu terytorialnego, na pytanie dotyczące zobowiązań wykazujących podobieństwo do kredytów lub pożyczek zaciągniętych do dnia 30 czerwca 2015 roku lub planowanych do zaciągnięcia do końca roku, tylko 5 jednostek uznało sprzedaż zwrotną jako instrument o takich właśnie cechach (Gmina Krośnice, Gmina Bierutów, Gmina Borzęcin, Gmina Nowy Dwór, Gmina Suchy Dąb). Posiadane przez RIO materiały (w tym kontrolne) oraz dodatkowe analizy pozwoliły ustalić, że oprócz 5 wspomnianych wcześniej jednostek ze sprzedaży zwrotnej lub leasingu zwrotnego

⁷⁰ Uczynił tak, m.in., Getin Bank w swojej prezentacji. Opisując metody poprawy struktury zobowiązań obok konsolidacji zadłużenia podano subrogację, jako rozwiązania rekomendowane przez RIO.

⁷¹ Ankieta przeprowadzona przez RIO w związku z analizą zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w sierpniu 2015 roku.

skorzystało w latach 2012 -2015 dodatkowo, co najmniej 14 innych jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela VII.1. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego korzystających ze sprzedaży zwrotnej lub leasingu zwrotnego opracowany na podstawie danych pochodzących z kontroli lub opublikowanych przez jednostki na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej

Nazwa Jednostki	Województwo	Typ JST	Przedmiot ogłoszenia	Rok sprzedaży	Okres po którym miał nastąpić odkup	Podmiot realizujący świadczenia
1	2	3	4	5	6	7
Dolsk	wielkopolskie	gmina	sieć wodociąg. i kanaliz.	2013	5 lat	M.W. TRADE S.A.
Człuchowski	pomorskie	powiat	grunty niezabudowane	2015	9 lat	Magellan S.A.
Szczekociny	śląskie	gmina	grunty wraz z naniesieniami	2015	3 lata	Getin Leasing S.A.
Łazy	śląskie	gmina	grunt wraz z naniesieniami	2014	12 lat	Getin Noble Bank
Dubiecko	podkarpackie	gmina	oczyszczalnia wraz z infrastrukturą	2013	5 lat	M.W. TRADE S.A.
Łapanów	małopolskie	gmina	grunty wraz z naniesieniami	2013	10 lat	MED. Finanse S.A.
Łapanów	małopolskie	gmina	grunty wraz z naniesieniami	2014	10 lat	Magellan S.A.
Ostrowice	zachodnio pomorskie	gmina	oczyszczalnia wraz z infrastrukturą	2013	5 lat	M.W. TRADE S.A.
Daszyna	łódzkie	gmina	grunty niezabudowane	2014	7 lat	Magellan S.A.
Aleksandrów Ł.	łódzkie	gmina	grunty niezabudowane	2014	3 lata	M.W. TRADE S.A.
Mrozy	mazowieckie	gmina	sieć wodociąg. i kanaliz.	2013	2 lata 10 miesięcy	M.W. TRADE S.A.
Siedlce	mazowieckie	miasto	grunty niezabudowane	2014	10 lat	Magellan S.A.
Kluczborski	opolskie	powiat	grunty wraz z naniesieniami	2013	10 lat	Getin Leasing S.A.
Wrocław	dolnośląskie	gmina	grunty wraz z naniesieniami	2012	10 lat	Bank Leasingowy Spółka S.A.
Skalbmierz	świętokrzyskie	gmina	grunty wraz z naniesieniami	b.d.	2 lat	Pośrednik finansowy Sp. z o.o.

*Dane zgromadzone do dnia 2 grudnia 2015 roku.

Dodatkowo, podczas przygotowywania niniejszego opracowania dwie jednostki ogłosiły postępowania przetargowe w sprawie sprzedaży zwrotnej (leasingu).

Tabela VII.2. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego zamierzających skorzystać ze sprzedaży zwrotnej ustalony do dnia 2 grudnia 2015 roku - wyłącznie na podstawie danych opublikowanych przez jednostki na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej.

Nazwa Jednostki	Województwo	Typ JST	Przedmiot ogłoszenia	Numer ogłoszenia lub inny dokument	Data ogłoszenia	Kwota podana w ogłoszeniu (Netto)
1	2	3	4	5	6	7
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	1/L/15	2015-09-15	25.380.500,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	2/L/15	2015-10-16	5.166.000,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	3/L/15	2015-10-16	3.171.500,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	4/L/15	2015-10-16	3.520.000,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	5/L/15	2015-10-16	4.003.000,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	6/L/15	2015-10-16	6.225.800,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	7/L/15	2015-10-16	6.139.200,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	8/L/15	2015-10-16	1.000.500,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	9/L/15	2015-10-16	7.574.000,00
Wałbrzych	dolnośląskie	miasto	grunty wraz z naniesieniami	10/L/15	2015-10-16	4.660.000,00
Będziński	śląskie	powiat	grunty wraz z naniesieniami	WGN-II.6840.2.2015	2015-09-11	6.000.000,00
Ogółem						72.840.500

*Dane zgromadzone do dnia 2 grudnia 2015 roku.

Łącznie zidentyfikowano 33 jednostki samorządu terytorialnego, które wykazały zainteresowanie przedmiotowym „produktem finansowym”. Z tego część z nich wycofała się z realizacji sprzedaży publikując ogłoszenie o unieważnieniu postępowania. Stosując przy tym różnorakie uzasadnienia, nawet dość wymowne,

odwołujące się do „...poprawy kondycji finansowej...” danej jednostki samorządowej. Tak uczynił m.in. Wójt Gminy Oзарowice w ogłoszeniu opublikowanym na stronie BIP pod datą 9 września 2014 roku.

Brak przekazu informacji przez jednostki samorządowe wynika z kontrowersyjności omawianej formy finansowania oraz negatywnej reakcji lokalnych społeczności, artykułowanej za pośrednictwem mediów oraz portali społecznościowych. Z drugiej strony na zainteresowanie tym produktem wpływa aktywność instytucji finansowych. Przykładem może być materiał promocyjny opisujący m.in. sprzedaż zwrotną oraz subrogację, a także inne formy finansowania, przygotowany na XV Kongres Gmin Wiejskich, który odbył się w dniach 16-17 września 2014 roku. Na spotkaniu swoje produkty prezentowały takie firmy jak Getin Noble Bank S.A., M.W. TRADE S.A. oraz Magellan S.A.⁷².

Nawet na podstawie pobieżnej analizy można stwierdzić, że oferowany jednostkom samorządu terytorialnego produkt jest znacznie droższy od typowych rozwiązań zwrotnego finansowania (kredyt, pożyczka). Na podstawie zamieszczonych informacji dotyczących wyboru najkorzystniejszej oferty można ustalić całkowity koszt pozyskania środków. Przyjmując regułę, że otrzymane tytułem zwrotnej sprzedaży środki stanowią przychód podobny do kredytu lub pożyczki, a dzierżawne raty koszt obsługi tego kredytu lub pożyczki, znając czas kredytowania jaki występuje między datą sprzedaży i odkupu, można stwierdzić, że procentowa wartość obciążeń za korzystanie ze środków zwrotnych przy stosowaniu tego instrumentu mieściła się w latach 2012 -2015 w przedziale od 8,23% (gmina Krośnice) nawet do 17,92% (gmina Mrozy). Dla porównania referencyjna wartość oprocentowania kredytów na polskim rynku międzybankowym, liczona jako średnia arytmetyczna z dziewięciu lub dwunastu miesięcy (WIBOR 9M i 12Y⁷³) wynosiła w tym okresie odpowiednio: [1] 3,98% na 31 grudnia 2012 roku , [2] 2,75% na 31 grudnia 2013 roku , [3] 2,04 % na 31 grudnia 2014 roku , [4] 1,83 % na 7 października 2015 roku. Szczegółowy wykaz

⁷² W swojej ofercie omawiane produkty prezentuje, m.in., będąca samorządową osobą prawną województwa dolnośląskiego Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej. W jednym z licznych artykułów na nurtujące pytanie: *...jak odblokować samorządowe instytucje? DAWG proponuje leasing i wykup wierzytelności ...*” jako szansę *... dla zadłużonych miast, gmin i powiatów...*” Jej zdaniem *... Ta alternatywna dla klasycznych kredytów forma zdobywania pieniędzy na niezbędne projekty jest jeszcze nowością dla polskich samorządów. Jednak szybko może się to zmienić.*

⁷³ Dla roku 2015 przyjęto WIBOR 9M ze względu na niepełny okres rozliczeniowy związany z datą opracowania niniejszej publikacji.

jednostek, wobec których istniała możliwość ustalania kosztów dzierzawy⁷⁴ w przeliczeniu na udział procentowy w całkowitej cenie sprzedanego składnika majątku przedstawiono w tabeli poniżej⁷⁵.

Tabela VII.3. Udział kosztów dzierzawy składnika majątkowego sprzedanego w formie zwrotnej w całkowitej cenie jego sprzedaży.

Nazwa Jednostki	Województwo	Typ jednostki	Data sprzedaży/ogłoszenia*	Okres po którym nastąpi odkup	Kwota sprzedaży (Netto)	Koszty czynszu dzierzawy (Brutto)	Wartość obliczonego oprocentowania
1	2	3	4	5	6	7	8
Bierutów	dolnośląskie	gmina	2013-06-26*	5 lat	2.927.000,00	2.151.125,00	14,70%
Dolsk	wielkopolskie	gmina	2013-09-18	5 lat	5.413.506,00	4.328.098,20	15,99%
Dubiecko	podkarpackie	gmina	2013-12-04	5 lat	4.330.587,00	2.971.317,79	13,72%
Mrozy	mazowieckie	gmina	2013-12-16	2 lata 10 miesięcy	4.361.400,00	2.214.897,65	17,92%
Skalbmierz	świętokrzyskie	gmina	2014-02-18*	2 lat	2.252.250,00	412.191,30	9,15%
Daszyna	łódzkie	gmina	2014-10-24	7 lat	3.713.802,00	2.462.139,31	9,47%
Aleksandrów Ł.	łódzkie	gmina	2014-12-12	3 lata	6.801.000,00	1.767.069,78	8,66%
Krośnice	dolnośląskie	gmina	2014-12-23	5 lat	3.936.001,00	1.619.406,00	8,23%

*w przypadku gmin Bierutów i Skalbmierz z powodu braku danych dotyczących momentu dokonania sprzedaży zdecydowano podać datę ogłoszenia o przetargu.

Równie dużym zainteresowaniem co sprzedaż i leasing zwrotny cieszy się instytucja wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela. Nazywana również subrogacją, chociaż w analizowanych przypadkach z tą konstrukcją cywilistyczną mająca niewiele wspólnego. Stosowany instrument posiada niewiele cech wspólnych z subrogacją, poza faktyczną zamianą wierzyciela na osobę trzecią za zgodą dłużnika. W praktyce umowie towarzyszą jeszcze dodatkowe elementy w postaci zakontraktowanego przez strony wynagrodzenia za przejęcie wierzytelności i ustanowienia nowych warunków jej spłaty. W ramach jednego oświadczenia woli dochodzi do zawarcia, umowy nienazwanej ustalającej wynagrodzenie za spełnienie świadczenia pieniężnego w imieniu dłużnika. Osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, obok nabycia spłaconej wierzytelności do wysokości dokonanej zapłaty, nabywa także prawo do wynagrodzenia za dokonaną czynność, co od strony ekonomicznej zwiększa całkowitą wartość nabytej wierzytelności. Stosując to rozwiązanie, przy założeniu zmiany kwalifikowania długu na dług spłacany wydatkami, dochodzi zarówno do obejścia ustawowych limitów i relacji, jak również pozostałych rygorów wynikających z art. 89 - 91 ustawy o finansach publicznych⁷⁶.

Korzyści płynących z następstw takiego rozwiązania nie ukrywają jednostki samorządowe, które zastosowały omawiany instrument finansowy. Przykładowo,

⁷⁴ Metodologię obliczeń podano w przypisie nr 46.

⁷⁵ Tabela uwzględnia także dane wynikające z ustaleń kontroli RIO (Gmina Daszyna, Miasto i Gmina Aleksandrów Łódzki, Miasto i Gmina Bierutów, Miasto i Gmina Dolsk, Gmina Dubiecko).

⁷⁶ W zakresie subrogacji połączonej z konwersją długu dotyczy wyłącznie przypadków, w których zobowiązanie nie ma charakteru finansowego.

formułując uzasadnienie do uchwały Rady Powiatu Nowodworskiego Nr V/36/2015⁷⁷ z dnia 25 marca 2015 roku w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania, tj.: zawarcie umowy przejęcia długu Powiatu Nowodworskiego na podstawie art. 518 § 1 pkt 3 ustawy Kodeks cywilny, na łączną kwotę 15.946.527,00 zł, podano, że kierując się koniecznością : „... zachowania przez Powiat Nowodworski wymaganych przepisami relacji, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po analizie budżetu za rok 2014, prognoz dochodów i wydatków na lata następne oraz planowanych rat kredytów i pożyczek, wraz z kosztami obsługi zadłużenia, konieczne jest dokonanie rozłożenia zadłużenia w czasie poprzez skorzystanie z możliwości zawarcia umowy przejęcia długu przez osobę trzecią z tytułu zobowiązań wobec wierzycieli wynikających z zaciągniętych kredytów na podstawie art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego...” Dalej czytamy także „...Powiat nie może zaciągać kredytu konsolidacyjnego, ponieważ taki kredyt musi być zaciągany w oparciu o art. 89 ust 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a tym samym byłby przychodem budżetu. Zgodnie z wymogami art. 212 ust 1 pkt 4 ww. ustawy, możliwość zaciągania kredytu czy pożyczki musi bezwzględnie wynikać z zaplanowanych w uchwale budżetowej i związanych z nimi wydatków lub rozchodów. Na rok 2015 Rada Powiatu nie zaplanowała takich przychodów ponieważ obciążenia spłatami budżetów lat następnych przekraczałyby relację określoną na podstawie art. 243 ww. ustawy, a przepisy nie czynią wyjątku dla spłat dokonywanych w ramach konsolidacji”.

Prawie analogiczne uzasadnienie dotyczące tzw. „subrogacji” wyczytać można w uchwale Rady Powiatu Suskiego nr 0007/IV/22/2015⁷⁸ z dnia 27 stycznia 2015 roku. Wyrażając zgodę na przejęcie długu w drodze art. 518 § 1 pkt 3 ustawy Kodeks cywilny w kwocie 24.086.866,00 zł wskazano, że: „...Powiat nie może zaciągnąć kredytu konsolidacyjnego, ponieważ taki kredyt musiałby być zaciągany w oparciu o art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a tym samym byłby przychodem budżetu. Zgodnie z wymogami art. 212 ust. 1 pkt. 4 ww. ustawy, możliwość zaciągnięcia kredytu czy pożyczki musi bezwzględnie wynikać z zaplanowanych w uchwale budżetowej

⁷⁷ Uchwała zamieszczona na stronie podmiotowej BIP Powiatu Nowodworskiego adres URL <http://www.bip.nowydworgdanski.pl/plik,8429,uchwala-nr-v-36-2015-rady-powiatu-w-nowym-dworze-gdanskim-z-dnia-25-marca-2015-r-w-sprawie-wyrazenia-zgody-na-zaciagniecie-zobowiazania.pdf>

⁷⁸ Uchwała zamieszczona na stronie podmiotowej BIP Powiatu Suskiego adres URL <http://www.spsuchabeskidzka.bip.info.pl/plik.php?id=2996>

przychodów i związanych z nimi wydatków lub rozchodów. Na rok 2015 Rada Powiatu nie zaplanowała takich przychodów, ponieważ obciążenia spłatami budżetów w latach następnych przekraczałyby relacje określone na podstawie art. 243 ww. ustawy, a przepisy nie czynią wyjątku dla spłat dokonywanych w ramach konsolidacji...” Jednocześnie dodano, że „...Zaciągnięcie zobowiązania na podstawie przedmiotowej uchwały jest jedynym możliwym sposobem na restrukturyzację zadłużenia w celu osiągnięcia obowiązujących od 2014 roku wskaźników spłaty zadłużenia. Zawarcie umowy o przejęcie długu przez osobę trzecią nie wiąże się ze wpływem środków na rachunek bankowy Powiatu, nie wystąpią zatem przychody budżetu, nie zmieni się ogólna wielkość zadłużenia...”. Podobne uzasadnienie do projektu uchwały nr VII/44/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 roku przyjęła Rada Miejska w Kętach, wyrażając zgodę na „subrogację” wierzytelności na kwotę 30.651.797,98 zł oraz Zarząd Powiatu Mrągowskiego „restrukturyzując” zadłużenie do kwoty 14.090.400,00 zł.

Opisany stan faktyczny pokazuje istotnie nowe zjawiska charakteryzujące gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Dowodzi również, że przepisy o finansach publicznych reglamentujące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego nie są adekwatne w odniesieniu do nowych formuł finansowania samorządu terytorialnego. Skuteczne w zakresie długu kreowanego przez klasyczne instrumenty dłużne (pożyczka, kredyt, papier wartościowy) zawodzą wobec niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządowych, czego dowodem jest chociażby podejmowanie prób zapoznania się ze skalą omawianego zjawiska poprzez ankietowanie podmiotów samorządowych, gdy oczywiste wydaje się, iż informacje dotyczące procesów związanych z długiem powinny być wpisane nie w ankiety, ale w obowiązki sprawozdawcze. Sankcją za naruszenie powinności sprawozdawczych jest np. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, sankcji za niewypełnienie ankiet nie ma żadnych. Dopiero zmiana przepisów określających reżim prawny służący ograniczaniu i monitorowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego pozwoli organom kontroli i nadzoru na skuteczne egzekwowanie prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej przez samorząd terytorialny.

VIII. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie wyników omówionych kontroli gospodarki finansowej oraz dokonanych analiz, wskazać należy następujące wnioski i rekomendacje służące przeciwdziałaniu ujawnionym zjawiskom:

1. Coraz szersze zastosowanie niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z rosnącym poziomem długu samorządu terytorialnego, koniecznością zachowania ustawowej relacji spłaty zobowiązań, a jednocześnie potrzebą pozyskania środków finansowych umożliwiających absorpcję środków europejskich.
2. Obowiązujące mechanizmy prawne służące ograniczeniu i monitorowaniu poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego są niewystarczające wobec niestandardowych instrumentów finansowania, które nie podlegają wyraźnym ograniczeniom ustawowym, w szczególności w zakresie ich przeznaczenia, uzyskania stosownej opinii organu nadzoru, czy zachowania limitów mierzonych wskaźnikiem spłaty zobowiązań przypadających na dany rok. Powyższe uznać należy za sytuację niebezpieczną, bowiem zastosowanie omawianych instrumentów na szerszą skalę może prowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia samorządu terytorialnego, a także znaczącego zniekształcenia danych obrazujących jego sytuację finansową.
3. W wyniku alokacji długu poza obszar dotychczas znanych instrumentów dłużnych oraz tworzenia nowych konstrukcji kreujących zobowiązania o cechach kredytu lub pożyczki, które nie mieszczą się w sferze rozliczeń przychodowo-rozchodowych, nastąpiła realna utrata możliwości monitorowania poziomu zadłużenia przy użyciu istniejących narzędzi sprawozdawczych.
4. Warunki zaciągania zobowiązań dłużnych w przedmiotowych formach najczęściej nie zabezpieczają interesu jednostki samorządu terytorialnego, a oferowane produkty są znacznie droższe od typowych rozwiązań zwrotnego finansowania (kredyt, pożyczka).
5. Konieczna jest zmiana przepisów określających reżim prawny służący ograniczaniu i monitorowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, w celu:

- wprowadzenia mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie zobowiązań wynikających z niestandardowych instrumentów finansowania,
 - zmiany ustawowego katalogu tytułów dłużnych poprzez objęcie nim, w szczególności umów nienazwanych o skutkach podobnych do umowy pożyczki lub kredytu, przy zachowaniu okresu przejściowego dla jednostek, które już posiadają takie zobowiązania. Zlikwidowanie wątpliwości w zakresie zaliczania zobowiązań o cechach dłużnych do katalogu tytułów dłużnych pozwoli na skuteczne wypełnianie przez RIO funkcji nadzorczej i kontrolnej;
 - uregulowania zasad zarządzania długiem, w tym związanych z konsolidacją i restrukturyzacją zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.
6. Potrzebna jest modyfikacja wzoru określonego w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, poprzez wyłączenie z prawej strony wzoru, w zakresie dochodów ogółem, dochodów otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, co będzie korzystne dla jednostek pozyskujących znaczne kwoty tych środków (np. województwa samorządowe, miasta na prawach powiatu)⁷⁹.
7. Niezbędne jest kontynuowanie przez izby pogłębionej działalności analitycznej i kontrolnej w zakresie korzystania przez jednostki samorządowe z niestandardowych instrumentów finansowania i przekazywanie jej wyników właściwym organom państwowym oraz zintensyfikowanie działalności informacyjno-szkoleniowej skierowanej do jednostek samorządu terytorialnego prezentującej charakter, skutki i zagrożenia wynikające z zaciągania zobowiązań w formach, o których mowa.

⁷⁹ Symulację pokazującą rezultaty modyfikacji dla województw i miast na prawach powiatu przedstawiono w załączniku nr 6.

IX. Załączniki

Załącznik nr1 Wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą problemową „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia”, przeprowadzoną w 2013 roku z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, zgodnie z uchwałą nr 9/2012 z dnia 30 maja 2012 roku

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego	RIO
1.	Województwo Podlaskie	RIO w Białymstoku
2.	Powiat Hajnowski	RIO w Białymstoku
3.	Miasto Białystok	RIO w Białymstoku
4.	Miasto i Gmina Mońki	RIO w Białymstoku
5.	Gmina Zbójna	RIO w Białymstoku
6.	Województwo Kujawsko-Pomorskie	RIO w Bydgoszczy
7.	Powiat Żniński	RIO w Bydgoszczy
8.	Miasto Grudziądz	RIO w Bydgoszczy
9.	Gmina Lniano	RIO w Bydgoszczy
10.	Miasto i Gmina Kcynia	RIO w Bydgoszczy
11.	Województwo Pomorskie	RIO w Gdańsku
12.	Powiat Kościerski	RIO w Gdańsku
13.	Miasto Gdańsk	RIO w Gdańsku
14.	Miasto Słupsk	RIO w Gdańsku
15.	Miasto Czarna Woda	RIO w Gdańsku
16.	Miasto i Gmina Czarne	RIO w Gdańsku
17.	Miasto i Gmina Kartuzy	RIO w Gdańsku
18.	Gmina Dębica Kaszubska	RIO w Gdańsku
19.	Województwo Śląskie	RIO w Katowicach
20.	Powiat Częstochowski	RIO w Katowicach
21.	Miasto Siemianowice Śląskie	RIO w Katowicach
22.	Miasto Krzanowice	RIO w Katowicach
23.	Miasto Żory	RIO w Katowicach
24.	Miasto i Gmina Koniecpol	RIO w Katowicach
25.	Gmina Lipowa	RIO w Katowicach
26.	Gmina Miłówka	RIO w Katowicach
27.	Miasto i Gmina Niepolomice	RIO w Krakowie
28.	Gmina Jordanów	RIO w Krakowie
29.	Gmina Lubień	RIO w Krakowie
30.	Gmina Ślaboszów	RIO w Krakowie
31.	Gmina Ochotnica Dolna	RIO w Krakowie
32.	Województwo Świętokrzyskie	RIO w Kielcach
33.	Powiat Kielecki	RIO w Kielcach
34.	Miasto Skarżysko Kamienna	RIO w Kielcach
35.	Miasto i Gmina Wąchock	RIO w Kielcach
36.	Gmina Moskorzew	RIO w Kielcach
37.	Gmina Piekoszów	RIO w Kielcach
38.	Województwo Lubelskie	RIO w Lublinie
39.	Miasto Biłgoraj	RIO w Lublinie
40.	Miasto i Gmina Krasnobród	RIO w Lublinie
41.	Gmina Izbica	RIO w Lublinie
42.	Gmina Głusk	RIO w Lublinie
43.	Gmina Stężycza	RIO w Lublinie
44.	Gmina Zakrzówek	RIO w Lublinie
45.	Miasto Zgierz	RIO w Łodzi

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego	RIO
46.	Miasto Kutno	RIO w Łodzi
47.	Powiat Łaski	RIO w Łodzi
48.	Powiat Wieluński	RIO w Łodzi
49.	Miasto i Gmina Działoszyn	RIO w Łodzi
50.	Miasto i Gmina Opoczno	RIO w Łodzi
51.	Gmina Mokrsko	RIO w Łodzi
52.	Gmina Zadzim	RIO w Łodzi
53.	Województwo Warmińsko-Mazurskie	RIO w Olsztynie
54.	Powiat Ostródzki	RIO w Olsztynie
55.	Miasto i Gmina Korsze	RIO w Olsztynie
56.	Gmina Budry	RIO w Olsztynie
57.	Gmina Dywity	RIO w Olsztynie
58.	Województwo Opolskie	RIO w Opolu
59.	Miasto Opole	RIO w Opolu
60.	Miasto i Gmina Lewin Brzeski	RIO w Opolu
61.	Gmina Izbicko	RIO w Opolu
62.	Gmina Olszanka	RIO w Opolu
63.	Miasto Leszno	RIO w Poznaniu
64.	Miasto i Gmina Pobiedziska	RIO w Poznaniu
65.	Miasto i Gmina Murowana Goślina	RIO w Poznaniu
66.	Gmina Suchy Las	RIO w Poznaniu
67.	Gmina Mieleszyn	RIO w Poznaniu
68.	Powiat Kolbuszowski	RIO w Rzeszowie
69.	Miasto Radymno	RIO w Rzeszowie
70.	Gmina Niebylec	RIO w Rzeszowie
71.	Gmina Iwierzycze	RIO w Rzeszowie
72.	Gmina Kuryłówka	RIO w Rzeszowie
73.	Gmina Wiśniowa	RIO w Rzeszowie
74.	Powiat Kamieński	RIO w Szczecinie
75.	Gmina Przybiernów	RIO w Szczecinie
76.	Województwo Mazowieckie	RIO w Warszawie
77.	Powiat Otwocki	RIO w Warszawie
78.	Miasto Siedlce	RIO w Warszawie
79.	Miasto i Gmina Biezuń	RIO w Warszawie
80.	Województwo Dolnośląskie	RIO we Wrocławiu
81.	Powiat Głogowski	RIO we Wrocławiu
82.	Miasto i Gmina Szczytna	RIO we Wrocławiu
83.	Miasto i Gmina Bogatynia	RIO we Wrocławiu
84.	Miasto i Gmina Przemków	RIO we Wrocławiu
85.	Gmina Krośnice	RIO we Wrocławiu
86.	Powiat Żarski	RIO w Zielonej Górze
87.	Powiat Gorzowski	RIO w Zielonej Górze
88.	Gmina Skąpe	RIO w Zielonej Górze
89.	Miasto i Gmina Jasień	RIO w Zielonej Górze
90.	Gmina Tuplice	RIO w Zielonej Górze

Załącznik nr 2 Wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą problemową „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego”, przeprowadzoną w 2014 roku z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (kontynuacja kontroli z 2013 roku)

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego	RIO
1.	Miasto Włocławek	RIO w Bydgoszczy
2.	Powiat Sępoleński	RIO w Bydgoszczy
3.	Miasto i Gmina Łabiszyn	RIO w Bydgoszczy
4.	Gmina Zbójno	RIO w Bydgoszczy
5.	Gmina Białe Błota	RIO w Bydgoszczy
6.	Gmina Krypno	RIO w Białymstoku
7.	Gmina Grajewo	RIO w Białymstoku
8.	Gmina Cedry Wielkie	RIO w Gdańsku
9.	Gmina Rzeczenica	RIO w Gdańsku
10.	Miasto i Gmina Prabuty	RIO w Gdańsku
11.	Gmina Subkowy	RIO w Gdańsku
12.	Miasto Świętochłowice	RIO w Katowicach
13.	Miasto Poręba	RIO w Katowicach
14.	Gmina Kamienica Polska	RIO w Katowicach
15.	Powiat Żywiecki	RIO w Katowicach
16.	Powiat Będziński	RIO w Katowicach
17.	Miasto i Gmina Proszowice	RIO w Krakowie
18.	Gmina Iwanowice	RIO w Krakowie
19.	Gmina Słaboszów	RIO w Krakowie
20.	Gmina Raclawice	RIO w Krakowie
21.	Gmina Moskorzew	RIO w Kielcach
22.	Miasto Biała Podlaska	RIO w Lublinie
23.	Miasto Kraśnik	RIO w Lublinie
24.	Miasto Rejowiec Fabryczny	RIO w Lublinie
25.	Gmina Bełżyce	RIO w Lublinie
26.	Gmina Chełm	RIO w Lublinie
27.	Miasto Łódź	RIO w Łodzi
28.	Gmina Parzęczew	RIO w Łodzi
29.	Gmina Daszyna	RIO w Łodzi
30.	Miasto i Gmina Kluczbork	RIO w Opolu
31.	Powiat Oleski	RIO w Opolu
32.	Powiat Kluczborski	RIO w Opolu
33.	Gmina Olszanka	RIO w Opolu
34.	Miasto Poznań	RIO w Poznaniu
35.	Miasto Środa Wielkopolska	RIO w Poznaniu
36.	Miasto Chodzież	RIO w Poznaniu
37.	Miasto i Gmina Dolsk	RIO w Poznaniu
38.	Miasto i Gmina Koźmin Wielkopolski	RIO w Poznaniu
39.	Gmina Kramsk	RIO w Poznaniu
40.	Gmina Krzymów	RIO w Poznaniu
41.	Powiat Łañcucki	RIO w Rzeszowie
42.	Gmina Bałigród	RIO w Rzeszowie
43.	Gmina Dubiecko	RIO w Rzeszowie
44.	Gmina Krzywca	RIO w Rzeszowie
45.	Powiat Pyrzycki	RIO w Szczecinie
46.	Miasto i Gmina Pelczyce	RIO w Szczecinie
47.	Gmina Bialogard	RIO w Szczecinie
48.	Gmina Bielice	RIO w Szczecinie

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego	RIO
49.	Gmina Rymań	RIO w Szczecinie
50.	Miasto Siedlce	RIO w Warszawie
51.	Miasto i Gmina Bieżeń	RIO w Warszawie
52.	Gmina Bielsk	RIO w Warszawie
53.	Gmina Szreńsk	RIO w Warszawie
54.	Gmina Zakroczym	RIO w Warszawie
55.	Miasto Piechowice	RIO we Wrocławiu
56.	Miasto Głuszycza	RIO we Wrocławiu
57.	Miasto i Gmina Leśna	RIO we Wrocławiu
58.	Gmina Krotoszyce	RIO we Wrocławiu
59.	Miasto i Gmina Jasień	RIO w Zielonej Górze
60.	Miasto i Gmina Torzym	RIO w Zielonej Górze
61.	Gmina Wymiarki	RIO w Zielonej Górze

Załącznik nr 3 Wykaz jednostek, w których ujawniono podczas prowadzonych kontroli przypadki korzystania z niestandardowych form finansowania budżetu.

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego	RIO
1.	Gmina Nowy Dwór	RIO w Białymstoku
2.	Gmina Białe Błota	RIO w Bydgoszczy
3.	Miasto i Gmina Gniewkowo	RIO w Bydgoszczy
4.	Gmina Inowrocław	RIO w Bydgoszczy
5.	Miasto i Gmina Solec Kujawski	RIO w Bydgoszczy
6.	Powiat Radziejowski	RIO w Bydgoszczy
7.	Powiat Sępoleński	RIO w Bydgoszczy
8.	Powiat Człuchowski	RIO w Gdańsku
9.	Miasto i Gmina Łazy	RIO w Katowicach
10.	Miasto i Gmina Szczekociny	RIO w Katowicach
11.	Gmina Borzęcin	RIO w Krakowie
12.	Gmina Raciechowice	RIO w Krakowie
13.	Gmina Wierzchosławice	RIO w Krakowie
14.	Miasto i Gmina Osiek	RIO w Kielcach
15.	Miasto i Gmina Opoczno	RIO w Łodzi
16.	Miasto i Gmina Aleksandrów Łódzki	RIO w Łodzi
17.	Gmina Daszyna	RIO w Łodzi
18.	Powiat Kluczborski	RIO w Opolu
19.	Miasto i Gmina Dolsk	RIO w Poznaniu
20.	Gmina Dubiecko	RIO w Rzeszowie
21.	Gmina Bielice	RIO w Szczecinie
22.	Gmina Ostrowice	RIO w Szczecinie
23.	Gmina Rymań	RIO w Szczecinie
24.	Miasto Głuszycza	RIO we Wrocławiu
25.	Miasto i Gmina Przemków	RIO we Wrocławiu
26.	Miasto i Gmina Bierutów	RIO we Wrocławiu

Załącznik nr 4 Zestawianie jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolami RIO z uwzględnieniem form niestandardowego finansowania.

Lp.	JST	Kontrola	Data	Nazwa instrumentu	Kwota zobowiązania wynikająca z umowy (łącznie) w zł	Przedmiot operacji	Strona umowy
1.	Miasto i Gmina Łązy (woj. śląskie)	2015	30.9.2014 r.	sprzedaż zwrotna (w zakresie gruntu) leasing finansowy (zwrotny)	18.313.292	działka zabudowana basenem krytym	GETIN NOBLE BANK
2.	Miasto i Gmina Szczekociny (woj. śląskie)	2015	6.05.2015 r.	sprzedaż zwrotna	4.977.855	zespół pałacowo – parkowy w Szczekocinach	GETIN LEASING S.A. Wrocław
3.	Powiat Człuchowski (woj. pomorskie)	2014	23.07.2014 r.	subrogacja (pożyczka)	3.049.074	splata zadłużenia Powiatu wobec wykonawcy inwestycji	Magellan S.A.
4.	Powiat Człuchowski (woj. pomorskie)	2015	5.02.2015 r.	sprzedaż zwrotna	7.832.483	nieruchomość niezabudowana	Magellan S.A.
5.	Gmina Nowy Dwór (woj. podlaskie)	2014	20.08.2014 r.	sprzedaż zwrotna	1.722.680	nieruchomości zabudowane, w tym budynkiem po szkole podstawowej z częścią mieszkalną	Magellan S.A.
6.	Miasto i Gmina Osiek (woj. świętokrzyskie)	2015	17.04.2014 r.	subrogacja	1.141.180	splata zadłużenia wobec wykonawców, konwersja długu	M.W. TRADE S.A. Magellan S.A. M.W. TRADE S.A.
			28.08.2014 r.	subrogacja	801.129		
			21.01.2015 r.	subrogacja	1.099.709		
7.	Gmina Borzęcin (woj. małopolskie)	2014	30.12.2013 r.	sprzedaż zwrotna	3.372.489	nieruchomość rolna	M.W. TRADE S.A.
8.	Gmina Raciechowice (woj. małopolskie)	2015	18.01.2013 r.	subrogacja	1.283.977	splata zadłużenia wobec wykonawców, konwersja długu	Magellan S.A. Magellan S.A. M.W. TRADE S.A.
			17.09.2014 r.	subrogacja	3.608.060		
			31.10.2014 r.	subrogacja ⁸⁰	6.864.412		
9.	Gmina Wierzchosławice (woj. małopolskie)	2015	27.12.2013 r.	subrogacja	1.746.513	splata zadłużenia wobec wykonawców, pożyczkodawców i jego restrukturyzacja	Magellan S.A. M.W. TRADE S.A. MW TRADE S.A.
			29.8.2014 r.	subrogacja	466.593		
			29.09.2014 r.	subrogacja	55.465		
10.	Gmina Białe Błota (woj. kujawsko - pomorskie)	2015	28.03.2013 r.	nabycie wierzytelności w stosunku do JST	3.304.412 (bez odsetek)	nabycie wierzytelności i uzgodnienie warunków spłaty	Deutsche Bank PBC S.A. z siedzibą w Warszawie
11.	Miasto i Gmina Gniewkowo (woj. kujawsko - pomorskie)	2013	09.10.2008 r.	nabycie wierzytelności w stosunku do JST)	7.968.628 (bez odsetek)	nabycie wierzytelności i uzgodnienie warunków spłaty	BRE BANK S.A.
12.	Gmina Inowrocław (woj. kujawsko - pomorskie)	2014	19.02 i 03.06.2009 r.	nabycie wierzytelności w stosunku do JST	11.034.041	nabycie wierzytelności i uzgodnienie warunków spłaty	BGK O w Toruniu Bank DnB Nord Polska S.A. Jak wyżej
			28.01.2010 r.		1.194.367		
			26.07.2010 r.		1.338.711 stany na 31.12.2012 (bez odsetek)		

⁸⁰ Przejęcie długu i jego restrukturyzacja dotyczyła pożyczki konsolidacyjnej z 28.2.2014 r. zawartej z Magellan S.A. na kwotę 3.462.360 zł

Lp.	JST	Kontrola	Data	Nazwa instrumentu	Kwota zobowiązania wynikająca z umowy (łącznie) w zł	Przedmiot operacji	Strona umowy
13.	Miasto i Gmina Solec Kujawski (woj. kujawsko - pomorskie)	2013	05.02.2010 r.	nabycie wierzytelności w stosunku do JST	16.519.010 stan na 31.12.2010 (bez odsetek)	nabycie wierzytelności i uzgodnienie warunków spłaty	BANK PEKAO S.A.
14.	Powiat Radziejowski (woj. kujawsko - pomorskie)	2014	18.02.2010 r.	Forfaiting (nabycie wierzytelności w stosunku do JST)	4.332.983 stan na 31.12.2013 (bez odsetek)	nabycie wierzytelności i uzgodnienie warunków spłaty	BGK O Toruń
15.	Powiat Sepoleński (woj. kujawsko - pomorskie)	2014	10.01.2011 r. 07.10.2013 r.	nabycie wierzytelności w stosunku do JST	10.300.000 3.074.629 (bez odsetek)	nabycie wierzytelności i uzgodnienie warunków spłaty	Bank Zachodni WBK S.A. Bank Zachodni WBK S.A.
16.	Miasto i Gmina Aleksandrów Łódzki (woj. łódzkie)	2015	12.12.2014 r.	sprzedaż zwrotna	9.676.669	nieruchomość niezabudowana	M.W. TRADE S.A.
17.	Gmina Daszyna (woj. łódzkie)	2014	24.10.2014 r.	sprzedaż zwrotna	7.030.115	nieruchomość niezabudowana	Magellan S.A.
18.	Miasto i Gmina Opoczno (woj. łódzkie)	2013	12.09.2011 r.	finansowanie kapitałowe spółki z o.o.	14.565.000	dopłaty do kapitału spółki	Nie dotyczy
19.	Powiat Kluczborski (woj. opolskie)	2014	25.11.2010 r. 16.10.2013 r.	umowa nienazwana z wykonawcą sprzedaż zwrotna (grunt) i leasing zwrotny (budynki)	19.688.532 33.373.104	finansowanie usług związanych z modernizacją systemu oświetlenia nieruchomości zabudowane Powiatowym Ośrodkiem Rehabilitacji i budynkiem szpitalnym „Stara Chirurgia”	Siemens sp. z o.o. Getin Leasing S.A.
20.	Gmina Dubiecko (woj. podkarpackie)	2014	12.09.2013 r.	sprzedaż zwrotna	7.766.617	sieć kanalizacyjna	M.W. TRADE S.A.
21.	Miasto i Gmina Dolsk (woj. wielkopolskie)	2014	18.09.2013 r.	sprzedaż zwrotna	9.741.604	sieć wodociągowa i kanalizacyjna	M.W. TRADE S.A.
22.	Miasto Głuszycy (woj. dolnośląskie)	2013	12.12.2012 r.	umowa nienazwana (porozumienie na spłatę długu)	1.030.000	udostępnienie środków finansowych	M.W. TRADE S.A.
23.	Miasto i Gmina Przemków (woj. dolnośląskie)	2013	22.02.2013 r.	umowa nienazwana – restrukturyzacja długu	975.464	spłata zadłużenia i rekonstrukcja długu	M.W. TRADE S.A.
24.	Miasto i Gmina Bierutów (woj. dolnośląskie)	2015	31.01.2013 r. 28.05.2013 r. 01.10.2013 r. 26.06.2014 r. 04.09.2014 r. 23.12.2013	subrogacja subrogacja subrogacja subrogacja subrogacja sprzedaż zwrotna	363.928 968.924 1.772.964 802.270 308.015 5.752.530	spłata zadłużenia wobec wykonawców i jego restrukturyzacja nieruchomość gruntowa niezabudowana	M.W. TRADE S.A. M.W. TRADE S.A. Magellan S.A. Magellan S.A. M.W. TRADE S.A.

Lp.	JST	Kontrola	Data	Nazwa instrumentu	Kwota zobowiązania wynikająca z umowy (łącznie) w zł	Przedmiot operacji	Strona umowy
25.	Gmina Bielice (woj. zachodniopomorskie)	2014	22.11.2012 r.	umowa o restrukturyzację zadłużenia poprzez udostępnienie środków	3.763.943	udostępnienie środków	M.W. TRADE S.A.
			28.05.2013 r.		3.186.891		
			15.11.2013 r.		1.146.020		
			30.04.2014 r.	1.618.000	splata wierzyciela i restrukturyzacja zobowiązania		
			28.02.2014 r.	74.982			
			31.03.2014 r.	54.748			
			30.04.2014 r.	subrogacja	3.206.908		
26.	Gmina Rymań (woj. zachodniopomorskie)	2014	28.04, 28.05, 27.06 2014 r.	subrogacja	456.150	splata wierzyciela i restrukturyzacja zobowiązania	M.W. TRADE S.A.
28.	Gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie)	2013	25.06.2007 r.	subrogacja	3.239.526	splata wierzyciela i restrukturyzacja zobowiązania	Magellan S.A.
			28.9.2007 r.	subrogacja	208.198		
			18.12.2007 r.	subrogacja	617.787		
			21.12.2009 r.	subrogacja	1.445.045	splata wierzyciela i restrukturyzacja zobowiązania	
			11.04.2013 r.	sprzedaż zwrotna	7.339.573		
			6 porozumień z 2012 r.	subrogacja	15.254.603		
			27.03.2013 r.	subrogacja	3.630.000	splata wierzyciela i restrukturyzacja zobowiązania	Remedis sp. z o.o.

Załącznik nr 5 Założenia metodyczne dla ustaleń przyjętych w opracowaniu w zakresie danych prezentowanych w Biuletynie Informacji Publicznej, Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (TED Tenders Electronic Daily)

Kierując się metodyką dla zapytań zawierających frazy „art. 518 subrogacja” „sfinansowanie zobowiązań”, „Gmina subrogacja”, „Miasto subrogacja”, „Powiat subrogacja” „wykup wierzytelności”, „ spłata zobowiązań” oraz „usługi finansowe” na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (TED – Tenders Electronic Daily) dla badanego zjawiska osiągnięto wynik 49 pozycji (45 jednostek) świadczący o wykorzystaniu subrogacji jako jednej z form restrukturyzacji zadłużenia. Z tego w 26 przypadkach postępowanie zakończyło się wynikiem pozytywnym, w 12 odstąpiono od wyrobu oferty lub przetarg został unieważniony, natomiast wobec 11 ogłoszeń wciąż toczy się postępowanie. Patrząc na licznosc zamieszczanych publikacji największy wzrost zainteresowania tym produktem odnotowano w 2015 roku (41 ogłoszenia), przy wynikach osiągniętych w 2014 roku na poziomie 8 ogłoszeń. Od strony kwotowej całkowita liczba długu przeznaczonego do przekształcenia w drodze subrogacji wyniosła 462.530.411,11 zł, w tym:

- dla postępowań zakończonych wynikiem pozytywnym – 230.197.080,28 zł,
- dla postępowań unieważnionych – 104.824.065,21 zł oraz,
- dla postępowań trwających – 127.509.265,62 zł.

Natomiast tylko dla 2015 roku łączna kwota „subrogacji” kształtowała się wg stanu na dzień 2 grudnia 2015 roku na poziomie 410.166.666,84 zł, w tym:

- dla postępowań zakończonych wynikiem pozytywnym - 198.190.717,01 zł,
- dla postępowań unieważnionych - 84.466.684,21 zł oraz,
- dla postępowań trwających - 127.509.265,62 zł.

Z kolei od strony kosztowej łączna wartość umów na świadczone usługi ustalona na podstawie informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, a więc tylko wobec postępowań zakończonych wynikiem pozytywnym i tam gdzie było to możliwe do ustalenia (nie we wszystkich informacjach podano wynagrodzenie wykonawcy) osiągnęła łącznie 123.406.687,38 zł (25 przypadków przy kwocie przejętego długu do wysokości 263.196.106,92 zł). Dla podanego kryterium udział ww. kosztów w kwocie

przyjętych zobowiązań wyniósł 46,78%, przy okresie trwania umów w przedziale od 2 do 21 lat. Według tych samych kryteriów tylko dla roku 2015 łączna wartość kosztów wyniosła, wg stanu na dzień 2 grudnia 2015 roku, 110.682.600,34 zł (20 przypadków), przy kwocie przejętego długu do wysokości 231.789.743,65 zł (47,65% tej kwoty stanowi wynagrodzenie wykonawcy). Podmiotami wstępującymi w prawa zaspokojonego wierzyciela, zgodnie z informacjami o wyborze najkorzystniejszej oferty były:

- Getin Noble Bank S.A. ul. Przyokopowa 33, 01-208 Warszawa,
- Braniewsko-Pasłęcki Bank Spółdzielczy w Pasłęku, ul. Westerplatte 17, 14-400 Pasłęk,
- DEKADA Sp. z o.o. ul. Świętojańska 91/3, 81-381 Gdańsk,
- PKO Bank Polska Kasa Opieki S.A. Makroregionalne Centrum Korporacyjne we Wrocławiu, ul. Ofiar Oświęcimskich 36, 50-059 Wrocław,
- PKO Polska Kasa Opieki S.A. Regionalne Centrum Korporacyjne w Opolu ul. Krakowska 35, 45-950 Opole,
- Bank Spółdzielczy w Namysłowie Oddział w Branicach, ul. Marii Curie Skłodowskiej 08, 48-140 Branice,
- Bank Spółdzielczy w Kozuchowie ul. Klasztorna 4, 67-120 Korzuchów,
- Bank Spółdzielczy w Nidzicy, ul. Mickiewicza 3, 13-100 Nidzica,
- FM BANK PBP S.A. Warszawa, ul. Domaniewska 39a, 02-672 Warszawa,
- Mazurski Bank Spółdzielczy w Giżycku, ul. Wyzwolenia 1, 11-500 Giżycko,
- Magellan S.A., Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 76, 90-330 Łódź.

Załącznik nr 6 Symulacja pokazująca skutki modyfikacji wzoru określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, poprzez wyłączenie po prawej stronie wzoru z kwoty dochodów ogółem środków z budżetu UE – województwa i miasta na prawach powiatu – dla 2016 r.

L.p.	Jednostka samorządu terytorialnego	Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań przed zmianą	Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań po zmianie	Różnica
Województwa				
1.	Dolnośląskie	4,97%	5,97%	1,00%
2.	Kujawsko-Pomorskie	8,79%	10,58%	1,79%
3.	Lubelskie	9,59%	14,77%	5,18%
4.	Lubuskie	8,45%	10,37%	1,92%
5.	Łódzkie	16,00%	18,62%	2,62%
6.	Małopolskie	9,82%	12,17%	2,35%
7.	Mazowieckie	10,60%	12,44%	1,83%
8.	Opolskie	15,41%	20,52%	5,11%
9.	Podkarpackie	12,43%	18,71%	6,28%
10.	Podlaskie	8,70%	12,89%	4,18%
11.	Pomorskie	16,34%	20,03%	3,68%
12.	Śląskie	7,86%	9,48%	1,62%
13.	Świętokrzyskie	8,77%	13,66%	4,89%
14.	Warmińsko-Mazurskie	8,24%	13,92%	5,67%
15.	Wielkopolskie	14,76%	17,62%	2,86%
16.	Zachodniopomorskie	9,47%	12,46%	2,99%
Miasta na prawach powiatu				
1.	Biała Podlaska	5,58%	5,76%	0,18%
2.	Białystok	13,40%	14,45%	1,05%
3.	Bielsko-Biała	12,64%	13,09%	0,45%
4.	Bydgoszcz	8,88%	9,21%	0,33%
5.	Bytom	3,38%	3,51%	0,13%
6.	Chełm	3,47%	3,53%	0,06%
7.	Chorzów	8,71%	8,96%	0,25%
8.	Częstochowa	7,40%	7,95%	0,55%
9.	Dąbrowa Górnicza	15,32%	18,75%	3,44%
10.	Elbląg	4,47%	4,87%	0,40%
11.	Gdańsk	12,61%	15,29%	2,68%
12.	Gdynia	7,58%	8,02%	0,44%
13.	Gliwice	15,57%	18,15%	2,59%
14.	Gorzów Wielkopolski	6,92%	6,97%	0,05%
15.	Grudziądz	5,93%	6,12%	0,19%
16.	Jastrzębie Zdrój	2,90%	3,22%	0,32%
17.	Jaworzno	8,48%	8,89%	0,41%
18.	Jelenia Góra	9,19%	9,74%	0,55%
19.	Kalisz	10,94%	11,19%	0,24%
20.	Katowice	10,84%	11,86%	1,02%
21.	Kielce	6,36%	7,11%	0,75%
22.	Konin	6,23%	6,36%	0,13%
23.	Koszalin	5,82%	6,41%	0,58%
24.	Kraków	11,82%	12,26%	0,44%
25.	Krosno	11,00%	12,32%	1,32%
26.	Legnica	8,39%	8,61%	0,22%
27.	Leszno	6,77%	7,13%	0,36%
28.	Lublin	8,73%	10,03%	1,30%
29.	Łomża	6,35%	7,19%	0,83%
30.	Łódź	11,13%	12,28%	1,15%
31.	m. st. Warszawa	9,69%	10,33%	0,63%
32.	Mysłowice	4,35%	4,41%	0,05%
33.	Nowy Sącz	4,12%	4,51%	0,39%
34.	Olsztyn	6,38%	7,29%	0,90%
35.	Opole	7,89%	8,14%	0,24%

L.p.	Jednostka samorządu terytorialnego	Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań przed zmianą	Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań po zmianie	Różnica
36.	Ostrołęka	2,95%	3,05%	0,10%
37.	Piekary Śląskie	10,74%	10,93%	0,19%
38.	Piotrków Tryb.	10,97%	12,18%	1,21%
39.	Płock	6,34%	6,66%	0,33%
40.	Poznań	12,00%	13,08%	1,08%
41.	Przemysł	3,33%	3,79%	0,47%
42.	Radom	5,56%	5,95%	0,39%
43.	Ruda Śląska	7,58%	7,71%	0,14%
44.	Rybnik	12,34%	12,96%	0,62%
45.	Rzeszów	6,81%	7,98%	1,17%
46.	Siedlce	9,22%	9,42%	0,20%
47.	Siemianowice Śląskie	7,28%	7,83%	0,55%
48.	Skierzwice	6,73%	7,00%	0,26%
49.	Słupsk	4,43%	4,91%	0,47%
50.	Sopot	12,87%	14,03%	1,16%
51.	Sosnowiec	7,79%	8,32%	0,53%
52.	Suwałki	9,39%	10,05%	0,66%
53.	Szczecin	11,86%	12,54%	0,68%
54.	Świętochłowice	5,35%	5,78%	0,43%
55.	Świnoujście	12,21%	12,39%	0,18%
56.	Tarnobrzeg	6,72%	6,77%	0,05%
57.	Tarnów	7,48%	7,81%	0,33%
58.	Toruń	14,47%	16,99%	2,52%
59.	Tychy	10,04%	11,06%	1,02%
60.	Wałbrzych	9,30%	9,73%	0,43%
61.	Włocławek	8,95%	9,02%	0,07%
62.	Wrocław	11,48%	12,23%	0,76%
63.	Zabrze	8,59%	9,63%	1,04%
64.	Zamość	6,56%	6,97%	0,40%
65.	Zielona Góra	6,69%	7,08%	0,39%
66.	Żory	12,03%	12,19%	0,16%

Spis (wykaz) tabel i rysunków

Tabele

- | | | |
|----------------------|---|--|
| Tabela I.1. | - | Zobowiązania tworzące dług publiczny w tys. zł rok 2012 |
| Tabela I.2. | - | Zobowiązania tworzące dług publiczny w tys. zł rok 2013 |
| Tabela I.3. | - | Zobowiązania tworzące dług publiczny w tys. zł rok 2014 |
| Tabela I.4. | - | Zestawienie rozchodów, nadwyżki operacyjnej oraz wydatków majątkowych - lata 2012 -2014 |
| Tabela I.5 | - | Zestawienie dochodów majątkowych, nadwyżki operacyjnej pomniejszonej o rozchody do wydatków majątkowych - lata 2012-2014 |
| Tabela I.6. | - | Wykaz jednostek niespełniających relacji wyrażonej w art. 243 lub w których relacja lewej i prawej strony wskaźnika nie przekraczała 0,6 punktu procentowego – dane na koniec 2014 roku |
| Tabela I.7. | - | Wykaz jednostek, w których relacja lewej i prawej strony wskaźnika nie przekraczała 0,1 punktu procentowego – dane na dzień 5 sierpnia 2015 roku |
| Tabela I.8. | - | Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13): Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na programy oraz formy prawne (środki zakontraktowane) |
| Tabela I.9. | - | Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13): Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na programy oraz formy prawne:(wnioski o płatność) |
| Tabela I.10. | - | Udział dochodów majątkowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych w dochodach majątkowych ogółem |
| Tabela I.11. | - | Dane dotyczące usług subrogacji stosowanej w związku z restrukturyzacją długu |
| Tabela I.12. | - | Dane dotyczące transakcji zwrotnych (sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny) |
| Tabela IV.1. | - | Wykaz najczęściej stosowanych niestandardowych instrumentów finansowych, z uwzględnieniem należności głównej i kosztów ubocznych |
| Tabela IV.2. | - | Zestawienie dochodów pochodzących ze źródeł zagranicznych z kwotą długu w podziale na jednostki objęte kontrolą i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego. |
| Tabela IV.3. | - | Poziom zadłużenia Gminy Ostrowice na dzień 31.12.2012r. |
| Tabela IV.4. | - | Zestawienie wydatków zaliczanych do kategorii długu spłacanego wydatkami |
| Tabela IV.5. | - | Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2015 rok bez sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane źródłowe wg WPF) |
| Tabela IV.6. | - | Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2015 rok z uwzględnieniem sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane symulacji) |
| Tabela IV.7. | - | Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2016 rok bez sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane źródłowe wg WPF) |
| Tabela IV.8. | - | Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2016 rok z uwzględnieniem sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane symulacji) |
| Tabela IV.9. | - | Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2021 rok bez sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane źródłowe wg WPF) |
| Tabela IV.10. | - | Struktura budżetu Gminy Daszyna wg danych WPF na 2016 rok z uwzględnieniem sprzedaży zwrotnej rozumianej jako tytuł dłużny o cechach pożyczki lub kredytu (dane symulacji) |
| Tabela VII.1. | - | Wykaz jednostek samorządu terytorialnego korzystających ze sprzedaży zwrotnej lub leasingu zwrotnego opracowany na podstawie danych pochodzących z kontroli lub opublikowanych przez jednostki na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej |
| Tabela VII.2. | - | Wykaz jednostek samorządu terytorialnego zamierzających skorzystać ze sprzedaży zwrotnej ustalony do dnia 2 grudnia 2015 roku - wyłącznie na podstawie danych opublikowanych przez jednostki na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej |
| Tabela VII.3. | - | Udział kosztów dzierżawy składnika majątkowego sprzedanego w formie zwrotnej w całkowitej cenie jego sprzedaży |

Wykresy

- Rys. I.1.** - Poziom zadłużenia JST w latach 2007-2014
- Rys. I.2.** - Zestawienie rozchodów i nadwyżki operacyjnej w latach 2012-2014
- Rys. I.3.** - Zestawienie nadwyżki operacyjnej pomniejszonej o rozchody do wydatków majątkowych w latach 2012-2014
- Rys. I.4.** - Dochody i wydatki majątkowe oraz nadwyżka operacyjna pomniejszona o rozchody wraz z wartością (różnicą) wymaganą dla zrównoważenia wydatków dochodami majątkowymi powiększonymi o ww. nadwyżkę
- Rys. I.5.** - Roczna kwota rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków związanych z jego obsługą
- Rys. IV.1.** - Poziom zadłużenia JST w relacji do dochodów ogółem wykonanie i prognoza lata 2012-2018
- Rys. IV.2.** - Relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących - nadwyżka operacyjna wykonanie i prognoza lata 2012-2017
- Rys. IV.3.** - Poziom wydatków przeznaczonych na obsługę długu do nadwyżki operacyjnej wykonanie i prognoza lata 2012-2018
- Rys. IV.4.** - Udział rozchodów budżetu w dochodach ogółem wykonanie i prognoza lata 2012-2018
- Rys. IV.5.** - Poziom zrealizowanych dochodów pochodzących ze źródeł zagranicznych w przeliczeniu na jednostkę lata 2007-2014
- Rys. IV.6.** - Poziom zadłużenia JST w przeliczeniu na jednostkę lata 2007-2014

24