

Spis treści

Noty biograficzne	IX
Wykaz skrótów	XIII
Wprowadzenie	XIX
1. Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia <i>Małgorzata Józwiak</i>	1
1.1. Podstawowe regulacje prawne dotyczące długu publicznego w Polsce i w Unii Europejskiej	1
1.2. Pojęcie długu	2
1.3. Dług przed konsolidacją i po konsolidacji	3
1.4. Dług PDP a metodologia unijna – różnice	5
1.5. Zadłużenie samorządów	10
1.6. Problemy związane z zadłużeniem spółek komunalnych	15
2. Komponenty długu publicznego <i>Katarzyna Ziółkowska</i>	21
2.1. Pojęcie długu publicznego	21
2.2. Wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne	22
2.3. Kredyty i pożyczki	24
2.3.1. Zobowiązania kredytowe stanowiące państwowy dług publiczny	24
2.3.2. Pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	25
2.3.3. Pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej	30
2.3.4. Pożyczki naprawcze z budżetu państwa	31
2.4. Papiery wartościowe zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek	32
2.5. Zobowiązania stanowiące dług publiczny zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek, których spłata dokonuje się przez wydatki publiczne	33
2.6. Przyjęte depozyty	35
2.7. Wymagalne zobowiązania	37
2.8. Podsumowanie	39
3. Prawne instrumenty ograniczające poziom zadłużenia JST <i>Paweł Dobrzyński</i>	41
3.1. Uwagi wprowadzające	41
3.2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne zawarte w FinPublU	42
3.3. Ogólne zasady zaciągania zobowiązań finansowych przez JST	44
3.4. Regulacje prawne wyznaczające granice zadłużenia JST	45
3.5. Działalność opiniodawcza RIO, jako narzędzie kontroli i oddziaływania na poziom zadłużenia JST	48
4. Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 FinPublU <i>Piotr Walczak</i>	55
4.1. Uwagi wprowadzające	55
4.2. Charakter ograniczenia wynikającego z art. 243 FinPublU	56
4.3. Relacja określona w art. 243 FinPublU	58
4.4. Roczny wskaźnik spłat zobowiązań	59
4.5. Maksymalny wskaźnik spłat zobowiązań	61
4.5.1. Dochody bieżące	61
4.5.2. Wydatki bieżące	62
4.5.3. Dochody ze sprzedaży majątku	63
4.5.4. Obliczenie relacji	64
4.6. Wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań	65
4.7. Prognoza długu w WPF	68
4.8. Prognoza kwoty długu we wzorze WPF	71

4.9. Program postępowania naprawczego	80
4.10. Przesłanki opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego	81
4.11. Wezwanie JST do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego	83
4.12. Program postępowania naprawczego	84
4.13. Uchwalenie budżetu i WPF	90
4.14. Ograniczenia w okresie realizacji programu postępowania naprawczego	91
5. Optymalizacja wydatków, jako sposób obniżenia wskaźnika spłaty zobowiązań Anna Olejniczak	93
5.1. Restrukturyzacja i optymalizacja wydatków	93
5.1.1. Konsekwencje rozumienia restrukturyzacji wydatków wyłącznie jako maksymalnej możliwej redukcji poziomu wydatków	93
5.1.2. Określenie celów restrukturyzacji	95
5.1.3. Analiza poprzedzająca restrukturyzację wydatków	96
5.2. Optymalizacja sposobu realizacji zadań pod kątem zadłużenia JST	105
5.2.1. Możliwe sposoby realizacji zadań	106
5.2.2. Dokonanie wyboru sposobu realizacji zadania	107
5.2.3. Realizacja zadań przez jednostki organizacyjne a zadłużenie JST	110
5.2.4. Realizacja zadań w drodze umów z innymi podmiotami a zadłużenie JST	120
5.2.5. Formy realizacji zadań we współpracy z JST a zadłużenie	128
5.3. Podsumowanie	130
5.3.1. Wpływ różnych form aktywności obywatelskiej na zadłużenie JST	131
5.3.2. Inicjatywa lokalna	132
5.3.3. Fundusz sołecki	134
5.3.4. Budżety obywatelskie	137
6. Zasady zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i papierów wartościowych przez zarządy JST Piotr Walczak	139
6.1. Uwagi wprowadzające	139
6.2. Podstawy prawne	140
6.3. Katalog sytuacji umożliwiających finansowanie zwrotne	141
6.3.1. Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie przejściowego deficytu	142
6.3.2. Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie planowanego deficytu	144
6.3.3. Zobowiązania zaciągane na spłatę długu	146
6.3.4. Zobowiązania zaciągane na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	147
6.3.5. Pożyczki zaciągane w państwowym funduszu celowym na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć	150
6.4. Limit zobowiązań dłużnych w uchwale budżetowej	151
6.5. Warunki zaciągnięcia zobowiązań	152
6.6. Kredyt konsolidacyjny	154
7. Zasady zaciągania zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Małgorzata Józwiak	157
7.1. Uwagi wprowadzające	157
7.2. Poręczenia i gwarancje w WPF	158
7.3. Charakter prawny poręczeń i gwarancji	159
7.4. Zakres podmiotowy poręczeń i gwarancji	160
7.5. Kompetencje organów JST w zakresie udzielania gwarancji i poręczeń	161
7.6. Procedura udzielenia poręczenia (gwarancji)	164
7.7. Wskaźnik spłaty zobowiązań a zobowiązania z tytułu poręczeń (gwarancji)	164
7.8. Dochodzenie zwrotu kwot wypłaconych z budżetu w związku z udzielonym poręczeniem (gwarancją)	166
7.9. Zasada jawności finansów publicznych w odniesieniu do udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji	167

8. Sprawozdawczość w zakresie długu publicznego oraz udzielonych poręczeń i gwarancji <i>Lucyna Kuśnierz</i>	169
8.1. Uwagi wprowadzające	169
8.2. Szczegółowość i obieg sprawozdań	170
8.3. Terminy przekazywania sprawozdań	171
8.4. Formy sporządzania i przekazywania sprawozdań	172
8.5. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości	173
8.6. Szczegółowe zasady sporządzania sprawozdania Rb-Z	174
8.7. Szczegółowe zasady sporządzania sprawozdania Rb-UZ	185
8.8. Najczęściej popełniane błędy przy sporządzaniu sprawozdań Rb-Z i Rb-UZ	189
8.8.1. Nieprawidłowości występujące w sprawozdaniu Rb-Z	189
8.8.2. Nieprawidłowości występujące w sprawozdaniu Rb-UZ	190
9. Ewidencja pożyczek i kredytów w JST <i>Mieczysława Cellary</i>	193
9.1. Wycena kredytów i pożyczek	193
9.2. Zasady ogólne ewidencji kredytów i pożyczek w księgach JST	194
9.3. Koszty obsługi długu publicznego	195
9.4. Zasady ewidencji kredytów bankowych w księgach budżetów JST	196
9.5. Zasady ewidencji pożyczek w księgach budżetów JST	198
9.6. Zasady ewidencji odsetek od kredytów i pożyczek w księgach urzędu JST	200
9.7. Sposób udokumentowania/forma urządzenia ewidencyjnego	200
9.8. Powiązanie ze sprawozdaniami finansowymi, budżetowymi i klasyfikacją budżetową	201
10. Ewidencja zobowiązań dłużnych – wybrane zagadnienia <i>Maciej Woźniak</i>	205
10.1. Ewidencja księgowa odsetek od kredytów i pożyczek w bilansie JST – rozliczenia międzyokresowe	205
10.1.1. Uwagi wprowadzające	205
10.1.2. Zasady ewidencjonowania odsetek od kredytów i pożyczek naliczonych w okresie bilansowym z terminem płatności w roku następnym	205
10.1.3. Zasady prowadzenia szczegółowej ewidencji do konta 909	207
10.1.4. Sporządzenie bilansu z uwzględnieniem naliczonych odsetek – aktywa	208
10.1.5. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości przy prowadzeniu konta 909 i sporządzaniu bilansu z wykonania budżetu JST	208
10.1.6. Wzór sprawozdania finansowego: bilans z wykonania budżetu	209
10.2. Ewidencja księgowa pożyczek na wyprzedzające finansowanie	210
10.2.1. Uwagi wprowadzające	210
10.2.2. Reguły wyprzedzającego finansowania	210
10.2.3. Rachunki bankowe	211
10.2.4. Stosowane rozwiązania	211
10.2.5. Powiązanie rachunku środków własnych z ewidencją księgową budżetu JST	212
10.2.6. Ewidencjonowanie operacji księgowych na rachunku środków własnych otwartym przy budżecie JST	213
11. Wpływ PPP na dług publiczny samorządów <i>Małgorzata Letniowska, Bogdan Gajos</i>	215
11.1. Znaczenie PPP dla JST	215
11.2. Ujęcie PPP w przepisach unijnych	216
11.3. PPP w przepisach krajowych	218
11.4. Księgowe i statystyczne ujęcie PPP	219
11.5. Wpływ na zadłużenie projektów hybrydowych PPP	223
11.6. Wątpliwości w zakresie PPP	225
11.7. Zadania sytuacyjne	226
12. Spółki prawa handlowego – przeniesienie zadłużenia poza JST <i>Michał Bitner</i>	235
12.1. Gospodarcze tło „przenoszenia” długu JST na spółki	235
12.2. Ograniczenia możliwości „przenoszenia” długu JST na spółki	238
12.2.1. Zawiazywanie spółek kapitałowych przez JST	238

12.2.2. Zobowiązania spółek zawiązywanych przez JST a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (<i>general government</i>)	241
12.3. Umowy wsparcia	243
12.3.1. Umowa wsparcia – zagadnienia ogólne	243
12.3.2. Znaczenie pojęcia „potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji”	244
12.3.3. Konstrukcja poręczenia i gwarancji jako umów zabezpieczających	246
12.3.4. Kwalifikacja określonego zobowiązania jako poręczenia	247
12.3.5. Kwalifikacja określonego zobowiązania jako gwarancji w rozumieniu FinPublU	249
12.3.6. Kwestia wstąpienia poręczyciela i gwaranta w prawa wierzyciela	252
12.3.7. Stosowane w umowach wsparcia instrumenty wzmacniania wiarygodności kredytowej spółki a gwarancje w rozumieniu FinPublU	255
12.3.8. Umowy wsparcia zobowiązujące JST do okresowych płatności na rzecz spółki	256
12.3.9. Zawieranie umów wsparcia a działanie <i>in fraudem legis</i>	258
12.3.10. Przesłanki skuteczności umów wsparcia	259
3. Obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w związku z zarządzaniem długiem JST Artur Walasik	261
13.1. Zarządzanie długiem JST	261
13.2. Kontrola zarządcza w JST	264
13.3. Odpowiedzialność w zakresie kontroli zarządczej w związku z zarządzaniem długiem JST	268
4. Ocena sytuacji finansowej oraz zdolności JST do zaciągania i obsługi długu Michał Bittner	271
14.1. Uwagi wprowadzające	271
14.2. Znaczenie projekcji finansowych w procesie oceny zdolności kredytowej JST	273
14.3. Stosowane przez agencje ratingowe metodyki oceny wiarygodności kredytowej jednostek władzy terytorialnej	276
14.3.1. Ocena środowiska instytucjonalnego	277
14.3.2. Ocena czynników ryzyka indywidualnego	278
14.3.3. Ocena czynników ryzyka indywidualnego w zakresie gospodarki finansowej (wyniki finansowe, elastyczność dochodów i wydatków budżetu, płynność, dług, zobowiązania warunkowe)	283
14.3.4. Ocena czynników ryzyka indywidualnego w zakresie zarządzania finansowego	286
14.4. Wskaźniki powszechnie wykorzystywane w analizie kondycji finansowej JST w Polsce	289
14.4.1. Wskaźniki związane z wynikami finansowymi	290
14.4.2. Wskaźniki inwestowania	291
14.4.3. Wskaźniki związane z zadłużeniem	292
5. Przekształcenia w systemie ochrony zdrowia i ich wpływ na zadłużenie JST Dariusz Woźniak	295
15.1. Umiejscowienie długu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w strukturze długu JST	295
15.2. Dług SPZOZ – skala problemu	297
15.3. Artykuł 243 FinPublU a zobowiązania związane z przekształceniami w systemie ochrony zdrowia	303
15.4. Instrumenty wsparcia samorządu przewidziane w ustawie o działalności leczniczej	304
15.5. Schemat przekształcenia SPZOZ w spółkę kapitałową	305
15.6. Analiza przypadku przejścia zobowiązań SPZOZ w odniesieniu do wskaźnika spłaty zobowiązań	306
15.7. Program zarządzania zobowiązaniami po zlikwidowanym SPZOZ	309
15.8. Zobowiązania zlikwidowanego SPZOZ w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej, ewidencja i sprawozdawczość	310
6. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z zaciąganiem i spłatą długu Ludmiła Lipiec-Warzecha	313
16.1. Uwagi wprowadzające	313
16.2. Czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych	314

16.3. Odpowiedzialność za przekroczenie upoważnień do zaciągania zobowiązań, dokonywania wydatków i kontrolę wstępną	316
16.4. Niewykonanie zobowiązania przez JST	321
16.5. Zamówienia publiczne	322
16.6. Odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości – inwentaryzacja i sprawozdawczość	329
16.7. Kontrola zarządcza	331
16.8. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	332
17. Udzielanie zamówień publicznych na usługi kredytu lub pożyczki <i>Daniel Kolasa</i>	335
17.1. Uwagi wprowadzające	335
17.2. Wystąpienie przesłanek zaciągnięcia kredytu lub pożyczki. Szacowanie wartości zamówienia	337
17.3. Nieprawidłowości związane z szacowaniem zamówienia	344
17.4. Opinia RIO o możliwości spłaty kredytu (pożyczki)	348
17.5. Wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego	349
17.6. Opis przedmiotu zamówienia	351
17.7. Zakaz istotnej zmiany umowy	354
17.8. Zamówienia uzupełniające	356
17.9. Prawo opcji	358
18. Inwentaryzacja zobowiązań tworzących dług publiczny <i>Joanna Pączek</i>	363
18.1. Podstawy prawne inwentaryzacji	363
18.2. Terminy inwentaryzacji zobowiązań, szczególne momenty inwentaryzacji	364
18.3. Metody inwentaryzacji zobowiązań	367
18.4. Inwentaryzacja zobowiązań stanowiących dług publiczny	369
18.4.1. Kredyty i pożyczki	369
18.5. Obligacje	370
18.6. Poręczenia i gwarancje	371
18.7. Zobowiązania wymagalne	373
18.8. Inne zobowiązania stanowiące dług publiczny	374
19. Analiza sytuacji finansowej JST w oparciu o dane sprawozdawczości budżetowej i finansowej – wolne środki <i>Maciej Woźniak</i>	377
19.1. Uwagi wprowadzające	377
19.2. Definicje językowe i normatywne pojęcia wolnych środków	377
19.2.1. Wolne środki <i>sensu largo</i>	378
19.2.2. Wolne środki <i>sensu stricte</i>	379
19.3. Inne koncepcje definiujące wolne środki	384
19.4. Metody wyliczania wolnych środków	386
19.4.1. Ustalenia kwoty wolnych środków metodą pasywów	386
19.4.2. Ustalenia kwoty wolnych środków metodą aktywów i pasywów	387
19.4.3. Metoda oparta na sprawozdaniu Rb-NDS	390
19.5. Sprawozdanie Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie JST	391
19.5.1. Reguły sporządzania sprawozdania Rb-NDS w zakresie wartości wykazywanych w pozycji „D” finansowanie	392
20. Odpowiedzi na pytania <i>Piotr Walczak</i>	395
20.1. Zastaw rejestrowy a wskaźniki zadłużenia	395
20.2. Relacja między uchwałą budżetową a WPF	396
20.3. Obliczanie wskaźnika spłaty zadłużenia – art. 243 FinPublU	397
20.4. Zmiany w zakresie limitów wydatków i limitu zobowiązań na przedsięwzięcie ujęte w uchwale w sprawie WPF	399
20.5. Finansowanie deficytu budżetu przychodami z tytułu spłacanych na rzecz JST pożyczek	400
20.6. Klasyfikacja wydatków z tytułu odszkodowań za grunty przejęte pod inwestycje drogowe	401
20.7. Pożyczka dla samorządowego zakładu budżetowego	402
20.8. Klasyfikacja wpływów do budżetu z tytułu zbycia udziałów w spółce jawnej	403
20.9. Zaciąganie zobowiązań przez jednostkę budżetową	404

20.10. Odsetki od kredytu, jako koszty realizowanej inwestycji	405
20.11. Limity zobowiązań w uchwale budżetowej	406
20.12. Spełnienie relacji wskazanej w art. 243 FinPublU	408
20.13. Potrącenie wzajemnych należności	409
20.14. Zaciąganie zobowiązań przez jednostkę budżetową	410
20.15. Zaciąganie zobowiązań wieloletnich przez samorządową instytucję kultury	411
20.16. Reguły zaciągania zobowiązań przez gminne JST	412
20.17. Zasady zaciągania zobowiązań	413
20.18. Wydatek z tytułu odszkodowania za grunt nabyty z mocy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej	415
20.19. Limit zobowiązań dłużnych w uchwale budżetowej	416
20.20. Wyłączenia z ograniczenia wskazanego w art. 243 ust. 1 FinPublU	417
20.21. Wydatki z tytułu umowy sprzedaży na raty a wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 FinPublU	418
Orzecznictwo RIO i sądów administracyjnych w zakresie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego Paweł Dobrzyński	421
21.1. Uwagi wprowadzające	421
21.2. Naruszenia prawa związane z przekroczeniem ustawowych wskaźników zadłużenia	422
21.3. Naruszenia prawa dotyczące prawidłowości kwoty długu wykazywanej przez JST oraz realistyczności prognozy długu, jako elementu WPF	430
21.4. Naruszenia dotyczące ogólnych zasad zaciągania zobowiązań przez JST (Rozdział 4 FinPublU)	440
21.5. Naruszenia prawa związane z limitami zobowiązań z tytułu zaciąganych zobowiązań określonymi w uchwałach budżetowych JST (art. 212 ust. 1 pkt 6 FinPublU) oraz z przekroczeniem przez organ wykonawczy upoważnień do zaciągania zobowiązań zawartych w uchwale budżetowej JST (art. 212 ust. 2 pkt 1 FinPublU)	448
21.6. Naruszenia prawa związane z wymogiem dotyczącym bezwzględnej większości głosów przy podejmowaniu przez organy JST uchwał dotyczących zobowiązań finansowych	451
21.7. Naruszenia związane z brakiem podstaw prawnych do podjęcia uchwały przez organy JST ...	452
Instrumenty finansowe niewliczane do długu publicznego (alternatywne sposoby pozyskiwania środków) – obligacje przychodowe Bogdan Nawrocki	455
22.1. Uwagi wprowadzające	455
22.2. Obligacje przychodowe	455
22.3. Podsumowanie	473
Regulacje prawne w zakresie zaciągania i obsługi długu przez JST w Polsce – zalety i wady Maria Jastrzębska	475
23.1. Ograniczenia prawne zadłużenia sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej	475
23.2. Silne i słabe strony regulacji prawnych długu JST w Polsce	477
23.3. Wady konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST	479
23.4. Rekomendacje w zakresie stworzenia warunków do bezpiecznego zadłużania się JST	481
23.5. Podsumowanie	484