

Spis treści:

1. Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia

- 1.1. Podstawowe regulacje prawne dotyczące długu publicznego w Polsce i w Unii Europejskiej
- 1.2. Pojęcie długu
- 1.3. Dług przed konsolidacją i po
- 1.4. Dług PDP a metodologia unijna – różnice
- 1.5. Zadłużenie samorządów
- 1.6. Problemy związane z zadłużeniem spółek komunalnych

2. Komponenty długu publicznego

- 2.1. Pojęcie długu publicznego
- 2.2. Wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne
- 2.3. Kredyty i pożyczki
 - 2.3.1. Zobowiązania kredytowe stanowiące państwowy dług publiczny
 - 2.3.2. Pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
 - 2.3.3. Pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej
 - 2.3.4. Pożyczki naprawcze z budżetu państwa
- 2.4. Papiery wartościowe zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek
- 2.5. Zobowiązania stanowiące dług publiczny zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek, których spłata dokonuje się przez wydatki publiczne
- 2.6. Przyjęte depozyty
- 2.7. Wymagalne zobowiązania
- 2.8. Podsumowanie

3. Prawne instrumenty ograniczające poziom zadłużenia JST

- 3.1. Uwagi wprowadzające
- 3.2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne zawarte w FinPublU
- 3.3. Ogólne zasady zaciągania zobowiązań finansowych przez JST
- 3.4. Regulacje prawne wyznaczające granice zadłużenia JST
- 3.5. Działalność opiniodawcza RIO, jako narzędzie kontroli i oddziaływania na poziom zadłużenia JST

4. Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 FinPublU

- 4.1. Uwagi wprowadzające
- 4.2. Charakter ograniczenia wynikającego z art. 243 FinPublU
- 4.3. Relacja określona w art. 243 FinPublU
- 4.4. Roczny wskaźnik spłat zobowiązań
- 4.5. Maksymalny wskaźnik spłat zobowiązań
 - 4.5.1. Dochody bieżące
 - 4.5.2. Wydatki bieżące
 - 4.5.3. Dochody ze sprzedaży majątku

- 4.5.4. Obliczenie relacji
- 4.6. Wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań
- 4.7. Prognoza długu w WPF
- 4.8. Prognoza kwoty długu we wzorze WPF
- 4.9. Program postępowania
- 4.10. Przesłanki opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego
- 4.11. Wezwanie JST do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego
- 4.12. Program postępowania naprawczego
- 4.13. Uchwalenie budżetu i WPF
- 4.14. Ograniczenia w okresie realizacji programu postępowania naprawczego

5. Optymalizacja wydatków, jako sposób obniżenia wskaźnika spłaty zobowiązań

- 5.1. Restrukturyzacja i optymalizacja wydatków
 - 5.1.1. Konsekwencje rozumienia restrukturyzacji wydatków wyłącznie jako maksymalnej możliwej redukcji poziomu wydatków
 - 5.1.2. Określenie celów restrukturyzacji
 - 5.1.3. Analiza poprzedzająca restrukturyzację wydatków
- 5.2. Optymalizacja sposobu realizacji zadań pod kątem zadłużenia JST
 - 5.2.1. Możliwe sposoby realizacji zadań
 - 5.2.2. Dokonanie wyboru sposobu realizacji zadania
 - 5.2.3. Realizacja zadań przez jednostki organizacyjne a zadłużenie JST
 - 5.2.3. Realizacja zadań w drodze umów z innymi podmiotami a zadłużenie JST
 - 5.2.4. Formy realizacji zadań we współpracy z JST a zadłużenie
- 5.3. Podsumowanie
 - 5.3.1. Wpływ różnych form aktywności obywatelskiej na zadłużenie JST
 - 5.3.2. Inicjatywa lokalna
 - 5.3.3. Fundusz sołecki
 - 5.3.4. Budżety obywatelskie

6. Zasady zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i papierów wartościowych przez zarządy JST

- 6.1. Uwagi wprowadzające
- 6.2. Podstawy prawne
- 6.3. Katalog sytuacji umożliwiających finansowanie zwrotne
 - 6.3.1. Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie przejściowego deficytu
 - 6.3.2. Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie planowanego deficytu
 - 6.3.3. Zobowiązania zaciągane na spłatę długu
 - 6.3.4. Zobowiązania zaciągane na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej
 - 6.3.5. Pożyczki zaciągane w państwowym funduszu celowym na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć
- 6.4. Limit zobowiązań dłużnych w uchwale budżetowej

6.5. Warunki zaciągnięcia zobowiązań

6.6. Kredyt konsolidacyjny

7. Zasady zaciągania zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji

7.1. Uwagi wprowadzające

7.2. Poręczenia i gwarancje w WPF

7.3. Charakter prawny poręczeń i gwarancji

7.4. Zakres podmiotowy poręczeń i gwarancji

7.5. Kompetencje organów JST w zakresie udzielania gwarancji i poręczeń

7.6. Procedura udzielenia poręczenia (gwarancji)

7.7. Wskaźnik spłaty zobowiązań a zobowiązania z tytułu poręczeń (gwarancji)

7.8. Dochodzenie zwrotu kwot wypłaconych z budżetu w związku z udzielonym poręczeniem (gwarancją)

7.9. Zasada jawności finansów publicznych w odniesieniu do udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji

8. Sprawozdawczość w zakresie długu publicznego oraz udzielonych poręczeń i gwarancji

8.1. Uwagi wprowadzające

8.2. Szczegółowość i obieg sprawozdań

8.3. Terminy przekazywania sprawozdań

8.4. Formy sporządzania i przekazywania sprawozdań

8.5. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości

8.6. Szczegółowe zasady sporządzania sprawozdania Rb-Z

8.7. Szczegółowe zasady sporządzania sprawozdania Rb-UZ

8.8. Najczęściej popełniane błędy przy sporządzaniu sprawozdań Rb-Z i R-UZ

8.8.1. Nieprawidłowości występujące w sprawozdaniu Rb-Z

8.8.2. Nieprawidłowości występujące w sprawozdaniu Rb-UZ

9. Ewidencja pożyczek i kredytów w JST

9.1. Wycena kredytów i pożyczek

9.2. Zasady ogólne ewidencji kredytów i pożyczek w księgach JST

9.3. Koszty obsługi długu publicznego

9.4. Zasady ewidencji kredytów bankowych w księgach budżetów JST

9.5. Zasady ewidencji pożyczek w księgach budżetów JST

9.6. Zasady ewidencji odsetek od kredytów i pożyczek w księgach urzędu JST

9.7. Sposób udokumentowania/forma urządzenia ewidencyjnego

9.8. Powiązanie ze sprawozdaniami finansowymi, budżetowymi i klasyfikacją budżetową

10. Ewidencja zobowiązań dłużnych – wybrane zagadnienia

10.1. Ewidencja księgowa odsetek od kredytów i pożyczek w bilansie JST – rozliczenia międzyokresowe

10.1.1. Uwagi wprowadzające

10.1.2. Zasady ewidencjonowania odsetek od kredytów i pożyczek naliczonych w okresie bilansowym z terminem płatności w roku następnym

- 10.1.3. Zasady prowadzenia szczegółowej ewidencji do konta 909
- 10.1.4. Sporządzenie bilansu z uwzględnieniem naliczonych odsetek – aktywa
- 10.1.5. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości przy prowadzeniu konta 909 i sporządzaniu bilansu z wykonania budżetu JST
- 10.1.6. Wzór sprawozdania finansowego Bilans z wykonania budżetu
- 10.2. Ewidencja księgowa pożyczek na wyprzedzające finansowanie
 - 10.2.1. Uwagi wprowadzające
 - 10.2.2. Reguły wyprzedzającego finansowania
 - 10.2.3. Rachunki bankowe
 - 10.2.4. Stosowane rozwiązania
 - 10.2.5. Powiązanie rachunku środków własnych z ewidencją księgową budżetu JST
 - 10.2.7. Ewidencjonowanie operacji księgowych na rachunku środków własnych otwartym przy budżecie JST

11. Wpływ PPP na dług publiczny samorządów

- 11.1. Znaczenie PPP dla JST
- 11.2. Ujęcie PPP w przepisach unijnych
- 11.3. PPP w przepisach krajowych
- 11.4. Księgowe i statystyczne ujęcie PPP
- 11.5. Wpływ na zadłużenie projektów hybrydowych PPP
- 11.6. Wątpliwości w zakresie PPP
- 11.7. Zadania sytuacyjne

12. Spółki prawa handlowego – przeniesienie zadłużenia poza JST

- 12.1. Gospodarcze tło „przenoszenia” długu JST na spółki
- 12.2. Ograniczenia możliwości „przenoszenia” długu JST na spółki
 - 12.2.1. Zawiązywanie spółek kapitałowych przez JST
 - 12.2.2. Zobowiązania spółek zawiązywanych przez JST a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*)
- 12.3. Umowy wsparcia
 - 12.3.1. Umowa wsparcia – zagadnienia ogólne
 - 12.3.2. Znaczenie pojęcia „potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji”
 - 12.3.3. Konstrukcja poręczenia i gwarancji jako umów zabezpieczających
 - 12.3.4. Kwalifikacja określonego zobowiązania jako poręczenia
 - 12.3.5. Kwalifikacja określonego zobowiązania jako gwarancji w rozumieniu FinPublU
 - 12.3.6. Kwestia wstąpienia poręczyciela i gwaranta w prawa wierzyciela
 - 12.3.7. Stosowane w umowach wsparcia instrumenty wzmacniania wiarygodności kredytowej spółki a gwarancje w rozumieniu FinPublU
 - 12.3.8. Umowy wsparcia zobowiązujące JST do okresowych płatności na rzecz spółki
 - 12.3.9. Zawieranie umów wsparcia a działanie *in fraudem legis*
 - 12.3.10. Przesłanki skuteczności umów wsparcia

13. Obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w związku z zarządzaniem długiem JST

13.1. Zarządzanie długiem JST

13.2. Kontrola zarządcza w JST

13.3. Odpowiedzialność w zakresie kontroli zarządczej w związku z zarządzaniem długiem JST

14. Ocena sytuacji finansowej oraz zdolności JST do zaciągania i obsługi długu

14.1. Uwagi wprowadzające

14.2. Znaczenie projekcji finansowych w procesie oceny zdolności kredytowej JST

14.3. Stosowane przez agencje ratingowe metodyki oceny wiarygodności kredytowej jednostek władzy terytorialnej

14.3.1. Ocena środowiska instytucjonalnego

14.3.2. Ocena czynników ryzyka indywidualnego

14.3.3. Ocena czynników ryzyka indywidualnego w zakresie gospodarki finansowej (wyniki finansowe, elastyczność dochodów i wydatków budżetu, płynność, dług, zobowiązania warunkowe)

14.3.4. Ocena czynników ryzyka indywidualnego w zakresie zarządzania finansowego

14.4. Wskaźniki powszechnie wykorzystywane w analizie kondycji finansowej JST w Polsce

14.4.1. Wskaźniki związane z wynikami finansowymi

14.4.2. Wskaźniki inwestowania

14.4.3. Wskaźniki związane z zadłużeniem

15. Przekształcenia w systemie ochrony zdrowia i ich wpływ na zadłużenie JST

15.1. Umiejscowienie długu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w strukturze długu JST

15.2. Dług SPZOZ – skala problemu

15.3. Artykuł 243 FinPublU a zobowiązania związane z przekształceniami w systemie ochrony zdrowia

15.4. Instrumenty wsparcia samorządu przewidziane w ustawie o działalności leczniczej

15.5. Schemat przekształcenia SPZOZ w spółkę kapitałową

15.6. Analiza przypadku przejęcia zobowiązań SPZOZ w odniesieniu do wskaźnika spłaty zobowiązań

15.7. Program zarządzania zobowiązaniami po zlikwidowanym SPZOZ

15.8. Zobowiązania zlikwidowanego SPZOZ w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej, ewidencja i sprawozdawczość

16. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z zaciąganiem i splatą długu

16.1. Uwagi wprowadzające

16.2. Czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych

16.3. Odpowiedzialność za przekroczenie upoważnień do zaciągania zobowiązań, dokonywania wydatków i kontrolę wstępną

16.4. Niewykonanie zobowiązania przez JST

16.5. Zamówienia publiczne

16.6. Odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości – inwentaryzacja i sprawozdawczość

16.7. Kontrola zarządcza

16.8. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

17. Udzielanie zamówień publicznych na usługi kredytu lub pożyczki

17.1. Uwagi

17.2. Wystąpienie przesłanek zaciągnięcia kredytu lub pożyczki. Szacowanie wartości zamówienia

17.3. Nieprawidłowości związane z szacowaniem zamówienia

17.4. Opinia RIO o możliwości spłaty kredytu (pożyczki)

17.5. Wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego

17.6. Opis przedmiotu zamówienia

17.7. Zakaz istotnej zmiany umowy

17.8. Zamówienia uzupełniające

17.9. Prawo opcji

18. Inwentaryzacja zobowiązań tworzących dług publiczny

18.1. Podstawy prawne inwentaryzacji

18.2. Terminy inwentaryzacji zobowiązań, szczególne momenty inwentaryzacji

18.3. Metody inwentaryzacji zobowiązań

18.4. Inwentaryzacja zobowiązań stanowiących dług publiczny

18.4.1. Kredyty i pożyczki

18.5. Obligacje

18.6. Poręczenia i gwarancje

18.7. Zobowiązania wymagalne

18.8. Inne zobowiązania stanowiące dług publiczny

19. Analiza sytuacji finansowej JST w oparciu o dane sprawozdawczości budżetowej i finansowej – wolne środki

19.1. Uwagi wprowadzające

19.2. Definicje językowe i normatywne pojęcia wolnych środków

19.2.1. Wolne środki *sensu largo*

19.2.2. Wolne środki *sensu stricte*

19.3. Inne koncepcje definiujące wolne środki

19.4. Metody wyliczania wolnych środków

19.4.1. Ustalenia kwoty wolnych środków metodą pasywów

19.4.2. Ustalenia kwoty wolnych środków metodą aktywów i pasywów

19.4.3. Metoda oparta na sprawozdaniu Rb-NDS

19.5. Sprawozdanie Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie JST

19.5.1. Reguły sporządzania sprawozdania Rb-NDS w zakresie wartości wykazywanych w pozycji „D” finansowanie

20. Odpowiedzi na pytania

20.1. Zastaw rejestrowy a wskaźniki

- 20.2. Relacja między uchwałą budżetową a WPF
- 20.3. Obliczanie wskaźnika spłaty zadłużenia – art. 243 FinPublU
- 20.4. Zmiany w zakresie limitów wydatków i limitu zobowiązań na przedsięwzięcie ujęte w uchwale w sprawie WPF
- 20.5. Finansowanie deficytu budżetu przychodami z tytułu spłacanych na rzecz JST pożyczek
- 20.6. Klasyfikacja wydatków z tytułu odszkodowań za grunty przejęte pod inwestycje drogowe
- 20.7. Pożyczka dla samorządowego zakładu budżetowego
- 20.8. Klasyfikacja wpływów do budżetu z tytułu zbycia udziałów w spółce jawnej
- 20.9. Zaciąganie zobowiązań przez jednostkę budżetową
- 20.10. Odsetki od kredytu, jako koszty realizowanej inwestycji
- 20.11. Limity zobowiązań w uchwale budżetowej
- 20.12. Spełnienie relacji wskazanej w art. 243 FinPublU
- 20.13. Potrącenie wzajemnych należności
- 20.14. Zaciąganie zobowiązań przez jednostkę budżetową
- 20.15. Zaciąganie zobowiązań wieloletnich przez samorządową instytucję kultury
- 20.16. Zasady zaciągania zobowiązań
- 20.17. Zasady zaciągania zobowiązań
- 20.18. Wydatek z tytułu odszkodowania za grunt nabyty z mocy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
- 20.19. Limit zobowiązań dłużnych w uchwale budżetowej
- 20.20. Wyłączenia z ograniczenia wskazanego w art. 243 ust. 1 FinPublU
- 20.21. Wydatki z tytułu umowy sprzedaży na raty a wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 FinPublU

21. Orzecznictwo RIO i sądów administracyjnych w zakresie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego

- 21.1. Uwagi wprowadzające
- 21.2. Naruszenia prawa związane z przekroczeniem ustawowych wskaźników zadłużenia
- 21.3. Naruszenia prawa dotyczące prawidłowości kwoty długu wykazywanej przez JST oraz realistyczności prognozy długu, jako elementu WPF
- 21.4. Naruszenia dotyczące ogólnych zasad zaciągania zobowiązań przez JST (Rozdział 4 FinPublU)
- 21.5. Naruszenia prawa związane z limitami zobowiązań z tytułu zaciąganych zobowiązań określanych 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)
- 21.6. Naruszenia prawa związane z wymogiem dotyczącym bezwzględnej większości głosów przy podejmowaniu przez organy JST uchwał dotyczących zobowiązań finansowych
- 21.7. Naruszenia związane z brakiem podstaw prawnych do podjęcia uchwały przez organy JST

Rozdział 22. Instrumenty finansowe niewliczane do długu publicznego (alternatywne sposoby pozyskiwania środków) – obligacje przychodowe

22.1. Uwagi wprowadzające

22.2. Obligacje przychodowe

23. Regulacje prawne w zakresie zaciągania i obsługi przez JST w Polsce – zalety i wady

23.1. Ograniczenia prawne zadłużenia sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej

23.2. Silne i słabe strony regulacji prawnych długu JST w Polsce

23.3. Wady konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST

23.4. Rekomendacje w zakresie stworzenia warunków do bezpiecznego zadłużania się JST