



POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

Warszawa 2013

iBS PAN

**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

Seria: BADANIA SYSTEMOWE

Tom 71

Redaktor naukowy:

Prof. dr hab. inż. Jakub Gutenbaum

Warszawa 2013

Rada redakcyjna serii: BADANIA SYSTEMOWE

Prof. Olgierd Hryniewicz - przewodniczący

Prof. Jakub Gutenbaum – redaktor naczelny

Prof. Janusz Kacprzyk

Prof. Tadeusz Kaczorek

Prof. Roman Kulikowski

Prof. Marek Libura

Prof. Krzysztof Malinowski

Prof. Zbigniew Nahorski

Prof. Marek Niezgódka

Prof. Roman Słowiński

Prof. Jan Studziński

Prof. Stanisław Walukiewicz

Prof. Andrzej Weryński

Prof. Antoni Żochowski

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Warszawa 2013

**Copyright © by Instytut Badań Systemowych PAN
Warszawa 2013**

Autorzy:

Michał Bitner,

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
mwbitner@uw.edu.pl

Krzysztof S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk
ul. Newelska 6, 01-447 Warszawa
Krzysztof.Cichocki@ibspan.waw.pl

Jacek Sierak

Uczelnia Łazarzkiego w Warszawie
ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa
jsiera@sgh.waw.pl

Recenzenci:

prof. dr hab. Kazimierz Pająk
dr Mirosław Czekał

Skład: Aneta M. Pielak

Wydawca:

Instytut Badań Systemowych
Polskiej Akademii Nauk
Newelska 6, 01-447 Warszawa
www.ibspan.waw.pl

ISSN 0208-8029

ISBN 83-894-7548-0

8. Przyczyny utraty płynności JST w Polsce i ich wpływ na konstrukcję standardów zarządzania długiem

(Michał Bitner)

Idealny model gospodarki finansowej jednostek władzy terytorialnej – w tym jednostek samorządu terytorialnego – zakłada, że w dłuższym okresie w budżecie operacyjnym generowana jest nadwyżka pozwalająca na częściowe finansowanie inwestycji ze środków własnych oraz spłatę zadłużenia, natomiast potrzeby inwestycyjne wykraczające poza możliwości finansowania zaspokajane są przy pomocy środków pożyczkowych – przy czym zachowane są określone zasady ostrożnościowe dotyczące zaciągania długu. W istocie, regulacje prawno-finansowe najważniejszych krajów OECD opierają się na powyższych założeniach.

Punktem wyjścia, zasadniczą przesłanką stabilności finansów samorządowych w średnim i długim okresie jest zatem osiągnięcie nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. W teoretycznym ujęciu istotna jest przy tym nie tyle prawna definicja poszczególnych rodzajów wydatków i rozbudowane reguły ich zaliczania do poszczególnych grup, ile raczej ich powtarzalność, względna stabilność i przewidywalność. Przy założeniu braku zadłużenia JST, równowaga budżetu bieżącego oznacza możliwość finansowania określonego wolumenu usług publicznych, tzn. określonej ilości usług spełniających określone kryteria (standardy) jakościowe. Tak rozumiana równowaga wyklucza wprawdzie finansowanie działań rozwojowych, pozwala jednak przynajmniej na podtrzymanie status quo. Nawet taka minimalistyczna koncepcja równowagi przyjmuje, że podstawowym problemem finansów jednostek władzy terytorialnej jest dostosowanie wielkości dochodów bieżących (powtarzalnych, stosunkowo stabilnych i przewidywalnych) do wydatków bieżących (również powtarzalnych, stosunkowo stabilnych i przewidywalnych). Kwestią wyboru politycznego jest narzucenie JST standardów realizacji usług publicznych przy pozostawieniu znacznej swobody w zakresie finansowania tych usług, albo narzucenie ograniczeń co do kształtowania dochodów przy tolerancji świadczenia usług substandardowych lub braku zaspokajania potrzeb lokalnych w zakresie nawet najbardziej podstawowych usług.

Doświadczenia innych krajów wskazują, że niezależnie od sposobu rozwiązania zasadniczej kwestii finansów lokalnych – owego równoważenia dochodów i wydatków bieżących – poszczególne jednostki mogą borykać się z problemem okresowych zaburzeń równowagi, który w skrajnych przypadkach prowadzić może do utraty płynności. Nie chodzi przy tym o pojawiające się co

pewien czas zaburzenia płynności wynikające z różnych terminów ponoszenia wydatków i gromadzenia dochodów, ale o niemożność pokrywania wydatków przy braku możliwości uzyskania finansowania pomostowego w formie środków pożyczkowych. W przypadku większości podmiotów innych niż terytorialne korporacje publiczno-prawne regułą w takich przypadkach jest postępowanie upadłościowe prowadzące ostatecznie do likwidacji. Ponieważ jednak olbrzymia większość jednostek władzy terytorialnej nie może zostać zlikwidowana, regułą w ich przypadku jest brak zdolności upadłościowej. Konsekwencją utraty płynności przez jednostki samorządu terytorialnego jest w wielu krajach rozwiniętych obowiązek realizacji postępowań naprawczych, przy czym ramy prawne tego obowiązku ustalane są z różną precyzją (Bitner, 2013b).

W Polsce szczątkowa regulacja postępowania naprawczego wynika przede wszystkim z przepisów art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Regulacja ta stanowi w znacznej mierze konieczne, choć prowizoryczne uzupełnienie normy ostrożnościowej wynikającej z przepisu art. 243 wzmiankowanej ustawy, zgodnie z którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowodowałaby przekroczenie wartości wskaźnika obsługi zadłużenia. Z kolei z jednego z przepisów zawartych w art. 224 wynika wniosek, że zakaz ten ulega zawieszeniu w przypadku udzielenia jednostce pożyczki z budżetu państwa na realizację programu naprawczego (Bitner, 2013b, str. 18). Na podstawie fragmentarycznej i budzącej wątpliwości interpretacyjnej regulacji można zrekonstruować następujący schemat postępowania w przypadku utraty płynności: po pierwsze, JST powinna uchwalić program naprawczy; po drugie JST powinna wystąpić o udzielenie pożyczki z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego; po trzecie, JST powinna konsekwentnie realizować program naprawczy zmierzający do osiągnięcia (przywrócenia) niezbędnego poziomu nadwyżki operacyjnej. Niezbędna nadwyżka operacyjna musi być na tyle wysoka by pozwalała na finansowanie spłat zaciągniętego uprzednio zadłużenia (rozchodów), tzn. na stopniową redukcję długu w ten sposób, by możliwe było zachowanie ustawowego limitu obsługi zadłużenia. Trwałość poprawy kondycji finansowej jednostki powinna w pewnym okresie skutkować przywróceniem zaufania rynków finansowych i przywróceniem możliwości finansowania krótkoterminowych potrzeb w zakresie płynności, oraz – przede wszystkim – przywróceniem możliwości częściowego finansowania wydatków inwestycyjnych ze środków pożyczkowych.

W każdym przypadku złożenie wniosku o udzielenie pożyczki powinno być poprzedzone sporządzeniem przez właściwą regionalną izbę obrachunkową raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie raportu o stanie gospodarki finansowej JST pojawiło się w krajowym prawie finansowym stosunkowo późno, bo w 2003 r. (ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń

w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadziła do treści ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nowy art. 10a). Pozytywne rozpatrzenie pierwszego w historii wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego zostało poprzedzone przygotowaniem raportu przez RIO. Praktyka ta została następnie usankcjonowana przepisami rozporządzenia Ministra Finansów (z dnia 30 marca 2006 r. oraz obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2010 w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych), które nakazuje dołączyć do wniosku raport regionalnej izby obrachunkowej o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Norma kompetencyjna dotycząca opracowywania raportów sformułowana jest w sposób, który pozwala stwierdzić, że ich przygotowanie jest w zasadzie uprawnieniem, nie zaś obowiązkiem organu nadzoru. Podstawą prawną sporządzenia raportu jest bowiem potrzeba wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. Obydwa pojęcia: potrzeby wskazania nieprawidłowości oraz zagrożenia niewykonania – wskazują na zamiar ustawodawcy w wyposażenie organów nadzoru w znaczny zakres „luzu decyzyjnego”. Do chwili obecnej regionalne izby obrachunkowe opracowały blisko 40 raportów, z czego połowa dotyczy jednostek samorządu terytorialnego, które złożyły wnioski o udzielenie z budżetu państwa pożyczki na realizację postępowania naprawczego.

Tabela 8.1. Uwzględnione w analizie raporty RIO i programy naprawcze

2004	Brzozie (RIO Bydgoszcz), Kolno (RIO Olsztyn), Otmuchów (RIO Opole), Stepnica (RIO Szczecin) Żórawina (RIO Wrocław), Frombork (RIO Olsztyn), Ruciane-Nida (RIO Olsztyn)
2005	Jeziora Wielkie (RIO Bydgoszcz), Rakszawa (RIO Rzeszów)
2008	powiat kłodzki (RIO Wrocław)
2010	Sokolniki (RIO Łódź)
2012	Bieżeń (RIO Warszawa), Sejny (RIO Białystok), powiat tucholski (RIO Bydgoszcz) powiat strzelecko-drezdenecki (RIO Zielona Góra)

Przepisy prawa nie określają treści ani programu naprawczego, ani raportu o stanie gospodarki finansowej. W szczególności nie nakładają obowiązku określenia przyczyn, które doprowadziły do powstania stanu określonego mianem „nieprawidłowości” lub „zagrożenia niewykonania ustawowych zadań”. Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na istotne różnicowanie struktury i zakresu analiz zawartych w programach naprawczych. Niektóre z nich ograniczają się do ogólnych sformułowań zawartych w kilkunastu zdaniach. Poznawcza wartość programów naprawczych jest generalnie niewielka. Z kolei raporty RIO opracowywane są – zgodnie z przepisem ustawy - na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej: większą ich część stanowi zatem omówienie wyników działalności nadzorczej, wyników działalności

kontrolnej i wyników działalności opiniodawczej. Zdecydowanie mniejszą uwagę poświęca się w raportach genezie stanu nieprawidłowości względnie zagrożenia wykonywania zadań, a w szczególności przekroczeniu obowiązujących limitów dotyczących długu jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowym, pierwszym symptomem utraty płynności przez JST jest – wg kilkunastu raportów – narastanie wymagalnych zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy.

W większości raportów, jako przyczyny nieprawidłowości względnie zagrożenia wykonywania zadań (w szczególności faktycznej utraty płynności lub przekroczenia limitów długu) wskazuje się planowanie wydatków, zwłaszcza wydatków majątkowych, w wysokości przekraczającej możliwość ich sfinansowania z realnie prognozowanych dochodów, w tym dotacji ze środków zewnętrznych. Na podstawie tak ogólnie sformułowanych konstatacji nie można jednak stwierdzić, czy przyczyną błędnych prognoz były błędy w zakresie danych wyjściowych, błędy w zakresie założeń makroekonomicznych lub demograficznych, błędy w zakresie szacowania lokalnego potencjału gospodarczego czy też błędy w zakresie zastosowanych metod prognozowania. W szczególności zawarte w raportach oceny nie pozwalają na uzasadnienie poglądów dotyczących świadomego zawiązania niektórych kategorii dochodów w celu „sztucznego” uzyskania budżetu (planu finansowego) odpowiadającego wymogom formułowanym w przepisach prawa. W niektórych raportach wyraźnie wskazuje się praktyki sugerujące podejmowane celowo próby unikania konsekwencji wysokiej nierównowagi budżetowej przy jednoczesnym braku możliwości uzyskania środków pożyczkowych: planowanie nierealnych (niemożliwych do uzyskania w prognozowanych wielkościach i terminach) dochodów budżetowych, w szczególności dochodów ze sprzedaży mienia (są to najczęściej występujące przeszacowania), w niektórych przypadkach także dochodów z mienia, dotacji celowych, a nawet wpływów z podatku od nieruchomości. W nielicznych raportach RIO użyły sformułowania o „kreowaniu” wymienionych dochodów „pod wielkość wydatków”, umożliwiającym następnie zaciąganie zobowiązań związanych z wykonywaniem określonych zadań, tzn. zawieranie umów z wykonawcami. W pojedynczych przypadkach zwiększanie planu wydatków i „sztuczne” zwiększanie planu dochodów następowało w ostatnich dniach roku budżetowego. Również w pojedynczych przypadkach RIO wskazują na zbyt ambitne zamierzenia inwestycyjne JST skutkujące koniecznością zaciągania nadmiernych – w długim okresie - kredytów. Należy przy tym podkreślić, że przekroczenie na koniec roku prawnych limitów zadłużenia prowadzi co prawda do wydania przez RIO negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu, nie skutkuje obowiązkiem wdrożenia postępowania naprawczego i nie musi pociągać (zwykle nie pociąga) jakichkolwiek konsekwencji w postaci zmian sposobu zarządzania JST.

W kilku przypadkach pierwotną przyczyną problemów finansowych było niedoszacowanie wydatków bieżących w dominującym fiskalnie dziale klasyfikacji budżetowej – oświacie – a w szczególności dotacji podmiotowych dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Raporty nie określają jednak, jakie przyczyny legły u podstaw takiego niedoszacowania.

W kilku raportach zwraca się także uwagę na zakłócenia zasady adekwatności polegające na rozszerzaniu zakresu zadań nakładanych przez państwo na JST, bez równoczesnego odpowiedniego zwiększenia dochodów. Zwraca się w szczególności uwagę na utrzymujące się wciąż skutki reformy oświaty przeprowadzonej w latach 2000 – 2002: przyznawane i przekazywane z budżetu państwa transfery na zwiększenie wynagrodzeń pracowników oświaty nie pokrywały (i nie pokrywają do chwili obecnej) kosztów wprowadzenia Karty Nauczyciela. W niektórych przypadkach organy nadzoru jednoznacznie krytycznie oceniają „bezzasadne i ekonomicznie nieuzasadnione utrzymanie istniejącej sieci placówek oświatowych”, podkreślając jednak ograniczone możliwości działania JST w sytuacji, w której likwidacja szkoły uzależniona jest od udzielenia zgody przez kuratora oświaty. Postulat przeprowadzenia restrukturyzacji (ograniczenia) sieci szkół i przedszkoli publicznych pojawia się w kilku raportach RIO.

W jednym przypadku bezpośrednią przyczyną utraty płynności było działanie mechanizmów dyscypliny rynkowej. W budżecie JST zaplanowano zaciągnięcie kredytu długoterminowego z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, nie udało się jednak znaleźć w prowadzonych postępowaniach przetargowych banku, który byłby skłonny udzielić kredytu w planowanej w budżecie wysokości. W tym przypadku realizacja zadań budżetowych i wykonywanie budżetu w okresie analizowanym przez organ nadzoru nie budziły większych zastrzeżeń (wynika także z kompleksowych kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez RIO). Nigdy też nie doszło do przekroczenia ustawowych wskaźników wielkości zadłużenia powiatu oraz dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłat zobowiązań. Także wykonane budżety charakteryzowały się wysokim stopniem realizacji planu dochodów (powyżej 100%) i planu wydatków (powyżej 99%), co świadczy – zdaniem organu nadzoru - o umiejętnym ustalaniu i konsekwentnym realizowaniu wielkości budżetowych.

Stosunkowo często narastaniu zobowiązań wymagalnych towarzyszyły liczne nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej (np. niefunkcjonująca kontrola zarządcza), nieprawidłowości w ewidencji księgowej (np. brak ujęcia zobowiązań wymagalnych w księgach rachunkowych prowadzący do zaniżania wielkości długu), zaciąganie kredytów krótkoterminowych na sfinansowanie przejściowego deficytu, który *de facto* był deficytem rocznym, brak kontroli ze strony organu stanowiącego, nienależyte wykonywanie przez skarbnika obowiązków w zakresie kontroli wstępnej.

Osobną grupę stanowią te jednostki samorządu terytorialnego, w których przekroczenie limitów długu stanowiło następstwo restrukturyzacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Do standardowych działań naprawczych rekomendowanych przez organy nadzoru należą: oszczędności w wydatkach rzeczowych w oświacie (likwidacje szkół), sprzedaż mienia komunalnego, zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji samorządowej, w szczególności przez racjonalizację zatrudnienia w urzędzie JST oraz podległych jednostkach organizacyjnych, wzrost dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych (podwyższenie opłat), restrukturyzacja zadłużenia poprzez zmianę jego struktury oraz obniżenie kosztów obsługi długu, prowadzenie negocjacji z wierzycielami w sprawie zawierania porozumień dotyczących spłat zobowiązań (odroczenie terminów spłat), wnioskowanie o umorzenie lub rozłożenie zobowiązań na raty, zaniechanie zaciągania nowych zobowiązań niezwiązanych z bieżącą działalnością w zakresie obowiązkowych zadań własnych.

Spis tabel

Tabela 8.1. Uwzględnione w analizie raporty RIO i programy naprawcze.....	263
---	-----

„Wprowadzenie wybieralnych władz lokalnych (JST) było jedną z najważniejszych reform w Polsce po 1989 r., zarówno w systemie politycznym, jak i gospodarczym. Praca skupia się na tym drugim aspekcie i ma charakter pionierski. Nikt dotąd nie omawiał tak szeroko i dogłębnie wieloletniego planowania finansowego i standardów zarządzania długiem przez władze lokalne. Autorzy analizują te problemy na tle wielu innych krajów. Przeprowadzają też badania wśród polskich JST. Formułują rygorystyczny i ważny praktycznie model efektywnego zarządzania ich długiem. Praca odznacza się wielką starannością i precyzją, zawiera wiele ważnych obserwacji i rekomendacji. Powinna ona stać się lekturą obowiązkową dla osób działających w JST i dla wszystkich zainteresowanych działaniem tego ważnego składnika naszego ustroju.”

Leszek Balcerowicz

Z recenzji

„Przeprowadzone badania, wyniki z nich uzyskane, porządkują i wypełniają na rynku wydawniczym lukę w zakresie zarządzania długiem w samorządach terytorialnych. Autorzy w sposób profesjonalny, kompetentny podjęli się - z dobrym skutkiem - zdefiniowania głównych przyczyn dyscypliny rynkowej na krajowym rynku instrumentów dłużnych JST. W wielowątkowym aspekcie przedstawili przyczyny utraty płynności finansowej przez JST w Polsce oraz wskazali na niedoskonałości prawne w tym względzie. Praca posiada duże walory naukowe, jak i pragmatyczne. Będzie ona cennym źródłem wiedzy dla studentów uczelni ekonomicznych, wydziałów prawa oraz samorządowców.”

Kazimierz Pająk

„Książka daje szerokie, przekrojowe i dogłębne merytoryczne spojrzenia na problematykę zarządzania długiem w jednostkach samorządowych w oparciu o doświadczenia innych krajów. Wyjątkowość tego podejścia dodatkowo wzbogaca uwzględnienie kluczowych przesłanek wpływających na wypracowanie standardów zarządzania dla praktyki polskiej.

Autorzy przedstawiają model efektywnego zarządzania długiem oraz rekomendacje, w których znajdują się sugestie zmian sposobu zarządzania finansami publicznymi tak w sferze instytucjonalnej, jak i regulacyjnej. Książka ta budzić będzie zainteresowanie środowisk akademickich, a także będzie cennym źródłem informacji dla praktyków w sektorze finansów publicznych.”

Mirosław Czekaj

ISSN 0208-8029
ISBN 83-894-7548-0

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

tel.: (+48) 22 3810246 / 22 3810277 / 22 3810241 / 22 3810273

e-mail: biblioteka@ibspan.waw.pl