

Maria Jastrzębska

Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długim jednostek samorządu terytorialnego

Problemy Zarządzania 15/2 (1), 147-160

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem jednostek samorządu terytorialnego

Nadesłany: 23.02.16 | Zaakceptowany do druku: 28.04.16

Maria Jastrzębska*

Realizacja inwestycji samorządowych, w tym współfinansowanych środkami unijnymi, skłania jednostki samorządu terytorialnego do zadłużania się i wymaga efektywnego zarządzania powstałym długiem. W artykule wskazano działania jednostek samorządu terytorialnego, które nie służą efektywnemu zarządzaniu ich zadłużeniem oraz sformułowano rekomendacje działań w celu podniesienia efektywności tego zarządzania. Rozważania zostały przeprowadzone na kanwie istoty i standardów efektywnego zarządzania długiem, głównie w ujęciu uwarunkowań ekonomicznych i prawnych zaciągania i obsługi długu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: efektywność, zarządzanie długiem, jednostki samorządu terytorialnego.

Appropriate and Inappropriate Actions for Efficient Management of Territorial Self-Government Debt

Submitted: 23.02.16 | Accepted: 28.04.16

The article points out some operations of territorial self-government entities in Poland which are not appropriate for efficient local debt management. Moreover, it indicates some recommendations for increasing the efficiency of this management. Reflections are made in the field of the standards of efficient local debt management, considering economic and legal conditions of incurring and servicing local debt.

Keywords: efficiency, debt management, territorial self-government entities.

JEL: H74

* **Maria Jastrzębska** – dr hab., prof. UG. Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego.

1. Wprowadzenie

Wzrost aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego (JST), wynikający z rosnących potrzeb społecznych i dążenia do zmniejszenia luki rozwojowej oraz wykorzystania środków europejskich, może prowadzić do przeinwestowania (skala inwestycji nieadekwatna do potrzeb JST, nieuwzględnienie w rachunku ekonomicznym inwestycji przepływów pieniężnych przyszłych okresów). Ponadto rozszerzenie zakresu zadań nakładanych na JST, rosnące koszty usług publicznych przy braku adekwatnej rekompensaty finansowej z budżetu państwa, spadek dynamiki wzrostu dochodów JST, niekorzystne dla JST zmiany w systemie podatkowym, rosnąca skłonność do stosowania liberalnej lokalnej polityki podatkowej i niska skuteczność egzekwowania należności powodują, że rośnie skłonność JST do zadłużania się, a powstałym długiem trzeba umieć efektywnie zarządzać. Poziom długu JST zależy od reguł teorii ekonomii (ograniczenia ekonomiczne zaciągania długu), ale również od regulacji prawnych (ograniczenia prawne zaciągania długu). Zdolność JST do zaciągania długu mierzona zdolnością kredytową (jako element potencjału finansowego JST) pozwala na spłatę wszystkich zobowiązań wraz z należnymi odsetkami w terminie i umożliwia pozyskanie dodatkowych zewnętrznych środków, głównie na realizację zadań inwestycyjnych. Regulacje prawne określają m.in. przeznaczenie środków ze zwrotnych źródeł finansowania czy też poziom dopuszczalnego zadłużenia. Zniesienie limitu poziomu długu JST i wprowadzenie jedynie limitu poziomu wypłaty na obsługę długu (indywidualny wskaźnik zadłużenia – IWZ) powinno skłaniać JST do efektywnego zarządzania długiem (jego poziomem i kosztami obsługi).

Celem artykułu jest wskazanie działań jednostek samorządu terytorialnego, które nie służą efektywnemu zarządzaniu ich zadłużeniem oraz sformułowanie rekomendacji w celu poprawy efektywności tego zarządzania. Rozważania prowadzone są na kanwie istoty i standardów efektywnego zarządzania długiem w ujęciu uwarunkowań ekonomicznych i prawnych zaciągania i obsługi długu przez jednostki samorządu terytorialnego.

2. Istota i standardy efektywnego zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego

Zarządzanie długiem to działania zmierzające do planowego zaciągania i spłaty zadłużenia, zgodnie z potrzebami i możliwościami finansowymi JST oraz z sytuacją na rynkach finansowych (Wiśniewski, 2016). Zarządzanie długiem JST polega więc na: określeniu zdolności JST do zaciągania długu i jego spłaty (dostosowanie związanych z obsługą długu JST przepływów gotówkowych do wielkości dochodów i wydatków budżetowych); określeniu bezpiecznego poziomu zadłużenia (kwantyfikowanie i ograniczanie różnych rodzajów ryzyka towarzyszącego procesom zadłużania się JST); wyborze

najbardziej efektywnych form długu. Zarządzanie długiem JST można też definiować jako proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej JST, którego celem jest zwiększenie możliwości świadczenia usług przez JST na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej (Bitner, Cichocki i Sierak, 2013). Zarządzanie długiem powinno być efektywne, to znaczy optymalne z punktu widzenia pożądanego modelu rozwoju JST oraz specyfiki gospodarki finansowej JST, a także w kontekście sytuacji na rynkach finansowym oraz uwarunkowań prawnych, politycznych, organizacyjnych i kulturowych funkcjonowania JST (Poniatowicz, Salachna i Perło, 2010). Efektywne zarządzanie długiem jest złożonym i ciągłym procesem, wymagającym wiedzy, umiejętności, doświadczenia z zakresu zarządzania finansami JST, ale również funkcjonowania instrumentów finansowych i mechanizmu rynku finansowego. Zarządzanie to powinno być ciągle doskonalone w celu podnoszenia jego efektywności (Poniatowicz, 2005).

W procesie efektywnego zarządzania długiem JST konieczne jest (Jastrzębska, 2009):

- określenie przyczyn korzystania przez JST ze zwrotnych źródeł finansowania w krótkim i długim okresie oraz określenie celów i kierunków wydatkowania środków z tych źródeł;
- zdefiniowanie uwarunkowań korzystania przez JST z instrumentów zwrotnego finansowania (zależnych i niezależnych od JST, w podziale na uwarunkowania: prawne, ekonomiczne, polityczne, organizacyjne, kulturowe);
- ustalenie skutków korzystania przez JST ze zwrotnych źródeł finansowania;
- planowanie poziomu zadłużenia JST w zależności od potrzeb finansowych JST i jej zdolności do obsługi długu oraz sytuacji na rynku finansowym; bardzo ważne jest określenie maksymalnego poziomu zadłużenia JST w krótkim i długim okresie;
- organizowanie, mające swoje odzwierciedlenie w: przygotowaniu planów finansowych (wieloletnia prognoza finansowa, WPF i budżet JST); określeniu zasad i kryteriów wyboru instrumentów zwrotnego finansowania (cel przeznaczenia pozyskanych środków finansowych, charakter pożyczkodawcy, ryzyko związane z zastosowaniem danego instrumentu, terminy spłat i okres karencji, oprocentowanie, formy wymaganego zabezpieczenia, terminy emisji, kanały dystrybucji długu); wyborze odpowiednich instrumentów zwrotnego finansowania według określonych kryteriów;
- motywowanie poprzez stworzenie zespołu osób odpowiedzialnych za zarządzanie długiem JST w kierunku jego racjonalnego wykorzystania;
- monitorowanie poziomu i struktury zadłużenia – ocena zmian poziomu istniejącego zadłużenia w powiązaniu z szacunkiem możliwości zwiększenia poziomu długu JST; potrzebne są wystandaryzowane metody pomiaru długu dla każdej JST w celu ograniczenia ryzyka utraty płynności finansowej i minimalizacji kosztów obsługi długu;

- analizowanie obciążenia budżetu JST zobowiązaniami z tytułu obsługi długu (spłata odsetek i rat kapitałowych) oraz obliczenie relacji tych zobowiązań do wyniku finansowego JST (wskaźnik ten informuje, jaka część deficytu budżetowego wynika z konieczności spłaty zaciągniętych przez JST pożyczek);
- kontrolowanie poziomu długu i dopasowanie go *ex ante* i *ex post* do indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

W zarządzaniu długiem JST bardzo ważne jest przestrzeganie standardów i korzystanie z tzw. dobrych praktyk. Standardy zarządzania długiem nie stanowią sztywnych norm prawnych, lecz powstają w wyniku długotrwałego procesu kształtowania się określonych praktyk w zakresie zarządzania finansami oraz oceny przydatności tych praktyk z punktu widzenia realizacji założonych celów. Jednostka samorządu terytorialnego, która chce efektywnie zarządzać swoim długiem, powinna (Cichocki, 2013):

- mieć wieloletni plan inwestycyjny oraz wieloletni plan finansowy, uwzględniający koszty eksploatacji zrealizowanych zadań inwestycyjnych, uchwalony przez organ stanowiący JST i skoordynowany z prognozą długu (obejmującą dług istniejący i planowany, najlepiej do końca okresu zapadalności zobowiązań) oraz z wieloletnim programem sprzedaży i prywatyzacji majątku JST;
- ograniczać cele zaciągania długu do finansowania wydatków majątkowych oraz refinansowania długu w celu optymalizacji zadłużenia;
- być stale obecna na rynku kapitałowym – emisja obligacji w trybie emisji publicznej lub wprowadzenie obligacji do obrotu na rynku regulowanym;
- mieć rating (zewnętrzną ocenę ryzyka kredytowego), zwłaszcza przy emisji obligacji, oraz program relacji z inwestorami;
- opracować politykę zarządzania długiem oraz politykę zarządzania ryzykiem finansowym i określić: priorytety struktury długu JST w powiązaniu ze strategią rozwoju JST, np. minimalną liczbę źródeł finansowania zwrotnego, maksymalną kwotę finansowania zwrotnego od jednego podmiotu, maksymalną kwotę finansowania zwrotnego w walutach obcych, maksymalną kwotę finansowania zwrotnego przy stałym/zmiennym oprocentowaniu, całkowity poziom kosztów obsługi długu, który nie przekroczy X% rocznych dochodów ogółem JST (dochodów własnych JST), limit zadłużenia w danym okresie (miesiącu, kwartale, roku);
- wyodrębnić jednostkę/stanowisko do spraw zarządzania długiem wraz z koncentracją kompetencji w zakresie tego zarządzania;
- dokumentować procedury w zakresie zarządzania długiem i zarządzania ryzykiem związanym z zaciąganiem długu w ramach kontroli zarządczej;
- publikować dokumenty związane z zarządzaniem długiem;
- kierować się efektywnym kosztem kredytu wybierając kredytodawcę;
- ograniczać ryzyko związane z zaciąganiem długu poprzez wykorzystanie pochodnych instrumentów finansowych.

Zarządzania długiem trzeba się uczyć i nauczyć, czemu sprzyjałoby stworzenie platformy dobrych praktyk w zarządzaniu finansami samorządowymi, a zwłaszcza długiem JST. Polskim samorządowcom przydałyby się rekomendacje w zakresie prowadzenia bezpiecznej polityki finansowej i podejmowania decyzji finansowych wzorem na przykład rozwiązań stosowanych w Kanadzie i USA – rekomendacje GOFA (Government Finance Officers Association – Stowarzyszenie Samorządowych Urzędników Finansowych). Rekomendacje te nakierowane są na wskazanie możliwości unikania ryzyka, które mogłoby spowodować istotne straty JST. Każdy dokument odnosi się do przyczyn wydania rekomendacji wraz z opisem przykładowego postępowania oraz zawiera zalecane czynności i analizy, które powinny zostać przeprowadzone w sposób bezpieczny, odpowiedzialny i efektywny. W Polsce Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO) w porozumieniu z Ministerstwem Finansów mogłaby wydawać podobne rekomendacje stosowania dobrych praktyk w zakresie prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej. Zadanie praktycznego przygotowania rekomendacji mogłoby zostać zlecone Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO. W ramach proponowanych rekomendacji można zająć się: konstrukcją IWZ, opracowaniem WPF, modelami wariantowego prognozowania długu przy zidentyfikowanych rodzajach ryzyka, polityką długu, strategią zadłużenia, standaryzacją emisji obligacji komunalnych (Nawrocki, 2013).

3. Działania niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem JST

W praktyce można zaobserwować wiele działań, które nie służą efektywnemu zarządzaniu długiem JST, wynikających z uwarunkowań ekonomicznych i prawnych:

- finansowanie deficytu budżetu JST z niedozwolonych przepisami źródeł, tj. środkami pieniężnymi wniesionymi przez wykonawców zamówień publicznych tytułem wadium/zabezpieczeń oraz finansowanie z rachunku środków niewygasających;
- finansowanie deficytu budżetu JST wolnymi środkami i nadwyżką budżetową z lat ubiegłych (zadłużanie się na zapas);
- dopuszczanie przez część JST występowania zobowiązań wymagalnych;
- restrukturyzacja zadłużenia w celu spełnienia IWZ;
- zaciąganie pożyczek i kredytów na niekorzystnych warunkach finansowych, w tym w parabankach;
- brak należytego monitorowania długu pośredniego (zadłużenie: samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, których JST są organami założycielskimi, spółek komunalnych, samorządowych instytucji kultury); ponadto zobowiązania te nie są brane pod uwagę do obliczenia IWZ;
- nierzetelne planowanie finansowe oraz nierzetelna sprawozdawczość finansowa w zakresie danych dotyczących poziomu długu i jego spłaty;

brak wystarczających procedur kontroli zarządczej w zakresie operacji związanych z zaciąganiem długu i jego spłatą;

- brak efektywnego zarządzania długiem i zarządzania ryzykiem w sytuacji nierealistycznej WPF i braku jej powiązania ze strategią rozwoju JST, polityką długu/strategią zarządzania długiem oraz polityką ryzyka (w tym zarządzania ryzykiem finansowym);
- ograniczona rozliczalność i odpowiedzialność decydentów samorządowych za nieefektywne decyzje finansowe (odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność karna);
- ograniczona efektywność nadzoru finansowego nad JST.

Zamawiający powinien przechowywać środki pieniężne wniesione przez wykonawców zamówień publicznych tytułem wadium/zabezpieczeń na oprocentowanym rachunku bankowym, a w praktyce środki te bywają wykorzystywane jako wewnętrzne źródło finansowania zobowiązań, np. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i wynagrodzenia pracowników. Nieprawidłowym źródłem finansowania deficytu budżetu JST bywają też wydatki niewygasające. Wydatki budżetowe wygasają z upływem roku budżetowego, co wynika z zasady roczności budżetu. W ustawie o finansach publicznych określono możliwość realizowania niektórych wydatków w okresie dłuższym niż rok. Organ stanowiący JST może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. W wykazie tym ujmuje się wydatki związane z realizacją umów: w sprawie zamówienia publicznego; które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy. Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący JST ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Środki finansowe na wydatki ujęte w wymienionym wyżej wykazie są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego JST. Ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, upływa dnia 30 czerwca roku następnego. Środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący JST podlegają przekazaniu na dochody budżetu JST w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący JST (Dobrowolski, 2016).

Finansowanie deficytu wolnymi środkami narusza zasadę zakazującą angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. Wolne środki rozumiane są jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat poprzednich. Rozliczenie wolnych środków polega na porównaniu początkowego salda zobowiązań finansowych powiększonego o nowy dług i pomniejszonego o kwotę zaangażowaną w pokrycie deficytu oraz rozchody

z tytułu spłaty długu (Kamiński, 2013). Bilansowanie części operacyjnej budżetu w dłuższym okresie wolnymi środkami i nadwyżką budżetu z lat ubiegłych wpływa na poziom IWZ i oznacza występowanie deficytu bieżącego w każdym z kolejnych lat, a w powiązaniu z brakiem możliwości pozyskania środków ze sprzedaży majątku JST powoduje utratę zdolności JST do obsługi długu oraz pozyskania nowych środków na finansowanie deficytu. Część JST, z uwagi na trudności w realnym oszacowaniu poziomu wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych, może nie zakładać ich wykorzystania na etapie przygotowywania projektu uchwały budżetowej do równoważenia budżetu. Ponadto część JST celowo może nie angażować wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych po to, aby na koniec roku budżetowego mieć ewentualną rezerwę na zrównoważenie budżetu bieżącego. Jednak JST kumulujące wolne środki ponoszą nieuzasadnione koszty obsługi długu wynikające z zadłużania się na zapas, które dodatkowo obciążają ich wydatki bieżące i obniżają ich zdolność do zaciągania długu w przyszłości. Do tego obowiązujące regulacje prawne nie wymuszają angażowania wolnych środków w pierwszej kolejności przed zaciągnięciem nowych kredytów, pożyczek, emisją obligacji na finansowanie rozchodów budżetowych lub deficytu budżetowego (Siwek, 2016).

Zgodnie z regułą kasową wykonywania budżetu dochody i wydatki budżetu JST ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą, co powinno być odzwierciedlone w planie kont budżetu JST. Wynik kasowy operacji finansowych odzwierciedlany jest w sprawozdaniach budżetowych o dochodach, wydatkach, nadwyżce/deficycie budżetu, natomiast wynik memoriałowy realizacji operacji finansowych prezentowany jest w rachunku zysków i strat oraz w bilansie JST (według zasady memoriałowej w księgach rachunkowych JST ujmowane są przychody i koszty dotyczące danego okresu, niezależnie od terminu ich zapłaty).

Z powodu tych różnic pojawia się pytanie, jak traktować ujemny i dodatni wynik budżetu. Ze względu na kasowy charakter budżetu pokrycie deficytu musi mieć wymiar kasowy, co oznacza, że jest związane z faktycznym przepływem środków pieniężnych, co ma miejsce w przypadku przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST, z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Natomiast w przypadku takich źródeł finansowania deficytu, jak nadwyżka budżetu z lat ubiegłych oraz wolne środki, będzie to stan wolnych środków na rachunku budżetu niezaangażowanych w pokrycie wydatków lub rozchodów budżetu. Możliwości zaangażowania nadwyżek budżetu z lat ubiegłych porównywane są ze skumulowanym wynikiem budżetu (z bilansu), a konkretnie skumulowaną nadwyżką (suma deficytów i nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych). Skumulowany wynik budżetu zawiera zarówno kasowy wynik wykonania budżetu, jak i memoriałowe wyniki na pozostałych operacjach, gdzie ewidencjonuje się koszty oraz przychody finansowe i operacyjne związane z operacjami budżetowymi (Dylewski, 2016).

Zobowiązania wymagalne to zobowiązania bezsporne, których termin płatności minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Zobowiązania te wynikają głównie z dostaw towarów i usług, prawomocnych orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji. W sytuacji zawarcia ugody pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem i gdy zobowiązanie wymagalne zostanie zrestrukturyzowane (wierzyciel wyznaczy nowy harmonogram spłat), zobowiązanie przestaje być wymagalne. Istnienie zobowiązań wymagalnych świadczy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych i o wystąpieniu nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki finansowej JST. Powstanie zobowiązań wymagalnych może prowadzić do poniesienia przez JST dodatkowych kosztów. Zobowiązania wymagalne są częścią państwowego długu publicznego, która jest spłacana z wydatków budżetu. Zobowiązania te nie mają wpływu na poziom IWZ, ale muszą być uwzględnione w kwocie długu ujętej w WPF, jak również w kwocie wydatków, z których dług będzie spłacany (Golan, 2016).

Odejście od limitowania kwoty długu i uzależnienie możliwości uchwalenia budżetu JST od zachowania IWZ może wymuszać restrukturyzację długu, a konkretnie przenoszenie istotnych kwot zobowiązań na kolejne lata, co zwiększa koszty obsługi długu w latach następnych i niekorzystnie wpływa na poziom nadwyżki operacyjnej (koszty obsługi długu zwiększają poziom wydatków bieżących). W tym celu stosowane są długoterminowe kredyty (droższe od kredytów krótkoterminowych) oraz wieloletnie karencje w spłacie rat kapitałowych (instrumenty standardowe – dług jawny spłacany rozchodami i wydatkami). Takie rozwiązanie jest skuteczne i przynosi zamierzone efekty w krótkim okresie, ale nie jest to najlepszy sposób z perspektywy sytuacji finansowej JST w dłuższym okresie, gdyż przede wszystkim wpływa na podniesienie kosztów obsługi długu. Restrukturyzacja zadłużenia niepołączona z dbałością o wzrost generowanej nadwyżki operacyjnej daje szybkie efekty, jednak niesie ryzyko wpadnięcia w spiralę zadłużenia (konieczność zaciągnięcia nowych zobowiązań, aby spłacić już istniejące zobowiązania).

Licznych problemów interpretacyjnych przysparza też forma prawna, w jakiej organy JST podejmują decyzję restrukturyzacji zadłużenia (uchwała organu stanowiącego JST, uchwała lub zarządzenie organu wykonawczego JST wydane na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej). W praktyce część zmian harmonogramów spłaty zadłużenia następuje poprzez aneksowanie zawartych umów. Jednak jest to dopuszczalne tylko wtedy, gdy umowa przewiduje taką możliwość (Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów, 2016).

Wzrost zadłużenia związany z restrukturyzacją długu z wykorzystaniem instrumentów standardowych można monitorować, natomiast zadłużenie z wykorzystaniem instrumentów niestandardowych (zadłużenie pozabudżetowe – dług ukryty spłacany wydatkami) pozostaje poza zakresem monitorowania i kontroli organów nadzoru i ma lub w przyszłości może mieć negatywny wpływ na równowagę i bezpieczeństwo finansowe JST. Chodzi

tu przede wszystkim o korzystanie przez JST z takich instrumentów, jak: finansowanie kapitałowe (dopłaty do kapitału spółek komunalnych), sprzedaż zwrotna i leasing zwrotny nieruchomości, subrogacja, płatność ratalna, różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, tj. subrogacja, forfaiting, factoring, cesja wierzytelności (Jurewicz, 2013). Wspólną cechą tych instrumentów jest to, że nie mieszczą się w sferze rozliczeń przychodowo-rozchodowych i nie są wykazywane w zadłużeniu JST. Zobowiązania z tych tytułów nie są wliczane do IWZ, pod warunkiem że terminy płatności za faktury nie będą przekraczały jednego roku. A zatem, środki finansowe pozyskane dzięki stosowaniu instrumentów niestandardowych mogą zostać wykorzystane na finansowanie działalności bieżącej, a nie tylko działalności inwestycyjnej (Ziółkowska, 2014).

Należy też zauważyć, że nie ma obowiązku zwracania się do regionalnej izby obrachunkowej (RIO) o opinię w związku z zamiarem korzystania z niestandardowych instrumentów finansowania. Dodatkowo brak ujawnienia zawieranych transakcji, których przedmiotem są te instrumenty, w uchwałach w sprawie WPF skutkuje sytuacją, w której czynności nadzorcze RIO podejmowane są dopiero na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli. Ustalenia kontroli gospodarki finansowej w tym zakresie wykorzystywane są zwłaszcza podczas formułowania przez RIO opinii o uchwalonych przez organy stanowiące JST programach postępowania naprawczego, będąc przydatnym materiałem do oceny realności zawartych w programie wniosków w zakresie analizy stanu finansów danej JST oraz planu przedsięwzięć naprawczych.

Należy ograniczyć JST dostęp do instrumentów niestandardowych, gdy oferowane produkty są znacznie droższe od instrumentów standardowych. Poza tym zarządzający JST nie zawsze mają wiedzę z zakresu funkcjonowania tych instrumentów. Fakt ten może być przez nich wykorzystywany w sytuacji postawienia im zarzutów przez prokuratora o możliwości popełnienia przestępstwa (narażenie mienia publicznego na uszczerbek, doprowadzenie do niemożności realizacji zadań przez JST itd.) (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2014; 2016b).

Regionalne izby obrachunkowe opiniują zaciągane przez JST zobowiązania, ale nie dotyczy to zobowiązań krótkoterminowych, które są zaciągane i mają zostać spłacone w trakcie roku budżetowego. Jednocześnie żaden przepis ustawy nie nakłada na JST obowiązku informowania RIO o tym, gdzie zamierza zaciągnąć pożyczkę. Organ wykonawczy JST upoważniony przez organ stanowiący JST sam decyduje, gdzie pozyska pieniądze. W takiej sytuacji przetarg nie jest konieczny, a pożyczki może udzielić JST każdy, zarówno osoba fizyczna, jak i prawna. Jednostka samorządu terytorialnego może udzielić zamówienia z wolnej ręki lub poprzez negocjacje bez ogłoszenia, aby zaciągnąć pożyczkę od parabanku, który oferuje pożyczkę po kosztach znacznie wyższych niż dla innych JST. Dotyczy to również banków, które mając świadomość, że są jedynymi podmiotami na rynku skłonnymi

zaakceptować większe ryzyko finansowania JST znajdującej się w trudnej sytuacji finansowej, składają ofertę udzielenia kredytu po wyższych kosztach niż dla JST w dobrej sytuacji finansowej.

Jeżeli JST zaciąga pożyczkę czy kredyt o wysokich kosztach w celu dokończenia realizacji inwestycji czy w celu spłaty wierzyciela, który grozi egzekucją swoich należności, można przyjąć, że jest to działanie dopuszczalne, jeżeli sytuacja finansowa JST ulegnie trwałej poprawie, a nie dalszemu pogorszeniu. Jednak JST nie powinna wykorzystywać umów pożyczek i kredytów o wysokich kosztach do doraźnego rozwiązania problemu pogarszającej się sytuacji finansowej, gdyż sprowadza się to do odłożenia w czasie definitywnego rozwiązania problemu jej złej sytuacji finansowej. Rolowanie zadłużenia nie może być celem samym w sobie, gdyż wzrost kosztów obsługi zadłużenia jest nieracjonalny, zwłaszcza gdy taka JST będzie chciała rozwiązać problem obsługi zadłużenia za pomocą niskoprocentowanej i bezprowizyjnej pożyczki zaciągniętej z budżetu państwa na realizację programu naprawczego. W ten sposób ciężar rozwiązania trudności finansowych poniosą tylko mieszkańcy JST, lecz także Skarb Państwa (Gonet, 2014).

Regionalne izby obrachunkowe oceniają stan zadłużenia JST i wyniki tych ocen wykorzystują w działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz szkoleniowo-informacyjnej. W sytuacjach, gdy zobowiązania JST przekraczają ustawowe limity zadłużenia, stosują określone prawnie środki oddziaływania, tj. stwierdzają nieważność uchwał i zarządzeń organów JST, sporządzają raporty o stanie gospodarki finansowej oraz wzywają do sporządzenia programów postępowania naprawczego. Regionalne izby obrachunkowe analizują zachowanie IWZ i w przypadku jego niezachowania stosują odpowiednie środki oddziaływania. Badania te prowadzą na podstawie materiałów przedstawionych przez JST, których rzetelność może być zweryfikowana dopiero w toku kontroli. Regionalne izby obrachunkowe nie wypracowały dotychczas metodyki analizy prognozy kwoty długu zawartej w WPF. Skuteczne wykonywanie zadań RIO utrudnia też podatność IWZ na manipulacje. Ponadto ograniczenie działań nadzorczych, kontrolnych i opiniodawczych do kryterium legalności utrudnia RIO reagowanie na działania niekorzystne z punktu widzenia sytuacji finansowej JST, które nie naruszają prawa, np. na zaciąganie zobowiązań w parabankach, zawieranie umów sprzedaży zwrotnej (Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów, 2014). Ponadto przy określaniu zdolności kredytowej JST regionalne izby obrachunkowe nie mają kompetencji do stosowania metod oceny (wskaźników) wykorzystywanych przez podmioty komercyjne (banki i agencje ratingowe). Do tego bardzo duża liczba badanych przez nie uchwał i projektów uchwał oraz zarządzeń wpływa na jakość sprawowanego nadzoru. Raporty o stanie gospodarki finansowej JST nie zawsze są skutecznym narzędziem oddziaływania na ograniczanie zadłużenia JST. Poza nielicznymi przypadkami, RIO sporządzają je na wniosek JST ubiegających się o pożyczkę z budżetu państwa i najczęściej są powieleniem znanych już organom JST wystąpień

pokontrolnych, opinii i rozstrzygnięć nadzorczych. Do tego uzyskanie pożyczek z budżetu państwa pozwala JST na niezachowanie IWZ, a tym samym ogranicza możliwości oddziaływania RIO (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2016b).

Dyskusyjna jest kwestia oceny efektywności gospodarowania środkami publicznymi za pomocą systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. System ten w odniesieniu do JST stanowi uzupełnienie kontroli sprawowanej przez mieszkańców oraz kontroli wewnętrznej w poszczególnych JST. W sytuacji powolnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz źle funkcjonującej obligatoryjnej kontroli zarządczej wciąż duża waga jest przykładana do skuteczności i efektywności funkcjonowania organów nadzoru zewnętrznego.

Regionalne izby obrachunkowe, będące państwowym organem nadzoru nad finansami JST, obarczone zostały nadmierną ilością zadań – kontrolują i nadzorują finanse samorządowe, prowadzą sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, są zobowiązane do działalności informacyjnej i szkoleniowej. Rozmiary zadań RIO, z których znaczna część kumuluje się w pewnych okresach roku, stawia pod znakiem zapytania zdolność RIO do rzetelnego wypełniania wszystkich funkcji. Organy te mogą ingerować tylko w przypadku łamania prawa przez JST. Oprócz tego działalność kontrolna dokonywana jest *post factum*, tzn. jeśli miało miejsce naruszenie prawa, można zastosować określone sankcje prawne, ale zwykle nie ma możliwości przywrócenia stanu sprzed podjęcia decyzji, a tym bardziej zapobieżenia ewentualnym szkodom z tego tytułu.

Konieczne są zmiany w nadzorze finansowym nad działalnością JST, kładące nacisk na ocenę skuteczności i efektywności podejmowanych decyzji oraz weryfikacji optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów wydatkowania środków publicznych, a nie jedynie ich zgodności z regulacjami prawnymi (Dylewski, 2011).

Organy JST, mimo narastania zadłużenia, nie zawsze stosują się do wniosków wynikających z raportów o stanie gospodarki finansowej i wystąpień pokontrolnych RIO, a rzeczywiste zadłużenie ukrywają na przykład w zobowiązaniach samorządowych osób prawnych. Do tego regionalne izby obrachunkowe nie dysponują odpowiednimi instrumentami do skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się JST i nie mają możliwości wyegzekwowania ustawowego wymogu realizmu WPF. W praktyce wiele JST ma problemy z efektywnym zarządzaniem długiem, gdyż skupia się w zasadzie na planowaniu długu, zwłaszcza że prognoza długu jest jednym z obligatoryjnych elementów WPF. Jednak planowanie długu nie może zastąpić samodzielnie formułowanej i realizowanej przez JST polityki długu. Jednostki samorządu terytorialnego z reguły zbyt małą wagę przywiązują do minimalizacji kosztów obsługi długu i minimalizacji ryzyka związanego z korzystaniem z instrumentów zaciągania długu (problem świadomości ryzyka, jego pomiaru i podjęcia określonych działań w celu jego ograni-

czenia). Ponadto wiele JST nie rozumie potrzeby wydłużania zapadalności zadłużenia oraz kontroli zmieniającego się ryzyka refinansowania długu. Brakuje też założeń polityki poręczeń (Jurewicz, 2016; Nawrocki, 2016).

4. Rekomendacje działań służących efektywnemu zarządzaniu długiem JST

W związku ze wskazanymi kontrowersyjnymi działaniami w zakresie finansowania deficytu budżetu JST oraz zaciągania i obsługi długu JST można zaproponować następujące działania służące efektywnemu zarządzaniu długiem JST:

1. Usunięcie możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (tzw. wolne środki) lub wprowadzenie konstrukcji źródeł finansowania deficytu budżetu, która w sposób jednoznaczny przesądzałaby o pierwszeństwie angażowania w finansowanie deficytu budżetu JST tych środków.
2. Wprowadzenie podziału budżetu JST na część bieżącą (operacyjną), majątkową (inwestycyjną) i finansową (związaną z zaciąganiem i obsługą długu oraz udzielaniem pożyczek i ich zwrotem) i zniesienie kategorii przychodów i rozchodów budżetu JST.
3. Oparcie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej na metodzie memoriałowej w celu ustalenia realnego wyniku finansowego JST i poziomu płynności finansowej JST.
4. Wprowadzenie limitu poziomu długu (np. zobowiązania ogółem do nadwyżki operacyjnej lub zobowiązania ogółem do dochodów bieżących) i umożliwienie JST spłaty zadłużenia w przypadku posiadania środków na rachunku; obliczanie poziomu IWZ dla roku poprzedzającego rok budżetowy w oparciu o wartości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych oraz zwiększenie liczby lat (z 3 do min 7) branych pod uwagę w ustaleniu poziomu nadwyżki operacyjnej. Zmiany te powinny wpłynąć na ograniczenie, wymuszonej regulacjami prawnymi, restrukturyzacji długu JST.
5. Ustawowe określenie katalogu tytułów dłużnych i włączenie do niego zobowiązań wynikających ze stosowania przez JST instrumentów niestandardowych oraz ujęcie tych zobowiązań w sprawozdawczości finansowej JST w celu transparentnej prezentacji danych o poziomie i strukturze zadłużenia, kosztach jego obsługi i o wyniku budżetu JST (w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach finansowych).
6. Ustawowe określenie, w jakich instytucjach finansowych JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki, aby wyeliminować kosztowne i ryzykowne zadłużanie się przez JST o złej kondycji finansowej w parabankach.
7. Wprowadzenie instrumentów pozwalających na monitorowanie długu pośredniego JST (długu samorządowych osób prawnych i spółek prawa handlowego z udziałem JST).

8. Ustawowe zobowiązanie JST do opracowania strategii zarządzania długiem, np. na 4 lata, w celu wzrostu realności wieloletniego planowania finansowego (WpF – kwota długu).
9. Poszerzenie funkcji RIO w celu przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu JST, w zakresie: wydawania opinii o możliwość spłaty zadłużenia z tytułu korzystania z instrumentów niestandardowych, tj. umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki/kredytu; udzielania poręczeń i gwarancji; przyznawania ulg w zapłacie należności stanowiących dochód budżetu JST.
10. Wprowadzenie mechanizmów postępowania upadłościowego JST z możliwością umorzenia części zadłużenia JST oraz bardziej efektywnych mechanizmów odpowiedzialności i rozliczania decydentów samorządowych odpowiedzialnych za złą sytuację finansową JST.

5. Zakończenie

W celu określenia optymalnej wielkości zaspokojenia potrzeb społeczności samorządowych przy równoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa finansowego JST powinna korzystać z wieloletniego planowania finansowego powiązane z planowaniem rzeczowym oraz badania efektywności stosowanych instrumentów zaciągania długu. Niestosowanie nowoczesnych metod zarządzania finansami przez długi czas jest przyczyną problemów w efektywnym zarządzaniu finansami, a nawet doprowadza do zachwiania lub utraty płynności finansowej w niektórych JST. Jednostka samorządu terytorialnego powinna dążyć do zrównoważonego rozwoju poprzez utrzymanie optymalnego poziomu zadłużenia, które będzie możliwe do spłaty, zanim pojawi się konieczność odtworzenia majątku trwałego JST, pozwalającego na utrzymanie we wszystkich latach prognozy odpowiedniego poziomu płynności finansowej, gwarantującego zachowanie zdolności kredytowej JST bez groźby wpadnięcia w pułapkę zadłużenia. Tak określone zadłużenie pozwala na oszacowanie przez JST skali możliwych do realizacji inwestycji i nie doprowadza do przeinwestowania.

Bibliografia

- Bitner, M., Cichocki, K.S. i Sierak, M. (2013). *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*. Warszawa: Instytut Badań Systemowych PAN.
- Cichocki, K.S. (2013). *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*. Warszawa: Instytut Badań Systemowych PAN.
- Dobrowolski, Z. (2016). Zarządzanie finansami lokalnymi. Jak JST radzą sobie z redukcją zadłużenia? *Kontrola Państwowa*, (5).
- Dylewski, M. (2011). *Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności*. Kraków: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.

- Dylewski, M. (2016). Finansowanie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy. *Finanse Komunalne*, (10).
- Golan, M. (2016). Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2014 r., czyli po roku obowiązywania zmienionych przepisów określających limit ich zadłużenia. *Finanse Komunalne*, (3).
- Gonet, W. (2014). Zaciąganie zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego na nierynkowych warunkach. W: J. Gliniecka, E. Juchniewicz i T. Sowiński (red.), *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu terytorialnego we współczesnych regulacjach prawnych*. Warszawa: CeDeWu.
- Jastrzębska, M. (2009). *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Jurewicz, D. (2013). Wybrane zagadnienia związane z restrukturyzacją zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie samorządów województwa kujawsko-pomorskiego. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, (1).
- Jurewicz, D. (2016). Odpowiedzialność za gospodarowanie środkami publicznymi w samorządach (zagadnienia prawne). *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(4).
- Kamiński, A. (2013). Dylematy dotyczące zadłużenia. *Wspólnota*, (23).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2014). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*. Pozyskano z: <http://www.rio.gov.pl> (02.02.2017).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2016a). *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*. Pozyskano z: <http://www.rio.gov.pl> (02.02.2017).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2016b). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r.* Pozyskano z: <http://www.rio.gov.pl> (02.02.2017).
- Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów. (2014). *Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*. Pozyskano z: <http://www.nik.gov.pl> (02.02.2017).
- Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów. (2016). *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową*. Pozyskano z: <http://www.nik.gov.pl> (02.02.2017).
- Nawrocki, B. (2013). Rekomendacje dotyczące gospodarki finansowej JST. *Wspólnota*, (24).
- Nawrocki, B. (2016). Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych. *Finanse Komunalne*, (1–2).
- Poniatowicz, M. (2005). *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Poniatowicz, M., Salachna, J.M. i Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Siwek, K. (2016). Zasada zrównoważonego budżetu bieżącego a efektywność wykorzystania wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, (11).
- Wiśniewski, M. (2016). Klasyfikacja i kwantyfikacja ryzyka portfelowego w zarządzaniu długiem samorządowym w Polsce. *Finanse*, 1(9).
- Ziółkowska, K. (2014). Komponenty długu publicznego. W: P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.