

Maria Jastrzębska

Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 187-200

2016

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.

Maria Jastrzębska

Uniwersytet Gdański
Wydział Zarządzania
e-mail: maria66jastrzebska@gmail.com

Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie

Kody JEL: H63, H72, G21, O17

Słowa kluczowe: zadłużenie, parabanki, jednostki samorządu terytorialnego

Streszczenie. Celem artykułu jest przeprowadzenie oceny przyczyn i skutków zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach oraz możliwości przeciwdziałania takiemu zadłużeniu. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej. W artykule zidentyfikowano występujące w praktyce przyczyny i skutki zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach, jak również kompetencje regionalnych izb obrachunkowych, NIK, premiera, wojewodów, Sejmu w zakresie przeciwdziałania takiemu zadłużeniu. Zalecono: zaostrzenie regulacji prawnych w zakresie wyboru pożyczkodawcy/kredytodawcy przez jednostkę samorządu terytorialnego; zwiększenie kompetencji organów nadzoru i kontroli w celu zapobiegania i ograniczania jednostce samorządu terytorialnego podejmowania działań skutkujących wejściem w spiralę zadłużenia; wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających postawienie niewydolnej pod względem finansowym jednostki samorządu terytorialnego w stan upadłości. Wskazano przede wszystkim niedoskonałości obowiązujących regulacji prawnych, stwarzające władzom samorządowym możliwości nadmiernego i nieodpowiedzialnego zadłużania się i ograniczające kompetencje organów nadzoru i kontroli przeciwdziałania takiemu zadłużeniu.

Wprowadzenie

Prawo jedynie wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego (JST) spełnienie ustawowych limitów zaciągania długu. Jednostki te powinny jednak kształtować poziom długu i wypłat na jego obsługę, tak aby nie wpaść w pułapkę zadłużenia, tracąc tym samym płynność finansową i zdolność do realizacji zadań. Należy szczególnie zwrócić uwagę na rolę i jakość wieloletniego planowania finansowego JST, które powinno być

połączone nie tylko z opracowaniem prognozy długu, ale przede wszystkim ze sformułowaniem polityki długu JST (Jastrzębska, 2005) oraz strategii zarządzania długiem (Jastrzębska, 2009). Chodzi o określenie: przyczyn zaciągania długu, maksymalnego poziomu długu i okresu spłaty długu, instrumentów zaciągania długu, kryteriów ich wyboru, jak również wyboru kredytodawców/pożyczkodawców, a także zasad ograniczania ryzyka finansowego związanego z korzystaniem z tych instrumentów.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać kredyt na zasadach rynkowych w bankach oraz w instytucjach kredytowych, a pożyczki u osób prawnych, osób fizycznych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, czyli w parabankach, które są podmiotami prowadzącymi działalność charakterystyczną dla banków na podstawie innych przepisów niż ustawa z dnia 29.08.1997 r. Prawo bankowe (Ustawa, 1997), ale niepodlegającą specyficznym dla banków regulacjom prawnym, nadzorowi finansowemu oraz systemowi gwarantowania depozytów (www.nbportal.pl). W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Ustawa, 2009) nie ma regulacji wskazujących, z jakimi podmiotami JST samodzielnie publiczne zakłady opieki zdrowotnej i samorządowe osoby prawne mogą zawierać umowy pożyczek i kredytów. Do tego obowiązujący od 2014 r. sposób obliczania tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wymusza na zarządzających JST odkładanie spłaty zobowiązań w dłuższym okresie – w tym celu stosowane są długoterminowe kredyty, droższe od kredytów krótkoterminowych, oraz wieloletnie karencje w spłacie rat kapitałowych (Golan, 2016, s. 37–38) – i zachęca JST będące w trudnej sytuacji finansowej do zaciągania pożyczek w parabankach, czy też do przenoszenia długu do spółek komunalnych lub korzystania z tzw. niestandardowych instrumentów zaciągania długu (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 60–62). Odejście od limitowania kwoty długu i uzależnienie możliwości uchwalenia budżetu od zachowania IWZ skutkuje przenoszeniem istotnych kwot obciążeń na kolejne lata, co zwiększa koszty obsługi długu w latach następnych i niekorzystnie wpływa na poziom nadwyżki operacyjnej (koszty obsługi długu są zaliczane wydatków bieżących). Do tego JST, które dysponują wolnymi środkami, zaciągają na zadania inwestycyjne nowe kredyty/pożyczki, które są nieco wyższe niż wartość inwestycji. Takie działanie wynika z: nakładania na JST wciąż nowych zadań, za którymi nie idą odpowiednie środki finansowe, a istniejące limity zadłużenia ograniczają pozyskiwanie środków na przedsięwzięcia inwestycyjne, często współfinansowane środkami europejskimi; obowiązku równoważenia części operacyjnej budżetu na etapie planowania i wykonania budżetu (ustawodawca pozwolił wyłączyć po stronie dochodów bieżących nadwyżkę budżetu oraz wolne środki rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat poprzednich). Jednak obowiązujące regulacje prawne nie nakładają na JST obowiązku angażowania wolnych środków w wykonanie budżetu kolejnych lat czy spłat istniejącego długu.

1. Przyczyny i skutki zadłużania się JST w parabankach

Przyczyny powstawania długu JST wynikają przede wszystkim z przyczyn powstawania deficytu budżetu JST. W celu określenia optymalnej wielkości zaspokojenia potrzeb społeczności samorządowych przy równoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa finansowego JST powinna korzystać z wieloletniego planowania finansowego powiązanego z planowaniem rzeczowym oraz badać efektywność stosowanych instrumentów zaciągania długu. A zatem JST powinna dążyć do zrównoważonego rozwoju poprzez utrzymanie optymalnego poziomu zadłużenia, które będzie możliwe do spłaty, zanim pojawi się konieczność odtworzenia majątku trwałego, pozwalającego na jego utrzymanie we wszystkich latach, na które jest sporządzana wieloletnia prognoza finansowa – WPF). Ważne jest też utrzymanie 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 (Nawrocki, 2016, s. 27).

W przypadku nadmiernego zadłużenia dochodzi do utraty zdolności kredytowej i wiarygodności JST, co ma wpływ na koszt finansowania i na bieżące obciążenie budżetu JST. Obsługa zadłużenia w takiej sytuacji wymaga przede wszystkim redukcji wydatków, albo podjęcia działań w kierunku zwiększenia dochodów (wzrost stawek podatków i opłat lokalnych w zakresie lokalnego władztwa podatkowego) lub renegocjowania, a konkretnie wydłużania, terminów płatności, refinansowania długu i zmiany jego struktury. Redukcję wydatków można stosunkowo łatwo zrealizować w przypadku wydatków majątkowych na inwestycje, których JST jeszcze nie rozpoczęła, lub wydatków bieżących fakultatywnych (np. organizowanie imprez kulturalnych, wsparcie organizacji pożytku publicznego). Gorsza jest sytuacja JST, która musi zrównoważyć budżet przychodami ze względu na wydatki majątkowe związane z rozpoczętymi i realizowanymi inwestycjami. W takiej sytuacji rezygnacja z wydatków majątkowych nie zawsze jest celowa i możliwa, w szczególności jeżeli jest to końcowy etap realizacji inwestycji, a odłożenie zakończenia realizacji inwestycji zwykle powoduje wzrost wydatków inwestycyjnych. Jeszcze trudniejsza jest sytuacja JST, która potrzebuje pozyskać przychody po to, aby zrealizować rozchody, tzn. spłacić w danym roku wszystkie wymagalne raty kredytów, pożyczek, wykupić transe wyemitowanych obligacji wraz z odsetkami. Niepozyskanie przychodów na rozchody może w skrajnych przypadkach doprowadzić do egzekucji należności przez dotychczasowych wierzycieli, a przez to do trudności lub nawet ograniczenia realizacji zadań JST. Zdarza się również, że JST za pomocą zaciągniętych kredytów/pożyczek przeprowadza restrukturyzację zadłużenia, tzn. spłaca przeterminowane zobowiązania, a łączne koszty ich zaciągnięcia zazwyczaj są wyższe niż odsetki za przeterminowane zobowiązania; może się jednak zdarzyć, że koszty te będą niższe od odsetek od wymagalnego zadłużenia (Babczuk, Ziolo, 2014, s. 16).

Banki są największymi wierzycielami JST i chętnie udzielają im kredytów oraz organizują emisje obligacji komunalnych wraz z udzielaniem gwarancji objęcia

wyemitowanych obligacji. Nie są one jednak zainteresowane udzielaniem dalszego finansowania, gdy JST ma trudności ze spłatą istniejącego zadłużenia, zbliża się do limitu zadłużenia określonego przez IWZ, stara się o nowy kredyt na restrukturyzację zadłużenia (najczęściej kredyt na długi termin spłaty) po to, aby spłacić zadłużenie krótkoterminowe lub na finansowanie programu naprawczego. Banki nie są również zainteresowane udzieleniem kredytu JST, która nie wywiązuje się ze zobowiązań wobec wykonawców i dostawców wybranych na zasadach zamówień publicznych, którzy prawidłowo wykonali prace lub dostawy, a nie otrzymali wynagrodzenia, mimo że wydatki te powinny być realnie zaplanowane w budżecie. Jednostka samorządu terytorialnego, która ma trudności finansowe, przestaje być wiarygodnym dłużnikiem dla banków, nawet w przypadku uzyskania przez nią pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej (RIO) o możliwości spłaty planowanego zadłużenia (banki stosują własne metody oceny zdolności kredytowej, których zasady oparte są na kryteriach ekonomicznych, nie prawnych). Ponadto finansowanie niewiarygodnych dłużników wiąże się w bankach zwykle z koniecznością utworzenia rezerwy na część ekspozycji kredytowej, co powoduje, że maleje rentowność transakcji kredytowej dla banku, mimo możliwości udzielenia kredytu z wyższą marżą i prowizją.

Parabanki i niektóre banki wykorzystują możliwość udzielenia przez JST zamówienia z wolnej ręki lub poprzez negocjacje bez ogłoszenia w celu zaciągnięcia pożyczki po wyższych kosztach niż dla JST w dobrej sytuacji finansowej. Niektóre JST zaciągają więc pożyczki w parabankach z wyższą marżą i prowizją niż średnia dla wszystkich JST, jak również dla podmiotów komercyjnych będących w dobrej sytuacji finansowej. Marża jest składową rocznego oprocentowania kredytu, na które składa się stała marża banku oraz zmienna składowa oparta na wskaźniku WIBOR – przy kredytach złotych albo EURIBOR czy LIBOR – przy kredytach w walutach obcych; prowizja to jednorazowa opłata, którą pobiera bank przy udzielaniu kredytu; ustalana jest w procentach od wartości kredytu. Parabanki muszą stosować się do obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności w zakresie oprocentowania, które nie może przekroczyć czterokrotności stopy lombardowej NBP, ale mogą pobierać dodatkowe opłaty, oferować ubezpieczenia i żądać zabezpieczeń spłaty, co wpływa na zwiększenie kosztów obsługi długu.

Podmioty, które chcą finansować JST znajdujące się w gorszej sytuacji finansowej niż większość JST, oczekują, że za większe ryzyko ich finansowania otrzymają większe wynagrodzenie. Powstaje jednak pytanie, czy JST powinny korzystać z tych ofert i zawierać umowę kredytu/pożyczki o wysokich kosztach. Wydatki publiczne, do których zaliczane są opłaty, prowizje i odsetki od pożyczonego kapitału, powinny być ponoszone w sposób oszczędny i celowy z zachowaniem zasady uzyskania jak najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (Ustawa, 2009, art. 43 ust. 3, pkt 1). Jeżeli JST zaciąga pożyczkę lub kredyt o wysokich kosztach w celu dokończenia realizacji inwestycji, czy też w celu spłaty wierzyciela, który grozi egzekucją, można przyjąć, że jest to działanie dopuszczalne, jeżeli w dalszej perspektywie sytuacja finansowa JST ulegnie trwałej poprawie,

a nie dalszemu pogorszeniu. Jednak JST nie powinna wykorzystywać umów pożyczek/kredytów o wysokich kosztach do doraźnego rozwiązania problemu pogarszającej się sytuacji finansowej, gdyż sprowadza się to do odłożenia w czasie definitywnego rozwiązania problemu złej kondycji finansowej. Kredyty/pożyczki o wysokich kosztach nie mogą służyć tylko pozornej restrukturyzacji zadłużenia bez przeprowadzenia działań mających na celu dążenie do obniżenia łącznych wydatków powiększonych o rozchody, które byłyby równe dochodom bez konieczności pozyskiwania nowych przychodów ze zwrotnych źródeł finansowania. Istotą restrukturyzacji zadłużenia jest modernizacja w sposobie obsługi istniejącego już zadłużenia, tj. dostosowanie struktury i rat spłaty zadłużenia do realnych możliwości finansowych dłużnika, polegająca na zmianie: okresu spłaty, formy zadłużenia, wysokości oprocentowania, wierzycieli (Jurewicz, 2013, s. 80).

Restrukturyzacja zadłużenia niepołączona z dbałością o wzrost generowanej przez JST nadwyżki operacyjnej niesie ze sobą ryzyko wpadnięcia w „spirale zadłużenia”, co oznacza konieczność zaciągania nowych zobowiązań, by spłacić te już istniejące. Rolowanie zadłużenia nie może zatem być celem samym w sobie, gdyż wzrost kosztów obsługi zadłużenia jest nieracjonalny, zwłaszcza gdy JST będzie chciała rozwiązać problem obsługi zadłużenia za pomocą nisko oprocentowanej i bezprowizyjnej pożyczki zaciągniętej z budżetu państwa na realizację programu naprawczego. W ten sposób ciężar rozwiązania trudności finansowych poniosą nie tylko mieszkańcy JST, lecz także Skarb Państwa. Zawieranie umów pożyczek/kredytów o wysokich kosztach powinno być wyjątkiem i nie może prowadzić do pogorszenia się sytuacji finansowej JST. W praktyce jednak niektóre JST próbują w ten sposób przeprowadzić nieudaną restrukturyzację zadłużenia lub doraźnie poprawić swoją płynność finansową. Jednak w długim okresie ich sytuacja finansowa pogarsza się, między innymi w wyniku wzrostu kosztów obsługi zadłużenia. Podmioty, które decydują się udzielić JST, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, samorządowym osobom prawnym pożyczek i kredytów o wysokich kosztach, wykorzystują ich trudną sytuację finansową i nie są zainteresowane realną restrukturyzacją ich zadłużenia, lecz dalszym pogorszeniem się ich sytuacji finansowej, po to, aby w przyszłości oferować im pożyczki, czy udzielać kredytów na jeszcze gorszych warunkach finansowych. Podmioty te są świadome, że w dłuższej perspektywie, gdy trudności finansowe będą się nawarstwiać, JST uzyska wsparcie z budżetu państwa w postaci nisko oprocentowanej pożyczki lub dotacji z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań wobec wierzycieli. Wskazana wyżej sytuacja wynika z nieodpowiedzialnego zarządzania finansami JST, ale również ze zbyt liberalnego traktowania tego problemu przez organy nadzoru i kontroli (Gonet, 2014, s. 233–240).

2. Nadzór i kontrola nad JST w zakresie nadmiernego zadłużenia JST – kompetencje RIO, NIK, Sejmu, premiera, wojewody

Do kompetencji RIO w zakresie przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się JST, zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych (Ustawa, 1992), należą (Mikliński, 2016, s. 210–213):

- 1) kompetencje nadzorcze (art. 1 i 11 ustawy o RIO) w zakresie uchwał budżetowych i uchwał przedmiotowo związanych z zaciąganiem zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego; kryterium legalności daje podstawy do reakcji przy zagrożeniu przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia (wskazanie nieprawidłowości uchwał budżetowych, czy też stwierdzenie nieważności uchwał lub zarządzeń);
- 2) kompetencje kontrolne (Ustawa, 1992, art. 5) – dokonują czynności kontrolnych gospodarki finansowej JST według kryterium zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, mając dostęp do dokumentów źródłowych związanych z gospodarką finansową (raport o stanie gospodarki, wezwanie do sporządzenia programu postępowania naprawczego);
- 3) działalność opiniodawcza (Ustawa, 1992, art. 13) – opinie o: możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, projektach uchwał budżetowych, WPF.

Regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez JST uchwały o WPF oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. W przypadku negatywnej opinii JST dokonuje takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w IWZ. Regionalne izby obrachunkowe analizują zachowanie limitu wypłat na obsługę zadłużenia (IWZ) na podstawie materiałów przedstawionych przez JST, których rzetelność może być zweryfikowana dopiero w toku kontroli. Nie wypracowały one jednak wspólnej metodyki oceny prognozy kwoty długu zawartej w WPF. Skuteczne wykonywanie zadań RIO utrudnia też podatność IWZ na manipulacje. Do tego 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. zaciąganie zobowiązań w parabankach, zawieranie umów sprzedaży zwrotnej). Oceniając zdolność JST do obsługi długu, RIO nie mają kompetencji do stosowania metod oceny (wskaźników) wykorzystywanych przez podmioty komercyjne (banki i agencje ratingowe). Do tego bardzo duża liczba badanych przez nie projektów uchwał, uchwał i zarządzeń wpływa na jakość sprawowanego nadzoru. Raporty o stanie gospodarki finansowej JST nie zawsze są skutecznym narzędziem oddziaływania na ograniczanie zadłużenia JST, przy czym 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 (*Kiedy NIK przeprowadza...*, 2014, s. 7–9).

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 pieniężnej może udzielić JST każdy, zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna. 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, np. w zobowiązaniach samorządowych osób prawnych. W wyniku przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej JST przez RIO ujawniane jest: finansowanie deficytu z niedozwolonych przepisami źródeł; nierzetelne planowanie i sprawozdawczość finansowa; brak monitorowania procesów wykonywania budżetu, szczególnie w sytuacji planowania deficytu budżetu; dopuszczanie przez część JST występowania zobowiązań wymagalnych; nierzetelne prezentowanie w sprawozdaniach finansowych, w tym budżetowych, danych dotyczących długu i jego spłaty; brak wystarczających procedur kontroli zarządczej w zakresie operacji związanych z zaciąganiem długu i jego spłatą; brak należytego monitorowania sytuacji finansowej, w tym poziomu zadłużenia, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (*Zadłużenie jednostek...*, 2014, s. 7–13).

Najwyższa Izba Kontroli nie zastępuje organów sprawujących nadzór nad działalnością JST (RIO), ale jako naczelny organ kontroli państwowej ma możliwość oceny działalności całego systemu administracji publicznej i gospodarowania środkami publicznymi. Rokrocznie NIK przeprowadza kontrole dotyczące powiązań budżetu JST z budżetem państwa. Ponadto do najczęściej przeprowadzanych kontroli należą: realizacja projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej, wykorzystanie dotacji celowych z budżetu państwa, przyznawanie i rozliczanie dotacji udzielanych jednostkom spoza sektora finansów publicznych, gospodarowanie zasobem nieruchomości JST, poziom i struktura zadłużenia JST, funkcjonowanie spółek komunalnych. Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność JST pod względem trzech kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. Wystąpienie pokontrolne NIK zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. W przypadku gdy kierownik jednostki kontrolowanej nie zgadza się z wynikami kontroli przedstawionymi w protokole (jak również z zawartymi w nim ocenami, uwagami i wnioskami), może on, przed podpisaniem protokołu kontroli, zgłosić umotywowane zastrzeżenia co do ustaleń zawartych w protokole. W wyniku postępowania odwoławczego możliwa jest zmiana stanu faktycznego opisanego w protokole kontroli, jak również zmiana ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (*Kiedy NIK przeprowadza...*, 2014).

Radni i komisja rewizyjna powinni sprawować kontrolę nad wydatkami i zobowiązaniami JST, ale gdy organ wykonawczy JST systematycznie narusza dyscyplinę finansów publicznych, a organ stanowiący JST nie reaguje, należy się temu przeciwstawić. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 171, ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja, 1997), Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może zawiesić organ stanowiący JST, jeśli narusza on konstytucję lub ustawy. W przypadku przedłużającego się i nierokującego nadziei na szybką poprawę braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy JST Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy JST i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organu stanowiącego oraz wykonawczego JST na kolejną kadencję. Zawieszenie organów JST (rady gminy i wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, rady powiatu i zarządu powiatu, sejmiku województwa i zarządu województwa) może nastąpić tylko z ustawowo określonych powodów (określonych w ustawie o: samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie wojewódzkim). Przesłankę zawieszenia organów JST stanowi nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy JST. Kryterium braku nadziei na szybką poprawę skuteczności działania obejmuje kwestię zdolności personalnej organów JST do podjęcia działań zmierzających do szybkiej poprawy skuteczności działania oraz ocenę kroków podjętych w tym zakresie przez organy JST. Natomiast kryterium przedłużającego się stanu braku skuteczności w wykonywaniu przez JST zadań publicznych obejmuje zły jej stan finansowy. Ustawodawca nie określa, ile czasu musi trwać sytuacja niewykonywania zadań publicznych i w jakim czasie powinna nastąpić jej poprawa. Charakter tego środka nadzoru wskazuje, że przyczyna nieprawidłowego działania organów JST leży po stronie organu wykonawczego i stanowiącego JST, gdyż jego zastosowanie powoduje zawieszenie zarówno jednego, jak i drugiego. W grę wchodzić może zatem na przykład brak porozumienia pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym JST uniemożliwiający prawidłowe działanie organów JST i wykonywanie zadań JST. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów JST z dniem powołania. Skupia w jednym ręku wszystkie uprawnienia i obowiązki, jakie ustawodawca przyznaje organowi stanowiącemu i wykonawczemu JST. Zadaniem komisarza jest podjęcie kroków zmierzających do stabilizacji finansów JST. Jeżeli powtarzających się naruszeń konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta), wówczas w pierwszej kolejności wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń. Jeżeli wezwanie to jest bezskuteczne (ustawodawca nie daje jednak wskazówek, kiedy należy uznać, że wezwanie nie odniosło skutku), wówczas wojewoda wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie organu wykonawczego gminy. W tym przypadku, również na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełni funkcję tego organu. Zastosowanie środka nadzoru w postaci rozwiązania zarządu powiatu lub zarządu województwa musi być poprzedzone wezwaniem przez wojewodę odpowiednio rady powiatu lub sejmiku województwa do

zastosowania niezbędnych środków, przy czym ustawodawca nie wyjaśnia, czym są te niezbędne środki i czy wojewoda może np. sugerować lub żądać zastosowania konkretnych rozwiązań (np. odwołania zarządu lub zmian osobowych w jego składzie). Jeżeli to nie odniesie skutku, wówczas wojewoda kieruje, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wniosek do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu, zarządu województwa. W razie rozwiązania tego organu Prezes Rady Ministrów (samodzielnie, bez wniosku innego organu) wyznacza osobę pełniącą funkcje zarządu na okres do czasu wyboru nowego zarządu. Zakres działania komisarza rządowego oraz osoby pełniącej funkcję rozwiązanych organów jest taki sam jak zakres działania organów JST, a więc np. wydawanie aktów prawnych, czyli także aktów prawa miejscowego. Nie jest ustalona jednak forma prawna tych czynności, co może powodować pewne problemy, bowiem osoba działająca zamiast organu stanowiącego JST nie może podejmować uchwał, które są właściwe dla ciał kolegialnych. Rozstrzygnięcia organów nadzoru w sprawie odwołania organu wykonawczego JST oraz zawieszenia organów JST i ustanowienia zarządu komisarycznego podlegają zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. W konsekwencji rozstrzygnięcia te stają się prawomocne dopiero z upływem terminu do wniesienia skargi lub z dniem prawomocnego orzeczenia sądu odrzucającego lub oddalającego skargę. Natomiast uchwały Sejmu rozwiązujące organy JST nie podlegają zaskarżeniu, więc obowiązują od dnia ich wejścia w życie, a z reguły od dnia podjęcia (*Procedury ograniczające...*).

3. Utrata płynności finansowej, niewypłacalność i upadłość JST

Utrata płynności finansowej i ryzyko niewypłacalności JST powodują określone następstwa społeczne, ekonomiczne i prawne dla JST, gdyż nie mają one zdolności upadłościowej, a nawet jeśli taką zdolność mają (w zależności od uregulowań prawnych obowiązujących w danym kraju, np. w USA, RPA, na Węgrzech), to jednak priorytetem stają się działania dostosowawcze i naprawcze, a nie likwidacja JST. Celem wprowadzenia zdolności upadłościowej JST w niektórych krajach jest ograniczenie hazardu moralnego tych podmiotów wobec państwa, które w efekcie ponosi skutki finansowe ich niewypłacalności, oraz wobec partnerów finansowych (instytucji finansowych i pozostałych wierzycieli). Przeciwdziałanie niewypłacalności JST wymaga przede wszystkim umiejętnego diagnozowania czynników tego zjawiska. Brak odpowiednich danych finansowych, czy też niska jakość danych pochodzących ze sprawozdawczości, uniemożliwia wczesną identyfikację zaburzeń finansowych, a w konsekwencji powoduje wzrost ryzyka niewypłacalności. Istotny jest też wpływ czynników makroekonomicznych, w tym sytuacji fiskalnej w kraju i zasobów środków publicznych przekazywanych ze szczebla centralnego na szczebel samorządu terytorialnego, w zakresie pionowego wyrównania finansowego. W okresie dobrej koniunktury też może dochodzić do problemów finansowych JST na

skutek ich błędnego zarządzania, mającego swoje określone konsekwencje finansowe. Błędne decyzje zarządcze mogą wynikać z czynnika ludzkiego – braku wiedzy i kompetencji zarządzających, przyzwolenia radnych i skarbnika JST na ryzykowne decyzje finansowe, zbyt wysokiej skłonności do ryzyka lub też braku zarządzania ryzykiem. Ważną rolę może odgrywać także czynnik polityczny (konflikty interesów, lobbing).

W sytuacji, gdy JST jest w dłuższym okresie niewypłacalna, za akceptowalne rozwiązania, mogące przysłużyć się sanacji jej gospodarki finansowej, uznaje się trzy alternatywne metody reagowania państwa (Langer, 2014, s. 89–91):

- bezpośrednie zaangażowanie państwa w przywrócenie danej JST pewnego stopnia stabilności finansowej,
- pośrednie zaangażowanie państwa w przywrócenie danej JST pewnego stopnia stabilności finansowej,
- brak zaangażowania państwa w ustabilizowanie kondycji finansowej JST dotkniętej nieoczekiwaną zapaścią finansową.

Bezpośrednie zaangażowanie państwa w przywrócenie JST pewnego stopnia stabilności finansowej polega na dostarczeniu niewypłacalnej JST takich środków, aby pozwoliły one w oznaczonym czasie spłacić jej wymagalne zobowiązania (dotacja lub pożyczka z budżetu państwa, czy też pula środków ze specjalnie utworzonego na ten cel funduszu samorządowego). Pośrednie zaangażowanie państwa w przywrócenie JST pewnego stopnia stabilności finansowej opiera się na pozafinansowych działaniach ze strony władzy publicznej, sprowadzających się do przedsięwzięcia takich środków zaradczych, które nie wymagają od niej ponoszenia finansowych kosztów wychodzenia ze stanu niewypłacalności. W istocie cały ekonomiczny ciężar związany z wygenerowanym długiem spoczywa na tej JST, która popadła w stan zadłużenia, aczkolwiek w ściśle oznaczonych sprawach taka JST będzie mogła liczyć na ingerencję ze strony państwa w celu przezwyciężania dotyczących ją problemów. Wyróżnia się następujące środki zaradcze oferowane przez państwo niewypłacalnej JST: powołanie lokalnego gremium (np. rady stanowej) nadzorującego sprawy finansowe JST dotkniętej kryzysem; ułatwienie dostępu do rynków kapitałowych poprzez udzielanie poręczeń i gwarancji danej JST, która chce uzyskać dostęp do nowych kredytów w celu spłaty dotychczasowego zadłużenia. Brak zaangażowania państwa w ustabilizowanie kondycji finansowej JST dotkniętej nieoczekiwaną zapaścią finansową polega na niereagowaniu przez państwo na symptomy niewypłacalności JST. Środkami zaradczymi są tutaj: ustanowienie postępowania upadłościowego JST, samoopodatkowanie JST, likwidacja JST w celu konsolidacji.

Polskie ustawodawstwo nie przewiduje ogłoszenia upadłości JST, co znajduje potwierdzenie w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze (Ustawa, 2003), gdzie wśród podmiotów, co do których nie można ogłosić upadłości, ustawodawca wymienił JST. Mogą jednak wystąpić zdarzenia, które doprowadzą do tego, że JST zostanie pozbawiona swego majątku, np. jeżeli wierzyciele, dysponując wyrokami, złożą wnioski o to, żeby wszcząć wobec niej postępowanie egzekucyjne, i wskażą nieruchomości i ruchomości należące do niej, czy też jej rachunki bankowe, to czynności te będą musiały zostać wykonane.

Oczywiście JST z tego powodu nie przestanie istnieć, bo w miejsce zajętych i sprzedanych nieruchomości będzie musiała wynająć jakieś inne, aby prowadzić podstawową działalność, w tym zatrudniać pracowników, ponieważ nawet w wypadku zajęcia rachunków bankowych, jeżeli zostaną przedłożone listy płac, bank zwolni środki na zapłacenie wynagrodzeń. Gorzej jest, niestety, z innymi należnościami, takimi jak podatki czy składki na ubezpieczenia społeczne. W tym wypadku ustawa Kodeks postępowania cywilnego (Ustawa, 1964) nie przewiduje zwolnień kwot będących na rachunku bankowym na ten cel. Jeżeli JST popadnie w zadłużenia jeszcze inne niż na rzecz tych wierzycieli, dojdzie do zbiegu egzekucji i będą się one toczyć na różnych frontach, co w konsekwencji może doprowadzić do tego, że JST nie będzie mogła funkcjonować – wprawdzie nie upadnie, ale będzie zupełnie niewydolna finansowo. Należy przy tym dodać, że zajęciu na rachunku bankowym nie podlegają kwoty, które zostały przyznane przez Skarb Państwa na cele specjalne. Brak możliwości likwidacji JST zachęca zwłaszcza parabanki do udostępniania środków finansowych JST będącym w trudnej sytuacji finansowej za wysoką cenę, gdyż obowiązujące regulacje prawne gwarantują im, że dług JST zostanie wcześniej czy później spłacony ze środków publicznych. Upadłość komunalna skończyłaby z taką praktyką i stanowiłaby naturalny rynkowy mechanizm ograniczający zadłużenie JST, gdyż w sytuacji, gdy JST nie jest w stanie regulować zobowiązań, wdrożone zostałyby procedury restrukturyzacyjne, obejmujące między innymi znaczną redukcję zadłużenia JST. A zatem instytucje finansowe miałyby świadomość, że mogą nie odzyskać środków pożyczonych JST, więc kredytów udzielałyby ostrożniej (*Czy gmina może...*).

Podsumowanie

Instytucje finansowe niebędące bankami w ostatnich latach poszerzają swoją ofertę dla JST, które mają problemy ze spełnieniem limitu zadłużenia, udzielając im bardzo drogiej „pomocy finansowej”, przez co wpędzają je w pułapkę zadłużenia, a w sytuacji niewypłacalności JST doprowadzają do konieczności wspomżenia jej nisko oprocentowaną pożyczką od Ministra Finansów i tym samym obsługa długu JST przechodzi częściowo na Skarb Państwa. Jednak w sytuacji chronicznej niewypłacalności JST, fiaska programu naprawczego i braku zdolności upadłościowej JST powstaje problem, co z taką JST zrobić.

Jednostki samorządu terytorialnego będące w złej sytuacji finansowej uciekają się do fikcyjnej sprzedaży majątku, zaciągają kredyty/pożyczki o wysokich kosztach, do tego narasta zjawisko handlu długami (cesja wierzytelności). Problem ten dotyczy pożyczek zaciąganych w parabankach i w bankach, które sprzedają złe długi i nie wiadomo, gdzie te wierzytelności mogą trafić, co może wpłynąć na zwiększenie zadłużenia JST. Regionalne izby obrachunkowe kierują wnioski o ukaranie osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale komisje orzekające w tych sprawach rzadko nakładają kary finansowe, i to na niewiele osób, mimo że skutki finansowe działań obwinionych są niekorzystne dla JST.

Należy podkreślić, że regionalne izby obrachunkowe nie dysponują odpowiednimi instrumentami do skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się JST i nie mają możliwości wyegzekwowania ustawowego wymogu realizmu WPF. Należy więc wzmacnić kompetencje RIO oraz zwiększyć ich zasoby kadrowe i rzeczowe, by stworzyć warunki do podniesienia skuteczności i efektywności ich działania. Ważne jest też dokonanie odpowiednich zmian w prawie finansów publicznych, służących ograniczeniu nadmiernego zadłużenia JST, tj. – wprowadzenie zakazu zaciągania pożyczek w parabanach, zmiana klasyfikacji tytułów dłużnych i sprawozdawczości budżetowej w zakresie zobowiązań. Warto też wprowadzić zmiany w zakresie dyscypliny finansów publicznych i zwiększyć odpowiedzialność za zaciąganie pożyczek/kredytów o wysokich kosztach.

Bibliografia

- Babczuk, A., Ziolo, M. (2014). Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego. Diagnostyka i możliwości przeciwdziałania zjawisku. *Finanse Komunalne*, 9.
- Czy gmina może zbankrutować. Pobrane z: <http://e-czytelnia.abrys.pl/przegląd-komunalny/2004-5-115/punkt-widzenia-1113/czy-gmina-może-zbankrutowac-3548>, dostęp 16.06.2016.
- 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, T. Sowiński (red.), *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu terytorialnego we współczesnych regulacjach prawnych*. Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (2014). Warszawa: NIK. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8484,vp,10578.pdf>.
- Jastrzębska, M. (2005). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Jastrzębska, M. (2009). *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: 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.
- Kiedy NIK przeprowadza kontrolę w samorządach. Pobrane z: http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/387517,Kiedy-NIK-przeprowadza-kontrolę-w-samorządach, dostęp 16.06.2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483, ze sprost. i zm.).
- Langer, M. (2014). Problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 3.

- Mikliński, M. (2016). Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego. W: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*. Warszawa.
- Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane z: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/nadzor-nad-dzialalnoscia-jednostek-samorzadu-terytorialnego-cz-6/print>, dostęp 16.06.2016.
- Nawrocki, B. (2016). Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych. *Finanse Komunalne*, 1–2.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego* (2016)., Łódź: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Pobrane z: <https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/krrio20160122niestandardinstrfinanspotrzjst.pdf>, dostęp 16.06.2016.
- Procedury ograniczające nadmierne zadłużenie JST*. Pobrane z: <http://samorzad.infor.pl/temat-dnia/587723>, dostęp 16.06.2016.
- Samorządowcy niczym hazardziści. Pożyczają w parabankach na kilkadziesiąt procent*. Pobrane z: www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzadowcy-niczym-hazardzisci-pozyczajaw-parabankach-na-kilkadziesiat-procent,56870.html, dostęp 16.06.2016.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. T.j. DzU 2014, poz. 101, ze zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. T.j. DzU 2016, poz. 561, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. DzU 2015, poz. 128, ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze. T.j. DzU 2015, poz. 233, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. T.j. DzU 2013, poz. 885, ze zm.
- Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty* (2014). Łódź: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Pobrane z: <https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/zadluzeniejstprzestrzeganieustawowychlimitowzadluzeniaijegosplatypubl082014.pdf>, dostęp 16.06.2016.
- www.nbpportal.pl/slownik, dostęp 16.06.2016.

LOCAL GOVERNMENT UNITS RUNNING UP DEBTS IN SHADOW BANKING SYSTEM – REASONS, EFFECTS, COUNTERACTING

Keywords: indebtedness, shadow banking, local government-units

Summary. The aim of this paper is to analyse reasons and effects of running up debts by local government units in shadow banking system and competences of supervision and control central organs in order to counteract such a debt. The main method to discuss the chosen topic is descriptive method. The article focus mainly on identification of existing in practice, reasons and effects of running up debts by local government units in shadow banking system and competences of regional accounting chambers, Supreme Audit Office, Prime Minister, voivodship governors, Parliament to counteract running up such a debt. In the article were formulated some recommendations in the field of changing law regulations as: introduction of prohibition for local government units to take a loan in shadow banking system; increasing competencies, especially of regional account-

ing chambers, in order to prevent local government units from excessive debt and to announce bankruptcy of highly indebted local government unit.

Translated by Maria Jastrzębska

Cytowanie

Jastrzębska, M. (2016). Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 187–200.