Kategoria: Sejm, Senat i Prezydent
Opublikowano: piątek, 18, marzec 2016 12:14
Jarosław Komża
Odsłony: 1459

Według stanu na grudzień 2015 r. od 39 do 49 (w zależności od rodzaju instrumentu) samorządów skorzystało z tzw. niestandardowych instrumentów finansowych. Według RIO i MF instrumenty te - co do swojej istoty i oddziaływania - tworzą dług, dlatego powinny być do niego zaliczane i sprawozdawane. Jeśli samorządy tego nie robią, łamią prawo. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przygotowała bardzo ciekawy raport: *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*. Był on przedmiotem posiedzenia podkomisji finansów samorządu terytorialnego oraz komisji kontroli państwowej.

Specyficzne instrumenty

Kontrolerzy zwrócili uwagę, że przeprowadzone przez RIO kontrole ujawniły w ostatnich trzech latach coraz wyraźniejszą tendencję wykorzystywania przez JST rozmaitych formuł prawnych dla pozyskania pieniędzy sposobami określanymi potocznie, jako niestandardowe instrumenty finansowe. Sposoby te odróżniają się od standardowych, do jakich należą kredyty, pożyczki, papiery wartościowe. Budowane są na coraz bardziej zróżnicowanych konstrukcjach prawnych, identyfikowanych bardzo często na gruncie przepisów o finansach publicznych, jako umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok. Ale związane są z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Dlaczego niebezpieczne?

Jak czytamy w raporcie, główne zagrożenia stosowania niestandardowych instrumentów finansowych, to niekontrolowany przyrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz utrata płynności finansowej przez niektóre z nich. Kontrolerzy zauważyli, że z niestandardowych rozwiązań korzystają samorządy, których sytuacja finansowa „odbiega od pewnej średniej". W ich opinii, zwiększa to ryzyko utraty przez te podmioty płynności finansowej, a zarazem możliwości skutecznego wykonywania zadań publicznych. Kolejne zagrożenie to gwałtowny przyrost długu, który nie podlega ustawowym regułom ograniczającym i monitorującym zadłużenie.

Powiększają dług i muszą być do niego zaliczane

Standardowe instrumenty finansowe określone są w katalogu tytułów dłużnych w art. 72 ufp. Są nimi: wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne; zaciągnięte kredyty i pożyczki; przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania: po pierwsze, wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, po drugie, uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Katalog ten został rozszerzony przez w *rozporządzeniu ministra finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego*. Wskazuje ono, że tytułami dłużnym (kredytami i pożyczkami) są także umowy PPP; papiery wartościowe o ograniczonej zbywalności; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu, zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, b) długoterminowe o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Phoca PDF

Zobowiązania uznane za komponenty długu publicznego na podstawie przepisów rozporządzenia identyfikowane są, jako dług spłacany wydatkami. W opinii zarówno przedstawicieli izb, jak i obecnych na posiedzeniu komisji przedstawicieli ministerstwa finansów tzw. niestandardowe instrumenty finansowe, mimo wyrafinowanej konstrukcji prawnej, mają podobny do standardowych charakter i konsekwencje. Ich wykorzystywanie wpływa na poziom zadłużenia samorządu. Tak samo, jak w przypadku kredytów i pożyczek. Niestandardowe instrumenty są więc w istocie standardowymi, w rozumieniu przepisów ustawy i rozporządzenia. I powinny być ujmowane w sprawozdawczości (Rb-Z) .

Ważna jest skala zjawiska, tendencja, a przede wszystkim przyczyny

Raport Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych jest pewnością bardzo ciekawą i podnoszącą ważną kwestię informacją. Siłą rzeczy jednak pokazuje analizę wycinka zjawiska. Zebrani na posiedzeniu podkomisji ds. finansów samorządowych przedstawiciele środowiska samorządowego podkreślili, że analizując każde zjawisko systemowo należy wziąć pod uwagę trzy aspekty: obecną skalę, dynamikę oraz uwarunkowania występowania. Korzystanie z kontrowersyjnych rozwiązań, wykorzystujących wyrafinowaną konstrukcję prawną, umożliwiającą samorządowi ukrycie wpływu rozwiązania na poziom zadłużenia, dotyczy niewielkiej stosunkowo skali samorządów. Należy zastanowić się nad przyczynami i motywami, które kierują niektórymi samorządowcami do uciekania się do takich metod. Z pewnością wśród powodów znajdą się: system dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz konstrukcja obecnie obowiązujących ograniczeń zadłużania się.

Na koniec warto podkreślić, że dyskusja na podkomisji sejmowej nie miała charakteru nagonki na samorząd. Ktoś mógłby zauważyć złośliwie, że może dlatego, iż w większej części posiedzenia udział wzięło tylko dwóch posłów z dziewięcioosobowego składu podkomisji. Wśród wniosków i rekomendacji RIO znalazły się propozycje zmian legislacyjnych. Zarówno idące w kierunku doprecyzowania przepisów ustawy o finansach publicznych, jak i wzmocnienia możliwości nadzoru. Ale pojawiła się również propozycja modyfikacja wzoru określonego w art. 243 ust.1 ufp, poprzez wyłączenie z prawej strony algorytmu - w dochodach ogółem - dochodów otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, co będzie korzystne dla jednostek pozyskujących znaczne kwoty tych środków (np. województwa samorządowe, miasta na prawach powiatu).

Przewodniczący podkomisji, poseł Waldy Dzikowski, zaproponował ponownie omówienie tematu - ale w szerszym kontekście, o który wnosili przedstawiciele środowiska samorządowego - na posiedzeniu całej komisji samorządu.

Phoca PDF