

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 07, maj 2016 00:00

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odslony: 3364

Trwa dyskusja nad zmianą systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. O to, w jaki sposób przepisy powinny być znowelizowane, aby ustrzec jednostki samorządu terytorialnego przed zadłużaniem się ponad miarę Dziennik Warto Wiedzieć postanowił zapytać dra Arkadiusza Babczuka, adiunkta w Katedrze Finansów i Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Arkadiusz Babczuk: Przede wszystkim należy wyeliminować możliwość finansowania wydatków bieżących środkami wynikającymi z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, czyli – mówiąc kolokwialnie – sytuacji, w których samorzady zadłużają się na zapas.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jak działa ten mechanizm?

A.B.: To proste. W danym roku budżetowym powiat planuje jednoroczne wydatki inwestycyjne na wyrost, bez faktycznego zamiaru ich realizacji. Jednocześnie postanawia, że mają być finansowane przychodami zwrotnymi (np. pożyczką, czy kredytem), które – w przeciwieństwie do „planowanej” inwestycji są rzeczywiście zaciągnięte. W ten sposób na koniec roku budżetowego pojawiają się wolne środki, które w kolejnym roku mogą już być wykorzystane do finansowania wydatków bieżących.

W ten właśnie sposób samorzady nauczyły się obchodzić zapisany w art. 242 ustawy o finansach publicznych zakaz finansowania wydatków bieżących kredytem, czy pożyczką.

DWW: W ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji największym zagrożeniem dla samorządowych finansów są parabanki.

A.B.: To oczywiście efekt Ostrowic, najbardziej zadłużonej gminy w Polsce, która status ten osiągnęła właśnie pożyczając pieniądze w parabankach. Korzystanie z usług takich instytucji jest kuszące, zwłaszcza dla samorządów w kłopotach, szczególnie ze względu na łatwy dostęp do pieniędzy. Jest to jednak finansowanie ryzykowne, ze względu na bardzo wysokie odsetki, niejednokrotnie ukryte w formie rozmaitych prowizji i opłat. Efektem skorzystania z takiego koła ratunkowego może być całkowita utrata płynności finansowej.

Dlatego uważam, że ustawa o finansach publicznych powinna zabraniać samorządom zaciągania kredytów i pożyczek w instytucjach innych niż banki. Oczywiście z wyjątkami dla międzynarodowych i krajowych instytucji finansujących, takich np. jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

DWW: Przykład Ostrowic pokazał też słabość nadzoru finansowego nad zadłużającymi się ponad miarę samorządami, zwłaszcza regionalnych izb obrachunkowych...

A.B.: Bez wątplenia regionalne izby obrachunkowe należy wzmocnić, przyznając im chociażby możliwość badania podejmowanych przez samorzady decyzji finansowych nie tylko pod względem legalności, ale także ich gospodarności. Ponadto RIO powinny mieć możliwość kontrolowania wszystkich (bez wyjątku) spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Wreszcie trzeba by rozwiązać problem rażąco niskich, choćby w stosunku do NIK, wynagrodzeń pracowników regionalnych izb obrachunkowych. Oczywiście poprawie funkcjonowania RIO przysłużyłaby się także zmiana zasad kreowania kierownictw izb – centralizacja postępowań konkursowych oraz wprowadzenie zasady

ograniczenia czasu sprawowania funkcji prezesa izby do co najwyżej dwóch kadencji.

DWW: Resort administracji i spraw wewnętrznych zwraca też uwagę, na konieczność zmiany przepisów dotyczących wprowadzania w zagrożonej bankructwem samorządzie zarządu komisarycznego.

A.B.: Samo zawieszenie organów i wprowadzenie zarządu komisarycznego nie spowoduje, że dług zniknie, ale faktycznie przydałoby się w samorządowych ustawach ustrojowych zapisać, że jeżeli przyczyną zawieszenia organów i wprowadzenia komisarza, np. w gminie jest stan jej finansów, to takie rozstrzygnięcie nadzorcze jest natychmiast wykonalne, a ewentualne zaskarżenie tego aktu nadzorczego do sądu administracyjnego nie wstrzymuje jego wykonania.

Uważam również, że obligatoryjną przyczyną wprowadzenia zarządu komisarycznego powinna być sytuacja, w której organy zadłużonej JST nie są w stanie opracować programu naprawczego, albo gdy taki program nie uzyskuje akceptacji regionalnej izby obrachunkowej.

DWW: Jest Pan zwolennikiem wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji upadłości komunalnej. Na czym miałyby to polegać?

A.B.: Oczywiście to nie może być upadłość likwidacyjna, a raczej instytucja zbliżona do upadłości konsumenckiej, umożliwiająca oddłużenie gminy, powiatu, czy województwa. Taka procedura mogłaby polegać, np. na umorzeniu części zadłużenia samorządu orzeczeniem sądu administracyjnego. Sąd mógłby orzekać o umorzeniu zadłużenia w części przekraczającej określony ustawą, procentowy limit kwot długu w stosunku do wykonanych dochodów ogółem.

Limit ten powinien zresztą uwzględniać specyfikę poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego proponuję, aby dla powiatów wynosił 30 proc., dla miast na prawach powiatu – 70 proc., a dla gmin – 60 proc.

DWW: A w jaki sposób należałoby uszczelnić indywidualny wskaźnik zadłużenia?

A.B.: Przede wszystkim należy dążyć do wyeliminowania takich kategorii zobowiązań, których przy obliczaniu wskaźnika obecnie się nie uwzględnia. Chodzi m.in. o zobowiązania z tytułu leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, sprzedaży na raty, czy forfaitingu.

Z drugiej strony należy natomiast wyeliminować możliwość uwzględniania dochodów planowanych, np. w wieloletniej prognozie finansowej ze sprzedaży mienia.

DWW: Serdecznie dziękuję za rozmowę.