



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0713/1616/16

Warszawa, 12 września 2016 r.

Zespół ds. Ustrojowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

W związku z ustaleniami poczynionymi na posiedzeniu Zespołu ds. Ustrojowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 30 sierpnia b.r., Związek Powiatów Polskich przedkłada niniejszym pakiet propozycji stanowiących – w naszej ocenie – racjonalną alternatywę w stosunku do rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W uzasadnieniu przedmiotowej ustawy wskazano, że jej celem jest „wzmocnienie kontrolnej i pomocniczej wobec samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych, co pozwoli między innymi na skuteczniejsze przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom związanym z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego, a poprzez to spowoduje wzmocnienie pozycji gospodarczej samorządu terytorialnego”. Celem samym w sobie nie jest zatem rozszerzenie zakresu kontrolnego regionalnych izb obrachunkowych; celem nadrzędnym jest przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego.

Cel ten musi być jednak doprecyzowany. Obecnie nie mamy do czynienia ze zjawiskiem nadmiernego zadłużenia sektora samorządowego. Jak pokazuje ostatni dostępny biuletyn kwartalny Ministerstwa Finansów „Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych” o ile w I kwartale 2016 roku zadłużenie podsektora rządowego wzrosło o 2,9%, to zadłużenie podsektora samorządowego spadło o 1,8%. Projekt ustawy budżetowej na 2017 rok zakłada, że w przyszłym roku wynik kasowy podsektora samorządowego sektora finansów publicznych będzie dodatni – na poziomie 3,4 mld zł. Nie ma zatem potrzeby wprowadzania nowych rozwiązań dotyczących całości sektora samorządowego jako takiego. Brak potrzeby powinien natomiast przesądzać o rezygnacji z danego rozwiązania. Niezależnie od argumentów o charakterze aksjologicznym,

przedstawianych w licznych stanowiskach organizacji samorządowych, istotne są argumenty finansowe. Jak wyraźnie wskazała Krajowa Reprezentacja Regionalnych Izb Obrachunkowych z nowymi zadaniami musi się wiązać zwiększenie budżetów poszczególnych regionalnych izb obrachunkowych, gdyż bez tego zadania nie będą realizowane. Efektywne państwo nie powinno kierować środków budżetowych na realizację zadania, które nie jest niezbędne.

O ile w ujęciu syntetycznym nie ma problemu z zadłużeniem, to występuje ono w niektórych jednostkach samorządu – z urastającym do rangi symbolu przykładem gmin Ostrowice i Rewal. Wskazany z uzasadnieniem cel należy zatem rozumieć jako przeciwdziałanie incydentalnym przypadkom nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

Zaproponowane w ustawie rozwiązania nie pozwalają tego celu osiągnąć. Wszystkie dotychczasowe sposoby – tak już wprowadzone, jak i proponowane – ograniczenia skali zadłużenia sektora samorządowego opierały się na coraz bardziej szczegółowym regulowaniu uprawnień poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań o dłużnym charakterze, a w ślad za tym – zwiększaniu mechanizmów nadzoru i kontroli. Z oczywistych względów tak konstruowane przepisy nie mają najmniejszych szans na skuteczne przeciwdziałanie incydentalnemu zadłużeniu niektórych jednostek samorządu. Wynika to z bardzo prostej przyczyny – jednostki takie zazwyczaj zaciągają nadmierne zobowiązania w pełni świadomie, niejednokrotnie łamiąc obowiązujące przepisy prawa. Wobec faktu, że zewnętrzna kontrola ich funkcjonowania ma co do zasady charakter następczy, to nie ma ona wpływu na uprzednie zaciągnięcie zobowiązań. Jednoznacznie pokazuje to, że zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania są nieadekwatne do zadeklarowanego celu.

Tak znacząca rozbieżność między propozycją legislacyjną a zadeklarowanym jej celem musi budzić niepokój. Nie wiadomo bowiem, czy rozbieżność ta jest konsekwencją poszukiwania pozornego uzasadnienia dla rozwiązań wprowadzanych w zupełnie innym celu, czy też trudności w sformułowaniu adekwatnych do postawionego celu rozwiązań. Przyjmując do wiadomości deklarację złożoną na ostatnim posiedzeniu Zespołu ds. Ustrojowych, iż w odniesieniu do projektu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie występuje pierwsza sytuacja przedkładamy propozycję wprowadzenia następujących zmian:

1. Wprowadzenie zdolności upadłościowej jednostki samorządu terytorialnego

Jedynym skutecznym sposobem na ograniczenie zadłużenia się jednostki samorządu terytorialnego ponad jej możliwości jest wprowadzenie zdolności upadłościowej. Oczywiście nie chodzi tutaj o upadłość w sensie likwidacyjnym występującą w przypadku przedsiębiorstw. Jednostka samorządu terytorialnego jest przymusową korporacją grupującą mieszkańców danego terenu w celu zaspokajania ich potrzeb. Nie ma natomiast przeszkód do upadłości o charakterze restrukturyzacyjnym – stosowanej już obecnie w odniesieniu do osób fizycznych (upadłość konsumencka), czy też państw jako całości. Dzięki upadłości o takim charakterze jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła pozbyć się zadłużenia w części przekraczającej jej możliwości.

Rozwiązanie takie przyniesie istotną korzyść. W obecnym stanie prawnym pożyczanie danej gminie, czy powiatowi środków finansowych (ewentualnie udostępnianie środków poprzez bardziej skomplikowane produkty finansowe) nie jest obarczone żadnym ryzykiem. Zobowiązania te muszą być bowiem spłacone; jeśli nie zrobi to dana jednostka, to uczyni to budżet państwa przy okazji wprowadzenia zarządu komisarycznego. Zdolność upadłościowa spowoduje, że w przypadku ryzyka niewypłacalności danej jednostki samorządu zabraknie podmiotów prywatnych skłonnych udostępnić jej środki finansowe, gdyż ryzyko ich utraty będzie zbyt duże. Wówczas nie będą potrzebne żadne rozwiązania limitujące dalsze zadłużanie, gdyż problem będzie rozwiązany poprzez mechanizm rynkowy.

Podkreślić w tym miejscu należy, że doktryna od dawna postuluje wskazane rozwiązanie (vide np. prace A.Babczuka).

2. Usunięcie oczywistych wad wzoru zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych
Niektóre działania związane z wykorzystywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego niestandardowych instrumentów finansowych są konsekwencją nieracjonalności wzoru zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Choć jest to podnoszone tak przez organizacje samorządowe, jak i przez doktrynę nie zostały podjęte ze strony rządu – tak poprzedniego, jak i obecnego – żadne działania legislacyjne. Tymczasem niezbędne jest w szczególności:
 - 1) jednoznaczne wyłączenie z parametru Wb wysokości odsetek od kredytów i pożyczek, odsetek od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Wielkości te nie powinny być uwzględnione przy wyznaczeniu wielkości nadwyżki operacyjnej skoro nadwyżka ta ma w szczególności determinować dopuszczalny limit spłaty odsetek w danym roku budżetowym;
 - 2) wprowadzenie odrębnego trybu analizy dopuszczalności zaciągania kredytów konsolidacyjnych (lub analogicznych instrumentów finansowych). Zgodnie z literalną interpretacją obowiązujących obecnie przepisów kredyt taki jest oceniany jako nowy kredyt, którego spłaty muszą się zmieścić w limitach wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych bez uwzględnienia skutków spłaty obecnie zaciągniętych kredytów. W efekcie wystąpiły już przypadki, w których jednostka samorządu terytorialnego nie mogła zaciągnąć kredytu konsolidacyjnego – mimo że byłoby to korzystne z punktu widzenia jej sytuacji finansowej;
 - 3) ponowne rozważenie sposobu uwzględniania dochodów ze sprzedaży majątku w kalkulacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Obecne przepisy prowadzą do planowania fikcyjnych dochodów ze sprzedaży majątku – o których już w chwili ich planowania można z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, że nigdy nie zostaną osiągnięte.
3. Zwiększenie transparentności zadłużenia spółek komunalnych
Istotnie w niektórych przypadkach można zaobserwować próby przesunięcia zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego do kontrolowanych przez nią spółek prawa

handlowego. Sytuacji tej jednak nie zmieni zwiększenie podmiotowego zakresu kontroli sprawowanej przez regionalne izby obrachunkowe – zwłaszcza jeśli doprowadzi do sytuacji, w której regionalna izba obrachunkowa będzie miała dostęp do dokumentów, do których dostępu nie będzie miał organ stanowiący. Z tego względu należy rozważyć rozszerzenie pojęcia jednostki dominującej w rozumieniu przepisów o rachunkowości na jednostki samorządu terytorialnego. Spółki prawa handlowego będące jednostkami zależnymi jednostki samorządu terytorialnego miałyby zwiększone obowiązki informacyjne; sama jednostka samorządu byłaby natomiast zobowiązana do przedkładania w ramach sprawozdania z wykonania budżetu dodatkowych informacji związanych ze spółkami zależnymi.

W przypadku zainteresowania strony rządowej zaproponowanymi rozwiązaniami Związek Powiatów Polskich deklaruje współpracę przy opracowywaniu konkretnych propozycji legislacyjnych.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Ludwik Węgrzyn