

Załącznik nr 2

do wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego

dr Mirosława Czekaja

AUTOREFERAT

PRZEDSTAWIAJĄCY OPIS DOROBKU I OSIĄGNIĘĆ NAUKOWYCH

Warszawa kwiecień 2019 r.



Spis treści

1. Imię i nazwisko
2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe
3. informacja o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych
4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki
5. Wkład w rozwój dyscypliny finansów.
6. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo - badawczych
 - 6.1 Nurty badawcze
 - 6.2 Inne osiągnięcia naukowe
 - 6.3 Udział w konferencjach
 - 6.4 Inne osiągnięcia i dorobek
7. Podsumowanie osiągnięć naukowo – badawczych i popularyzujących naukę

1. Imię i nazwisko

Mirosław Czekaj

2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe

Stopień doktora nauk ekonomicznych w specjalności: finanse publiczne otrzymałem w 2000 r. na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego. Promotorem rozprawy doktorskiej pt.: *Usprawnienia metod planowania budżetu aglomeracji miejskiej* była dr hab. T. Lubińska prof.US a recenzentami byli: prof. zw. dr hab. T. Madej, prof. dr hab. B. Mikołajczyk, prof. dr hab. S. Owsiak.

W 1998 r. ukończyłem Studium Doktoranckie na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego.

Dyplom biegłego rewidenta uzyskałem w 1992 r. i jestem wpisany do rejestru biegłych rewidentów PIBR pod numerem 8476.

Dyplom magistra ekonomii otrzymałem w 1988 r. na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

W 1988 ukończyłem studia magisterskie na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

3. informacja o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od lutego 2019 r. jestem pracownikiem Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie zatrudnionym na stanowisku adiunkta w Katedrze Miasta Innowacyjnego. W latach wcześniejszych współpracowałem z jednostkami naukowymi na podstawie umów cywilnoprawnych (umowy o dzieło) jako wykładowca w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu oraz na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego.

Moja aktywność zawodowa związana jest z obszarem finansów, w szczególności finansów publicznych. Od 2007 r. zatrudniony jestem na stanowisku Skarbnika Miasta Warszawy odpowiadając za układ, opracowanie i analizy największego budżetu jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, sięgającego blisko 20 mld zł. Odpowiadam też za sprawozdawczość finansową m. st. Warszawy będącego jednocześnie jednostką zainteresowania publiczne, prowadzącą skonsolidowane raportowanie z sumą bilansową przekraczającą 100 mld zł.

Od 2012 r. jestem członkiem Rady Nadzorczej NFOŚiGW o łącznym budżecie sięgającym 5 mld zł nadzorując m. in. realizację programów rządowych nakierowanych na wsparcie zadań jednostek sektora publicznego z obszaru ochrony środowiska.

Z obszarem finansów wiążą się też moje aktywność zawodowa dotycząca bankowości. W latach 2009 – 2016 byłem Przewodniczącym Komitetu Audytu Rady Nadzorczej PKO Banku Polskiego S.A nadzorując proces raportowania finansowego, audytu wewnętrznego, zarządzania ryzykiem, zarządzania zgodnością oraz audytu zewnętrznego. W latach 2004 - 2006 byłem Wiceprezesem



Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego Banku Państwowego odpowiadając m. in. za współpracę z sektorem publicznym w finansowaniu procesów wsparcia finansowego oraz restrukturyzacji JST.

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki

Wyniki własnych badań nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego (JST), w tym w oparciu o polską i zagraniczną literaturę, wnioski z badań oraz propozycje zmian zaprezentowałem w cyklu powiązanych tematycznie publikacji wpisujących się w nurt doskonalenia systemu planowania i raportowania jednostek sektora publicznego służącego ograniczeniu ryzyka i zwiększeniu sprawności działania JST.

Cykl powiązanych tematycznie publikacji obejmuje następujące pozycje:

Poz.1. Mirosław Czekaj, *Kierunki ewolucji planowania budżetowego w JST. Powiązanie planowania strategicznego z wieloletnim planowaniem finansowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” Nr 521 (2018),

Poz.2. Mirosław Czekaj, Bogdan Nawrocki, *Zastosowanie analizy szokowej (stress testing) zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012/10,

Poz.3. Mirosław Czekaj, Marta Postuła, Jarosław Klepacki, *Stress tests as a tool to assess the risk of public expenditure on debt servicing increasing at local government entities*, Lex localis - Journal of Local Self-Government, Volume 17, Issue 2, April 2019.

Poz.4. Mirosław Czekaj, *The consolidated debt of local government units in Poland*. „Finanse” – KNF PAN, 2018/1,

Poz.5. Mirosław Czekaj, *Koncepcja skonsolidowanego wieloletniego limitu zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomista” 2019/2,

W badaniach nad systemem planowania budżetowego i sprawozdawczości w kontekście wykorzystywania finansowania dłużnego do realizacji celów rozwojowych JST przyjąłem następujące hipotezy.

Hipoteza pierwsza. Proces planowania budżetowego w JST wymaga oparcia o dokumenty i analizy o charakterze strategicznym z uwagi na ograniczenia co do skali możliwego wykorzystania środków zwrotnych do celów rozwojowych.

Hipoteza druga. Konstrukcja wieloletnich planów i prognoz budżetowych JST nie powinna opierać się na jednym, bazowym scenariuszu rozwoju gospodarczego z uwagi na wpływ potencjalnie negatywnych zmian mogące wystąpić w otoczeniu gospodarczym na prognozowane dochody i wydatki budżetowe.

Hipoteza trzecia. W ocenach poziomu zadłużenia JST brakuje odniesienia do skonsolidowanego zadłużenia JST.

Przedstawiony cykl powiązanych tematycznie publikacji odnosił się do następujących hipotez szczegółowych:

1. System planowania budżetowego JST ewoluuje co do zakresu oraz horyzontu planistycznego i w efekcie coraz mniejszą rolę odgrywa roczny budżet.

2. Uczestnicy procesu decyzyjnego w JST (organy stanowiące, wykonawcze, nadzorcze) nie otrzymują informacji i ocen dotyczących potencjalnego wpływu załamania rozwoju gospodarczego na sytuację budżetową danej JST. Nie dokonuje się ocen odporności budżetu JST na negatywne zmiany w otoczeniu makroekonomicznym, w tym na zdolność JST do obsługi zadłużenia.

3. Zadłużenia za które odpowiadają JST jest wyższe od prezentowanego w sprawozdaniach zadłużenia budżetowego.

W publikacji przedstawionej w poz. 1 przedstawiłem wyniki moich badań dotyczących procesu zmian w podejściu do planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem zmian dotyczących horyzontu planistycznego i związanych z tym dokumentów. Wykazuję, że w Polsce 10 % JST prognozuje w okresie krótszym niż 6 lat natomiast w perspektywie dziesięcioletniej i dłuższej prognozuje ponad połowa JST. Prognozy na okres dłuższy niż 20 lat sporządza ponad setka JST, w tym 8 JST prognozuje w horyzoncie przekraczającym 30 lat. W badaniach skoncentrowałem się na charakterze i etapach zachodzących zmian w procesie planowania budżetowego w JST w ostatnich latach mając na uwadze, że problematyka ta w ograniczonym stopniu była przedmiotem opracowań naukowych. Moje badania miały na celu identyfikację zmian, ich zakresu oraz etapów i terminów wdrożenia w procesie planowania budżetowego. Badania przeprowadziłem analizując mechanizmy planowania budżetowego największej JST w Polsce w latach 2008 - 2016.

Etapy i zakres zmian w procesie planowania budżetowego w latach 2008 – 2016 na przykładzie m.st. Warszawy

Rok wdrożenia	Zakres wdrożenia	Opis
2008	<ul style="list-style-type: none">Budżet zadaniowy w pełni powiązany z budżetem wg klasyfikacji budżetowejPolityki długuRozszerzona do 3 lat perspektywa budżetowa	<p>Opracowano i wdrożono budżet w układzie zadaniowym obejmujący 11 sfer, 35 programów, 204 zadania i 229 podzadań powiązany systemowo z budżetem w układzie klasyfikacji budżetowej.</p> <p>Opracowano odrębny, sformalizowany dokument opisujący kierunki działań związane z obecnym i planowanym zadłużeniem w tym dotyczących sposobów ograniczeń ryzyka związanego z zadłużeniem.</p> <p>Wydłużenie z roku do trzech prognozowanych dochodów oraz planowanych wydatków.</p>

2009	<ul style="list-style-type: none"> Rozszerzona do 5 lat perspektywa planistyczna dla programu inwestycyjnego 	Opracowano i wdrożono budżetowy 5 letni plan inwestycyjny będący podstawą do zaciągania zobowiązań wieloletnich.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Rozszerzenie budżetu i sprawozdań budżetowych o cele i mierniki realizacji celów Model Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) wraz z systemem informatycznym wspomagającym planowanie 	Rozbudowanie budżetu o cele i mierniki realizacji celów bieżących. Opracowanie koncepcji i modelu budżetu wieloletniego w tym przedsięwzięć bieżących i majątkowych, grupowań wydatków i dochodów, kontroli dostępności środków, kontroli spójności oraz opracowanie zasad tworzenia raportów.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Średnio i długoterminowa perspektywa planistyczna w oparciu o WPF w pełni powiązaną z rocznym budżetem i wykazem przedsięwzięć wieloletnich stanowiących podstawę do zaciągania zobowiązań wieloletnich 	Wydłużenie perspektywy planowania do 2033 roku, to jest do okresu spłaty ostatniego planowanego bądź istniejącego zobowiązania.
2012	<ul style="list-style-type: none"> Perspektywy WPF do 2042 r. 	Wydłużenie perspektywy planowania do 2042 roku oraz modyfikacja raportów budżetów wieloletnich, raportów dotyczących przedsięwzięć.
2013	<ul style="list-style-type: none"> Obligatoryjne dostosowania WPF do wzoru określonego przez Ministra Finansów 	Modyfikacja raportów, wprowadzenie nowych obszarów funkcjonalnych, grupowań wydatków i dochodów, interfejsów oraz opracowanie i wdrożenie wzorów nowych raportów.
2015	<ul style="list-style-type: none"> Planowanie i sprawozdawczość w dotychczasowym układzie klasyfikacji budżetowej i układzie zadaniowym oraz w 	Wprowadzenie nowych obszarów funkcjonalnych, opracowanie nowych raportów dla rozwinięcia planistycznego i sprawozdawczego w układzie odpowiadającym kształtowi

	nowym układem odnoszącym się do budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego)	tw. budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego)
2016	<ul style="list-style-type: none"> Perspektywa WPF na okres do 2045 r. 	Kolejne wydłużenie horyzontu planistycznego w związku z zobowiązaniem, które wygaśnie w roku 2045 oraz stosowna modyfikacja raportów dotyczących budżetu i raportów dotyczących przedsięwzięć wieloletnich.

Źródło: Opracowanie własne

Na podstawie zmian w podejściu do planowania budżetowego wskazuję w publikacji, że istota planowania budżetowego przesunięta została z planowania krótkoterminowego (rocznego) na rzecz planowania wieloletniego. W rezultacie coraz mniejsze znaczenie odgrywa roczny budżet JST mający jednakże wysoką rangę formalno-prawną. Ujawnione w wyniku badań mankamenty obecnego systemu planowania budżetowego były podstawą do zaproponowania mechanizmu naprawczego. W publikacji zaproponowałem i szczegółowo opisałem mechanizm naprawczy w formie modelu powiązania planistycznego między celami i zadaniami określonymi w strategii danej JST a kierunkami wydatkowania środków budżetowych określonymi w WPF i rocznym budżecie. Opisany system powiązania między strategią a planami finansowymi nakierowany został na precyzyjną alokację środków budżetowych tj. przy zachowaniu zgodności ze strategią JST. Dodatkową zaletą modelu jest możliwość jego wykorzystania do opracowania mechanizmu systemowego monitorowania wydatków przeznaczanych na realizację strategii. Zaproponowane rozwiązania nakierowane zostały na możliwości ustalenia optymalnej hierarchii zadań planowanych w JST w ramach przyjętej strategii i mogą służyć wprowadzeniu zarządzania w oparciu o portfele projektów jako element procesu podnoszenia sprawności i efektywności w planowaniu i wydatkowaniu środków publicznych. Koncepcja powiązania budżetu oraz WPF z zapisami dokumentów strategicznych ma na celu nie tylko uruchomienie mechanizmu wzrostu efektywności ale też służyć może podniesieniu transparentności w procesie planowania i monitorowania realizacji strategii JST.

Proces planowania budżetowego w aspekcie wieloletnim był przedmiotem moich wcześniejszych rozważań związanych z identyfikacją ryzyka finansowego związanego z zadłużeniem JST. Krytyczna analiza literatury przedmiotu w zakresie planowania wieloletniego, w tym konstruowania WPF oraz wnioski wynikające z analizy dorobku JST w zakresie planowania wieloletniego przedstawiłem w publikacji opisaną w Poz. 2 napisanej we współautorstwie. Z przeprowadzonych badań nad tym zagadnieniem wywiodłem następujący wniosek: mankamentem wieloletnich prognoz finansowych JST jest uwzględnianie przy ich konstrukcji tylko jednego, bazowego scenariusza rozwoju gospodarczego, w prognozach JST brakuje oceny ewentualnych negatywnych zmian mogących wystąpić w sytuacji gospodarczej kraju oraz wpływu tych zmian na prognozowane wielkości zawarte w WPF szczególnie na te związane z długiem i jego obsługą. W publikacji dowodzę, że uczestnicy procesu decyzyjnego w JST (organy stanowiące, wykonawcze i nadzorcze) a także opinia publiczna pozbawiona jest wiedzy na temat potencjalnych negatywnych skutków budżetowych JST (mierzonych stopniem odchyień podstawowych parametrów budżetowych od parametrów scenariusza bazowego), mogących wystąpić w sytuacji załamania gospodarczego kraju oraz ich konsekwencji dla

obsługi długu przez JST. Przegląd dorobku naukowego autorów specjalizujących się w problematyce analiz finansowych pozwolił na nakreślenie pożądanego modelu działania eliminującego dostrzeżoną dysfunkcję poprzez wprowadzenie analizy szokowej do konstruowania WPF, rozumianej jako dokonywanie oceny poziomu odporności finansowej JST na negatywne wydarzenia zewnętrzne wywołane szybkimi zmianami zachodzącymi w otoczeniu gospodarczym, zwłaszcza na rynkach finansowych. Moje badania dotyczące wrażliwości parametrów finansowych JST na zmiany sytuacji ekonomicznej dowodzą konieczności koncentrowania się na określeniu bezpiecznego poziomu zadłużenia JST oraz docelowej struktury zadłużenia JST przy wykorzystaniu modeli opartych na stress-testach. Punktem wyjścia do opracowania modelu analizy szokowej dla JST była implementacja metod stosowanych w sektorze bankowym oraz wyodrębnienie dwóch faz postępowania: organizacyjnej i procesowej. W pierwszej ustala się odpowiedzialności za prowadzenie analizy szokowej. Charakterystyczne dla tej fazy jest ustalenie nie tylko poziomu, na którym powinna być dokonywana analiza szokowa, lecz także tego, jak scenariusze rozwoju będą wpływały na posiadany portfel zadłużenia oraz jakie czynniki ryzyka będą uruchamiały poszczególne scenariusze. Na fazę procesową analizy szokowej składają się trzy grupy czynności. Pierwsza to zidentyfikowanie realnych scenariuszy rozwoju które mogą wpływać negatywnie na zaplanowane w WPF parametry związane z zadłużeniem, jak: stopy procentowe, kursy walutowe, płynność rynków, dostępność źródeł finansowania oraz czynniki wpływające na poziom wskaźników zadłużenia, zarówno tych ustawowo obowiązujących, jak i tych ustalonych dla JST w umowach kredytowych z instytucjami kredytującymi JST. Ocenie należy poddać parametry makroekonomiczne oraz budżetowe, wpływające na podstawowe czynniki ryzyka portfela długu. W pracy podkreślam, że jednym z podstawowych problemów do rozstrzygnięcia przy budowaniu scenariuszy szokowych jest ustalenie maksymalnego poziomu zmiennych parametrów ryzyka oraz oszacowanie statystycznego prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Druga grupa czynności związanych z fazą procesową budowania analizy szokowej to ustalenie skali wpływu scenariuszy szokowych na parametry portfela długu. Dla tego etapu rekomendowane są do wykorzystania statystyczne metody szacowania zmiennych parametrów. Do jednej z najbardziej rozpowszechnionych tego typu metod, stosowanych na przykład w systemie bankowym, należy obliczanie VAR (*Value at Risk*), wartości ponoszonego ryzyka z przyjętym statystycznym poziomem prawdopodobieństwa. Alternatywą do wykorzystania metody VAR jest budowanie dyskrecjonalnych maksymalnie niekorzystnych scenariuszy, co może prowadzić do niedoszacowania lub przeszacowania rozważanych wielkości. Pomocne w takim przypadku jest użycie tzw. symulacji historycznej. Polega ona na zidentyfikowaniu w przeszłości okresu, który odpowiadałby badanemu przez nas scenariuszowi szokowemu i zbadaniu na podstawie wartości zmiennych parametrów zachowania się danej pozycji WPF czy też obowiązującego limitu budżetowego. W publikacji podkreślam, że w zarysowanym modelu ważną rolę ogrywa przetestowanie scenariusza szokowego po wyeliminowaniu najbardziej ryzykownych czynników. Przydatne jest również zidentyfikowanie parametrów WPF, które najczęściej zachowują się w podobny sposób przy każdym z badanych scenariuszy szokowych. Będą one wymagały szczególnej uwagi przy zarządzaniu ryzykiem oraz zastosowania odpowiedniego poziomu rezerw. Efekty takiej symulacji powinny znaleźć odzwierciedlenie w końcowych rekomendacjach. Wyniki analiz porównywane są z planowanymi wielkościami w WPF, zwłaszcza pod kątem przekroczenia zaplanowanych rezerw oraz ustalonych wewnętrznych limitów. Istotne jest również oszacowanie poziomu prawdopodobieństwa zaistnienia scenariuszy szokowych. Ostatnim etapem w opisanym modelu jest prezentacja wyników analiz decydom w JST oraz opinii publicznej odnosząca się do rekomendowanego maksymalnego poziomu długu oraz terminów i kwot jego spłaty. Jednym z

postulatów formułowanych w publikacji jest dokonania odrębnej analiza zadłużenia w zakresie wypłacalności JST (możliwości spłaty długu przy zachodzących wieloletnich negatywnych zjawiskach) oraz płynności (możliwości krótkoterminowej obsługi zadłużenia przez JST). Końcowy wniosek formułuję następująco: analiza szokowa dla JST powinna być asymetryczna, skoncentrowana na przewidywanych negatywnych scenariuszach dla ustalenia odporność całkowitego zadłużenia oraz struktury zadłużenia na negatywne zjawiska finansowe. Na podstawie badań tego obszaru formułuję założenie, iż celem analizy szokowej dla JST powinno być:

- potwierdzenie utrzymania wielkości oraz struktury zadłużenia na poziomie możliwym do obsługi w długim horyzoncie czasowym,
- określenie, jaki koszt finansowy poniesie JST w przypadku zaistnienia określonej sytuacji kryzysowej,
- przedstawienie rekomendacji dotyczących ustanowienia dla danej JST wewnętrznych limitów zadłużenia,

W literaturze przedmiotu zagadnienie wykorzystania stress- testów do oceny zdolności JST do absorpcji negatywnych skutków załamania rozwoju gospodarczego nie znalazło jak dotąd szerszego odniesienia do sytuacji JST w Polsce. Lukę w tym zakresie staram się wypełnić w kolejnej publikacji - napisanej we współautorstwie - podanej w Poz. 3. Opisuję w niej model badań z wykorzystaniem stress- testu do oceny ryzyka dla gospodarki finansowej JST na tle przeglądu dorobku naukowego poświęconemu temu zagadnieniu. W badaniach wychodzę z założenia, że w zakresie optymalnego poziomu długu dla danej JST należy mieć na uwadze nie tylko przyjęty do założeń oficjalne scenariusz rozwoju sytuacji gospodarczej, ale też badać odmienne od zakładanego scenariusze rozwoju wynikające z pojawiających się zagrożeń np. wolniejszego wzrostu PKB, wyższego poziomu stóp procentowych a także konsekwencje np. zmian polityki pieniężnej banków centralnych czy też odpływu kapitału w kierunku innych rynków na skutek zmian w sytuacji geopolitycznej. Pomimo, że od kilku już lat stopy procentowe w krajach Unii Europejskiej osiągają najniższe historycznie poziomy to problemem jest brak pewności co do kierunków i tempa ich zmian w przyszłości. Wskazuję, że nieoczekiwany wzrost stóp procentowych przyczyni się do „wypychania” z budżetów JST wydatków rozwojowych na rzecz wydatków na obsługę zadłużenia. W artykule przedstawiono wyniki badań jakościowych oparte na analizie opisowej, w której wykorzystano bogatą literaturę przedmiotu. Badania ilościowe oparto o metodę systematyzacji informacji statystycznych oraz analizę źródłowych danych statystycznych. Wykorzystano metodę scenariuszową do analizy stopnia wrażliwości (stress testu) kosztów obsługi długu sektora samorządowego w Polsce na nieoczekiwany wzrost rynkowych stawek procentowych WIBOR 3M tj. wzrost ponad wartości prognozowane przez Ministerstwo Finansów (MF) i przedstawione w oficjalnych wytycznych dla sektora finansów publicznych. Badania przedstawione w publikacji umożliwiły identyfikację skali potencjalnych dodatkowych wydatków JST dla poszczególnych negatywnych scenariuszy wzrostu rynkowych stóp procentowych oraz wskazują na konieczność postrzegania zarządzanie ryzykiem jako integralnej części systemowego zarządzania długiem JST. Wyniki badań wskazują, że W Polsce samorządy narażone są na ryzyko wzrostu stóp procentowych a w efekcie na ryzyko obciążenia ich budżetów nieplanowanymi wydatkami. Skala tego ryzyka sięga od blisko 0,8 mld zł dla wzrostu stóp o 1,5 pkt. proc. ponad wartości przyjęte w oficjalnym scenariuszu MF do 2,0 mld zł rocznie dla wzrostu stóp o 3,0 pkt. proc. ponad wartości przyjęte w oficjalnym scenariuszu MF Wniosek formułowany w publikacji a dotyczący

wyeliminowania ryzyka nieplanowanego wzrostu kosztów obsługi długu w sektorze samorządowym to rekomendacja do zaciąganie zobowiązań zwrotnych w sektorze publicznym w oparciu o stałe stopy procentowe.

Problematykę zobowiązań zwrotnych JST badałem nie tylko w zakresie ryzyka zmian kosztów ich obsługi. Badania poszerzyłem o aspekt bilansowy w ujęciu skonsolidowanym. W publikacji podanej w Poz. 4. opisuję wyniki badań zagadnienia pomijanego jak dotąd w Polsce w dyskursie naukowym a dotyczącego zadłużenia skonsolidowanego JST. Badania przeprowadziłem dla lat 2006- 2016 w formie analiz porównawczych z wykorzystaniem zbiorczych i indywidualnych danych wybranych grup JST, w tym dużych JST mających status miast na prawach powiatu. Syntetyczne wyniki badań upoważniają do stwierdzenia, że na koniec 2016 r. JST w Polsce były zadłużone na kwotę wyższą o 23 247 676 364 zł od ich zadłużenia budżetowego a ich skonsolidowane zadłużenie wyniosło 92 267 610 640 zł. W publikacji przytaczam wyniki moich badań skazujące, że w ciągu dekady JST w Polsce zwiększyły zadłużenie budżetowe z 24,9 mld zł do ponad 69,0 mld zł przy czym w tym samym okresie ich skonsolidowane zadłużenie wzrosło z 32,4 mld zł do blisko 92,3 mld zł. Różnica między zadłużeniem skonsolidowanym a zadłużeniem budżetowym wzrastała corocznie: z poziomu 7,5 mld zł w 2006 r. do blisko 23,3 mld zł w 2016 r. W konkluzji podkreślam, że JST w Polsce obarczone są zadłużeniem wyższym o ponad jedną trzecią od ich objętego ustawowymi ograniczeniami zadłużenia budżetowego.

Skonsolidowane zobowiązania finansowe JST a poziom zadłużenia budżetowego w latach 2006-2016.

Lata	Bilans skonsolidowany - zobowiązania finansowe (1)	Sprawozdanie z wyk. budżetu - zadłużenie budżetowe (2)	Różnica (1 - 2)	Wskaźnik (1/2)
2006	32 464 834 137	24 949 121 870	7 515 712 267	130,1%
2007	35 228 509 666	25 876 097 086	9 352 412 579	136,1%
2008	38 243 892 463	28 774 694 104	9 469 198 359	132,9%
2009	51 755 918 904	40 294 344 286	11 461 574 618	128,4%
2010	71 296 526 579	55 093 871 830	16 202 654 749	129,4%
2011	81 327 072 757	65 756 468 387	15 570 604 370	123,7%
2012	86 854 380 552	67 834 514 978	19 019 865 574	128,0%
2013	89 458 230 636	69 159 111 886	20 299 118 750	129,4%
2014	93 985 398 078	72 109 871 088	21 875 526 990	130,3%
2015	96 251 243 789	71 634 679 846	24 616 563 943	134,4%
2016	92 267 610 640	69 019 934 276	23 247 676 364	133,7%

Średnia	69 921 238 018	53 682 064 513	16 239 173 506	130,6%
---------	----------------	----------------	----------------	--------

Źródło: Opracowanie własne

W publikacji opisuję dysfunkcję obecnego systemu raportowania finansowego w JST polegającą na pominięciu roli organu stanowiącego w ocenie i zatwierdzaniu bilansu skonsolidowanego oraz niepoddawaniu skonsolidowanego sprawozdania JST ocenie audytora zewnętrznego pomimo wysokich sum bilansowych i znaczenia tych sprawozdań dla oceny całokształtu sytuacji finansowej i majątkowej JST. W posumowaniu formułuję wniosek dotyczący objęcia obowiązkowym audytem skonsolidowanych bilansów największych JST w Polsce w celu potwierdzenia rzetelności i wiarygodności danych bilansowych, w tym z uwagi na ich znaczenie do oceny faktycznego poziomu zadłużenia JST.

Jak wykazałem we wcześniejszej publikacji zagadnienie zadłużenia JST ma dwa aspekty: budżetowy oraz pozabudżetowy. Dlatego też celem publikacji wieńczącej cykl powiązanych tematycznie publikacji jest artykuł przytoczony w poz. 5. w którym zastosowałem zintegrowane podejście do problemu, łączące zarówno perspektywę budżetową jak i bilansową w zakresie badań nad możliwościami rozwoju JST w aspekcie limitacji zadłużenia. Publikacja jest podsumowaniem zestawu badań dotyczących metodologii wyznaczania potencjału inwestycyjnego JST w ujęciu długoterminowym, zależności zdolności do obsługi zadłużenia JST od nadwyżek dochodów nad wydatkami bieżącymi oraz koncepcji wykorzystania dynamicznego modelu wieloletniego planowania JST z zastosowaniem scenariuszy kryzysowych (szokowych). Opierając się na dokonanym przeglądzie światowej literatury przedmiotu dowodzę, że deficyt budżetowy JST w Polsce może być wyższy niż faktycznie jest wykazywany z uwagi na mechanizm pozabudżetowego finansowania zadań. Do badań wykorzystałem sprawozdania z wykonania budżetu JST w Polsce za 2017 rok oraz skonsolidowane bilanse JST w Polsce za 2017 rok. Wnioski z badań sformułowałem w formie skonkretyzowanej propozycji zmian metodyki limitacji zadłużenia JST polegającej na wprowadzenie komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego do formuły limitowania obsługi zadłużenia. Istotą przedstawionej koncepcji wieloletniego własnego limitu zobowiązań finansowych JST jest rozszerzenie wskaźników limitujących szeroko rozumianą obsługę zadłużenia budżetowego o elementy wynikające ze skonsolidowanej analizy bilansowej dotyczącej zadłużenia pozabudżetowego. Pomimo, że zadłużenie pozabudżetowe formalnie nie obciąża długiem budżetu JST to jednak wymaga odpowiedniego sklasyfikowania w zakresie jego potencjalnych relacji z budżetem JST. W publikacji dokonuję klasyfikacji występujących w JST pozabudżetowych zobowiązań finansowych w zależności od relacji podmiotu zaciągającego zobowiązanie finansowe (wchodzące w skład skonsolidowanego bilansu JST) względem budżetu JST. Wyodrębniam następujące kategorie: braku relacji (BRB), ograniczonej relacji (ORB), pełnej relacji (PRB). W kategorii określonej jako BRB spłata zadłużenia pozabudżetowego nie wpłynie na konieczność wydatkowania środków budżetowych przez JST. W kategorii określonej jako ORB spłata zadłużenia pozabudżetowego może pociągnąć za sobą konieczność poniesienia dodatkowych wydatków budżetowych jeżeli JST finansuje z budżetu znaczącą część lub całość przychodów kredytobiorcy bądź też JST jest odpowiedzialna za sfinansowanie jego ujemnego wyniku finansowego. Z kolei w kategorii określonej jako PRB spłata zadłużenia pozabudżetowego oparta jest w całości o środki budżetowe JST kierowane do kredytobiorcy w formie dopłat do kapitału lub dotacji budżetowe bądź też JST jest odpowiedzialna finansowo za przejęcie zobowiązań kredytobiorcy. Podsumowując - relacja typu BRB będzie neutralna dla własnego limitu zobowiązań finansowych JST. Relacja typu ORB będzie

wpływała na własny limit zobowiązań finansowych JST w takiej proporcji w jakiej przychody kredytobiorcy finansowane są poprzez wydatki budżetowe JST z korektą w zakresie dotyczącym pokrycia potencjalnej straty finansowej kredytobiorcy. Relacja typu PRB z uwagi na pełne uzależnienie od finansowania budżetowego wymagałaby całkowitego włączenia do wyliczeń odnoszących się do limitu zobowiązań finansowych JST. Z badań wywodzę postulat wprowadzenie komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego (K) do ustawowej formuły limitowania obsługi zadłużenia. Alternatywnie - komponent dotyczący zadłużenia pozabudżetowego może stanowić dobrą praktykę w zakresie ujawniania wszelkich obecnych i potencjalnych obciążeń związanych z zadłużeniem JST służąc wzmocnieniu wiarygodności finansowej oraz transparentności w zakresie skonsolidowanego zadłużenia. Wnioski z moich badań mogą mieć istotne znaczenie dla kierunków dalszych badań nad zdolnością kredytową JST oraz znaczenie praktyczne związane z ujawnieniem pełnego ryzyka finansowego ciążącego nad zobowiązaniami JST.

5. Wkład w rozwój dyscypliny finansów.

Zbadanie procesu ewolucji w planowaniu budżetowym JST stanowi mój pierwszy oryginalny wkład do nauki finansów a wnioski z przeprowadzonych badań mają istotne znaczenie dla teorii jak i praktyki służąc szeroki rozumianemu podniesieniu sprawności działania władz lokalnych w zakresie wykorzystania mechanizmów planowania budżetowego do realizacji strategii rozwoju JST.

Ujawnienie dysfunkcji w procesie planowania wieloletniego JST polegających na wykorzystywaniu do planowania i prognozowania tylko jednego scenariusza rozwoju sytuacji gospodarczej oraz sformułowany w związku z tym wniosek dotyczący zastosowania mechanizmu stress- testów do oceny planów i prognoz JST jest moim drugim oryginalnym wkładem do nauki finansów odnoszącym się do aspektu zarządzania ryzykiem finansowym w sektorze publicznym. Propozycja badania odporności JST na zmiany parametrów ekonomicznych ma istotne znaczenie dla teorii i praktyki w zakresie instrumentów ograniczania ryzyka finansowego w JST.

Zwymiarowanie ryzyka finansowego ciążącego nad JST w Polsce w związku z potencjalną zmianą stóp procentowych stanowi mój kolejny wkład do nauki finansów.

Zidentyfikowanie dysfunkcji obecnego systemu raportowania finansowego w JST polegające na pominięciu roli organu stanowiącego w ocenie i zatwierdzaniu bilansu skonsolidowanego oraz niepoddawaniu skonsolidowanego sprawozdania JST ocenie audytora zewnętrznego stanowi kolejny mój wkład do nauki finansów.

Opracowanie koncepcji wieloletniego limitu zobowiązań finansowych JST ujmującej rozszerzenie wskaźników limitujących szeroko rozumianą obsługę zadłużenia budżetowego o elementy wynikające ze analizy skonsolidowanego bilansu JST w zakresie dotyczącej zadłużenia pozabudżetowego jest moim kolejnym wkładem w rozwój dyscypliny finansów. Skonkretyzowana propozycja zmian metodyki limitacji zadłużenia JST polegającej na wprowadzenie komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego ma istotne znaczenie dla teorii i praktyki w zakresie poprawy stabilności finansów publicznych w kontekście ujawnionego znaczącego zadłużenia pozabudżetowego przy zidentyfikowanym braku mechanizmów kontroli skonsolidowanego

zadłużenia JST. Proponowane działania wpisują się także w nurt poprawy przejrzystości i transparentności sektora publicznego

6. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo - badawczych

6.1 Nurty badawcze

Moje zainteresowania badawcze dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego koncentrują się na następujących nurtach:

- 1. Badania zdolności JST do finansowania działań rozwojowych.**
- 2. Modelu raportowania finansowego JST**
- 3. Optymalizacji działalności JST w zakresie finansów i rachunkowości**
- 4. Planowanie budżetowe i polityka długu**

W zakresie nurtu **1. Badania zdolności JST do finansowania działań rozwojowych** wyniki badań i analiz przedstawiłem w artykule napisanym we współautorstwie M. Czekaj, D. Rogowiecki: *Przewidywania w zakresie planów finansowych jednostek samorządu terytorialnego na kadencję 2018–2023, „Finanse Komunalne” 2018/7-8* prezentując badania dotyczące zamierzeń finansowych JST na lata 2019–2023, tj. na nową, wydłużoną do pięciu lat kadencję władz samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem prognoz dotyczących nakładów na wydatki majątkowe w konfrontacji z realizacją budżetów jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich pięciu latach. Wyniki badań planów i prognoz budżetowych zaprezentowałem w tabelach obejmujących podstawowe parametry budżetowe, takie jak: dochody, wydatki, wynik budżetowy i zadłużenie. Dowodzę, że porównania kadencyjne nie mogą być wprost zastosowane, lecz wymagają uwzględnienia korekt. Podsumowujący wniosek z badań i analiz jest następujący: władze JST nowej, pięcioletniej kadencji mogą zwiększyć planowane nakłady na wydatki majątkowe o blisko 10,9% w porównaniu z wykonanymi nakładami na ten cel w ostatnich pięciu latach co oznacza wzrost inwestycji o 21.668 mln zł do wartości 220.638 mln zł. Zmodyfikowany obraz finansów JST na nowa kadencję przedstawiam w tabeli.

Skorygowane parametry budżetowe JST na lata 2014–2018 i lata 2019–2023

Wyszczególnienie	Jedn.	łącznie lata 2014-2018 po korektach	łącznie lata 2019-2023 po korektach	Różnica	Dynamika %
Dochody ogółem, z tego:	mln zł	1 085 301	1 222 292	136 991	112,6
- dochody bieżące	mln zł	980 436	1 116 764	136 328	113,9
- dochody majątkowe	mln zł	104 867	105 528	661	100,6
Wydatki ogółem, z tego:	mln zł	1 089 201	1 229 733	140 532	112,9
- wydatki bieżące	mln zł	890 232	1 009 096	118 864	113,4
- wydatki majątkowe	mln zł	198 970	220 638	21 668	110,9
Wynik budżetu (dochody - wydatki)	mln zł	-3 901	-7 443	-3 542	-
Stan zadłużenia na koniec okresu	mln zł	74 428	89 750	15 322	120,6

Źródło: Opracowanie własne

W publikacji z tego samego nurtu badawczego: Mirosław Czekaj, *Finansowanie rozwoju samorządu terytorialnego – potencjał i bariery*, „Finanse Komunalne” 2017/10 dowodzę, że ciągu 10 lat - to jest od 2007 r. do 2016 r.- wydatki bieżące JST wzrosły o blisko 77 %. przy wzroście dochodów bieżących o niecałe 70 %. W rezultacie nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów bieżących w JST w 2016 roku była o 1/3 niższa w porównaniu do tej z 2007 roku i spadła w przeciągu 10 lat o 4 punkty procentowe z 14 % do 10%. W publikacji prezentuję hipotezę, że przy wzrastającej presji na wzrost wydatków bieżących wyzwaniem dla JST staje się zapewnienie odpowiedniego finansowania inwestycji rozwojowych. Istotne znaczenie może mieć w przyszłości wprowadzanie w JST rozwiązań proefektywnościowych. Jednakże dostrzegam, że w praktyce bodźce i zachęty do wdrażania takich rozwiązań przez JST nadal są ograniczone. Jak wskazują obserwacje uwaga sektora budżetowego skupiona jest na rozwiązywaniu bieżących problemów. Wywodzę z przeprowadzonych badań, iż nakreślenie obszarów racjonalizacji wydatków a następnie uzyskanie zwiększania efektywności działania powinno przełożyć się w JST na odbudowanie nadwyżek operacyjnych, którą będzie może przeznaczyć na dodatkowe wydatki związane z realizacją nowych inwestycji rozwojowych.

W ramach tego nurtu w analizie zaprezentowanej w publikacji: Mirosław Czekaj, *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014-2020 – występujące ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2015/1-2 podkreślam, że na starcie perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014-2020 JST pozostają, obok przedsiębiorstw, jednym z dwóch głównych beneficjentów unijnej pomocy. Wskazuję, że są one w gorszej sytuacji finansowej niż przed laty. Poczyniły wielkie inwestycje między innymi dzięki dotacjom z okresu 2007-2013, ale też musiały ponieść wydatki na wkład własny, często sfinansowany z kredytów. W podsumowaniu przedstawiam wniosek wskazujący, że przestrzeń do zaciągania nowego zadłużenia JST otwierała się będzie wraz ze spłatą poprzednio zaciągniętych zobowiązań co w konsekwencji może przesunąć w czasie realizację dodatkowych inwestycji z dofinansowaniem z budżetu UE lub przejściowo zwiększyć zadłużenie JST.

W zakresie nurtu **2. Model raportowania finansowego JST** dorobek przedstawiłem w publikacji: Mirosław Czekaj, *Kierunki zmian w prezentacji sprawozdań finansowych dużych miast w Polsce a międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego*, „Finanse Komunalne” 2017/11

opisującej wyniki badań porównawczych sprawozdań finansowych JST. Badanie dotyczyło zakresu ujawnianych informacji w sprawozdaniach finansowych w takich kategoriach, jak: wprowadzenie do sprawozdania, opis zakresu działalności, opis polityk rachunkowości, dodatkowa informacja o majątku trwałym, informacja o jednostkach zależnych, informacja o zadłużeniu, struktura przychodów, transakcje z jednostkami powiązаныmi. Z moich badań wynika, że zakres informacji w sprawozdaniach finansowych miast jest zróżnicowany. Najszerszy zakres ujawnień przedstawia sprawozdanie finansowe m.st. Warszawa. Dużą szczegółowością wyróżniają się sprawozdania finansowe Gdańsk i Szczecin. Dokonałem opisu modelu sprawozdania finansowego nawiązującego do najlepszych światowych praktyk w tym zakresie dotyczących międzynarodowych zasad i wytycznych w odniesieniu do sektora publicznego (IPSAS). Według zaproponowanego modelu sprawozdanie finansowe przedstawia ogólne informacje o JST, prezentuje ogólne zasady zarządzania ryzykiem w JST, opisuje podstawy prawne sporządzenia sprawozdania, zawiera informacje o korekcie bilansu otwarcia danego roku oraz omawia stosowane przez JST zasady rachunkowości. Ważną rolę w modelu odgrywają dane zawarte w pozycji dodatkowe informacje i objaśnienia do sprawozdania finansowego, które prezentują informacje o poszczególnych składnikach aktywów trwałych, dane o stanie rezerw, informacje o zadłużeniu samorządu na koniec roku i jego strukturze oraz warunkach obsługi a także informacje o pozabilansowych zabezpieczeniach, w tym udzielonych gwarancjach i poręczeniach, także wekslowych oraz informacje o systemie zarządzania ryzykiem, rozliczeniach podatkowych JST, w tym rozliczeniach dotyczących VAT. W pracy nawiązałem do pomijanych w analizach rachunkowości i sprawozdawczości JST wzorów wynikających z międzynarodowych standardów to jest IPSAS. Dokonałem analizy porównawczej sprawozdania finansowego Warszawy do sprawozdania finansowego Johannesburga - którego sprawozdanie finansowe, z uwagi na zakres wykazywanych danych, uznane zostało za sprawozdanie wzorcowe, opracowane na podstawie IPSAS. Analiza upoważnia mnie do postawienia wniosku, iż zakres informacyjny nowego modelu sprawozdania finansowego m.st. Warszawy w znaczącym stopniu pokrywa się z zakresem informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym Johannesburga przybliżając zastosowany w Warszawie model do najlepszych praktyk w tej dziedzinie. Analiza problematyki sprawozdań finansowych pozwoliła mi na zidentyfikowanie i opisanie dysfunkcji w obszarze porównywalności danych zawartych w sprawozdaniach finansowych JST odnoszących się do ujawnień dotyczących gruntów oddanych w wieczyste użytkowanie. Sklasyfikowałem cztery różne sposoby ewidencji księgowej i prezentacji gruntów oddanych przez JST w wieczyste użytkowanie. Z badań wywodzę wniosek, że różnorodność w tym zakresie jest przyczyną ograniczonej porównywalności sprawozdań finansowych między JST.

W ramach tego nurtu wyzwania w zakresie raportowania i sprawozdawczości JST były przedmiotem publikacji napisanej we współautorstwie: Mirosław Czekaj, Bogdan Nawrocki, *Możliwości i potrzeby zastosowania zintegrowanego raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w] Samorząd Terytorialny w 20 lat po reformie administracyjnej państwa. (red. nauk. Gliniecka J., Drywa A., Juchniewicz E., Sowiński T.) CeDeWu, Warszawa 2018 w której prezentuję zarys koncepcji zintegrowanego raportowania w JST. Wskazuję, że raport zintegrowany może być narzędziem współpracy i budowania relacji z mieszkańcami, podmiotami gospodarczymi i potencjalnymi inwestorami. Narzędzia analityczne oparte na szerokim dostępie danych wspomagają zarządzanie biznesowe w podmiotach gospodarczych, dlatego JST powinny dokonać analiz, jakie dane są niezbędne do rozwijania tego typu możliwości, a system raportowania zintegrowanego powinien pozostawiać sporą elastyczność dla poszczególnego JST oraz ich specyficznych grup w zakresie

udostępnianych informacji. Prezentowane dane i informacje powinny umożliwiać dokonywanie porównań pomiędzy poszczególnymi JST, jak również w ujęciu historycznym. Uwzględniając określone przez OECD zasady dobrego zarządzania budżetowego jak również wytyczne koncepcyjne nowej formy sprawozdawczości w zintegrowanych raportach JST zaproponowałem model raportu JST obejmujący kolejno: zwięzły opis prowadzonej działalności w poszczególnych obszarach, istotne informacje dotyczące kwestii środowiskowych, pracowniczych i społecznych oraz ujawniają m.in. opis polityki prowadzonej w danym zakresie, jej rezultatów oraz ryzyka, w tym zarządzania ryzykiem w kwestiach niefinansowych. JST oprócz danych o charakterze finansowym, powinny, w miarę możliwości dostarczać interesariuszom także danych społecznych i środowiskowych. Zagadnienia przedstawione w tej publikacji stanowiły uzupełnienie i rozwinięcie tematu dysfunkcji w systemie sprawozdawczości i raportowania finansowego JST zaprezentowanych w publikacji: Mirosław Czekaj, Beata Filipiak, *Założenia i warunki wyjściowe do budowy modelu sprawozdawczości finansowej* [w] *Metodyka Kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009 r. Moje badania przeprowadzone w latach 2006 -2009 wskazywały, że w Polsce nie wykształcił się model kompleksowego sprawozdania finansowego JST. Kluczową rolę odgrywa opisowe sprawozdanie roczne z wykonania budżetu a praktycznie pomijane były w ocenach sprawozdania bilansowe, szczególnie sprawozdania skonsolidowane. Mankamentem systemu raportowania jest brak syntetycznego, całościowego obrazu sytuacji finansowej i majątkowej JST wraz z jej jednostkami dla których jest organem założycielskim. Mając na uwadze grono odbiorców kompleksowego sprawozdania finansowego – od organu stanowiącego JST i zarządów JST po instytucje finansowe i agencje ratingowe – formułuję pogląd o konieczności modyfikacji systemu raportowania tak, by nowy model sprawozdania JST co do formy był zbliżony do raportów rocznych spółek giełdowych a jego zawartość informacyjna stanowiła kompendium informacji o sytuacji finansowej i majątkowej JST zarówno w ujęciu bilansowym jak i kasowym.

Zagadnienie zmian w nadzorze i odpowiedzialności za raportowanie JST przedstawiłem w publikacji: Mirosław Czekaj, *Kierunki prac komitetu audytu w jednostkach samorządu terytorialnego będących jednostkami zainteresowania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 1/2018. Wskazuję w pracy, że sektorze finansów publicznych pod identyczną nazwą komitet audytu funkcjonują dwa odrębne rodzaje komitetów. Pierwsze z nich pod nazwą komitet audytu powołuje w drodze zarządzenia minister kierujący działem administracji rządowej. Celem takiego komitetu audytu jest doradztwo świadczone na rzecz ministra kierującego działem w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz skutecznego audytu wewnętrznego. Komitetom audytu działającym na mocy ustawy o finansach publicznych w sektorze rządowym wyznaczono 7 szczegółowych zadań. Zakłada się, że działanie komitetu audytu mieścić się będą w ramach ustawowych zadań z uwzględnieniem ich roli doradczej i nie zakłada się ingerowania komitetów audytu w zarządzanie jednostką. Drugi rodzaj komitetów audytu w sektorze publicznym to komitety audytu powoływane przez organy stanowiące JST będące Jednostkami Zainteresowania publicznego (JZP). Działają one wyłącznie w sektorze samorządowym od drugiej połowy 2017 roku. Dokonałem analizy porównawczej komitetów audytu działających w sektorze publicznym w odniesieniu do zakresu działania, podstawy prawnej powołania, zadań, składu oraz zasad wynagrodzenia członków komitetu.



Komitety audytu w sektorze finansów publicznych w Polsce w 2017 r.

Zakres działania	Działają w ministerstwach	Działają w JST będących JZP
Podstawa prawna	art. 288 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.)	art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. poz. 1089)
Zadania	<ul style="list-style-type: none"> – sygnalizowanie istotnego ryzyka; – sygnalizowanie istotnych słabości kontroli zarządczej oraz proponowanie jej usprawnień; – wyznaczanie priorytetów do rocznych i strategicznych planów audytu wewnętrznego; – przegląd istotnych wyników audytu wewnętrznego oraz monitorowanie ich wdrożenia; – przegląd sprawozdań z wykonania planu audytu wewnętrznego oraz z oceny kontroli zarządczej; – monitorowanie efektywności pracy audytu wewnętrznego, w tym przeglądanie wyników wewnętrznych i zewnętrznych ocen pracy audytu wewnętrznego; – wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego; – składanie sprawozdań z realizacji <i>zadań</i> ministrowi 	<ul style="list-style-type: none"> – monitorowanie procesu sprawozdawczości finansowej; – monitorowanie skuteczności systemów kontroli wewnętrznej i systemów zarządzania ryzykiem oraz audytu wewnętrznego; – monitorowanie wykonywania czynności rewizji finansowej, w szczególności przeprowadzania przez firmę audytorską badania sprawozdania finansowego; – kontrolowanie i monitorowanie niezależności biegłego rewidenta i firmy audytorskiej; – informowanie organu nadzorczego lub kontrolnego jednostki zainteresowania publicznego o wynikach badania oraz wyjaśnianie, w jaki sposób badanie to przyczyniło się do rzetelności sprawozdawczości finansowej, a także jaka była rola komitetu audytu w procesie badania; – dokonywanie oceny niezależności biegłego rewidenta oraz wyrażanie



	<p>kierującemu działem oraz Ministrowi Finansów;</p>	<p>zgody na świadczenie przez niego dozwolonych usług niebędących badaniem;</p> <ul style="list-style-type: none"> - opracowywanie polityki wyboru firmy audytorskiej do przeprowadzania badania; - opracowywanie polityki świadczenia przez firmę dozwolonych usług niebędących badaniem; - określanie procedury wyboru firmy audytorskiej; - przedstawianie organowi nadzorcemu lub kontrolnemu; rekomendacji, - przedkładanie zaleceń mających na celu zapewnienie rzetelności procesu sprawozdawczości finansowej;
Skład	<p>Nie mniej niż 3 członków, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> - - wskazana przez ministra osoba w randze sekretarza lub podsekretarza stanu jako przewodniczący komitetu; - - co najmniej 2 osoby, niebędące pracownikami ministerstwa zwane członkami niezależnymi; 	Przynajmniej 3 członków ze składu organu stanowiącego JST.
Wynagrodzenie	Członkowie niezależni wykonują swoje zadania za wynagrodzeniem.	Bez dodatkowego wynagrodzenia za pracę w Komitecie Audytu.

Ustanowienie w JST będących JZP komitetów audytu stanowi ważny czynnik poprawy jakości i przejrzystości sprawozdawczości sektora publicznego i rozszerzy pola współpracy z biegłym rewidentem. W wyniku własnych badań zidentyfikowałem w Polsce 4 JST o statusie JZP zobowiązane do powołania Komitetu Audytu. W tym zakresie dostrzegam lukę badawczą – brak badań i analiz dotyczących roli i znaczenia Komitetów Audytu w procesie odpowiedzialności za sprawozdawczość finansowa i raportowanie JST. W publikacji formułuję tezę, że rozwój komitetów audytu w JST w

dużej mierze może inspirować się dobrymi praktykami komitetów audytu działającymi od 2009 roku w spółkach publicznych, szczególnie w dużych instytucji finansowych bezpośrednio nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego.

W zakresie nurtu **3. Optymalizacji działalności JST w zakresie finansów i rachunkowości** mój dorobek naukowy opisałem w publikacji napisanej we współautorstwie: Czekaj M., Sztandera P., *Modelowanie procesów ewidencji księgowej m. st. Warszawy przy wykorzystaniu notacji BPMN*, *Finanse Komunalne*, 2012/3. Tematyka modelowania procesów biznesowych w JST nie była do tej pory przedmiotem publikacji naukowych. W publikacji opisuje zastosowanie notacji BPMN w modelowaniu i optymalizacji procesów ewidencji księgowej JST. Moim dorobkiem jest opis organizacji i przebiegu prac, identyfikacja etapów prac i działań oraz zdiagnozowanie możliwości optymalizacyjnych procesów w kategoriach takich jak czas, koszty i jakość. Innowacyjne zastosowanie BPMN w JST porządkuje wiedzę, prowadzi do optymalizacji procesów zwiększając ich wydajności oraz stwarzając możliwości obniżenia kosztów obsługi księgowej. W publikacji przedstawiłem model procesu ewidencji, zdefiniowałem proces i reguły modelowania wyodrębniając: zdarzenia, czynności, dokumenty, jednostki organizacyjne, operatory logiczne oraz ich powiązanie pokazując dynamiczne relacje pomiędzy poszczególnymi elementami tego procesu. Implementacja koncepcji modelowania procesów w rachunkowości JST przyczyni się do zwiększenia wydajności w zakresie procesów księgowych oraz do zmniejszenia kosztów obsługi.

W zakresie nurtu **4. Planowanie budżetowe i polityka długu** opublikowałem następujące artykuły naukowe: Mirosław Czekaj, *Wieloletni plan inwestycyjny a budżet gminy w kontekście analizy jej zdolności kredytowej (na przykładzie Szczecina)*, „*Finanse Komunalne*” 2000/1; Mirosław Czekaj, *Innowacje w zarządzaniu finansami metropolii na przykładzie m. st. Warszawy*, „*Finanse Komunalne*” 2010/10; Mirosław Czekaj, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego – aspekty prawne, finansowe i płynnościowe na tle doświadczeń m. st. Warszawy*. w: *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*” nr 36 z 2011 r; Mirosław Czekaj, *Wieloletnia prognoza finansowa i budżet jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – dwa odrębne czy jeden spójny dokument?* „*Finanse Komunalne*” 2015/11, Mirosław Czekaj, Paweł Kondraszewicz, *Wieloletnia prognoza finansowa – narzędzie administracyjne czy zarządcze*, „*Finanse Komunalne*” 2016/11.

Moje analizy wskazują, iż konstruowanie planów w zakresie finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków budżetowych wymaga powiązania z analizą zdolności kredytowej JST osadzoną w układzie wieloletnich ram budżetowych. Moje badania wskazują, że budżety na przykład m. st. Warszawy prezentowane były wraz z rozwinięciem na kolejne dwa lata co oznaczało faktyczne kroczące planowanie dochodów i wydatków bieżących w horyzoncie 3 lat oraz 5 letni horyzont planowanie wydatków inwestycyjnych stanowiąc nowy mechanizm zwiększania efektywności w planowaniu budżetowym poprzez wzmacnianie efektywnej alokacji ograniczonych zasobów finansowych JST przy zachowaniu bezpieczeństwa finansowego. Dowodzę, że świadomość wyznaczonych priorytetów i możliwości finansowych JST pozwala na wybór optymalnej ścieżki rozwoju i ma decydujące znaczenie dla odpowiedniej hierarchizacji realizacji zadań. Wskazuję też, że potencjał inwestycyjny JST może być czasowo wspierany środkami zewnętrznymi, zarówno zwrotnymi w postaci kredytów, czy emisji obligacji, jak również bezzwrotnymi, w szczególności pozyskiwaniem środków unijnych. Istotnym posumowaniem rozważań jest stwierdzeniem wskazujące, że większość inwestycji JST nie generuje wyłącznie wydatków jednorazowych związanych

z ich realizacją a pociąga za sobą również dodatkowe wydatki związane z ich przyszłą eksploatacją. Z drugiej strony mogą one w niektórych przypadkach generować dodatkowe dochody bądź oszczędności w kosztach eksploatacji majątku JST. Dowodzą, że na poziom zdolności inwestycyjnej JST pośrednio wpływają też ograniczenia ustawowe, odnoszące się do dopuszczalnego poziomu wydatków bieżących limitowanego pułapem dochodów bieżących oraz ograniczenia ustawowe w obciążeniach budżetu w związku z obsługą długu powiązane z trzy - letnim poziomem nadwyżek operacyjnych i dochodami uzyskiwanymi ze sprzedaży majątku. Prezentuję stanowisko wywiedzione z badań, iż Wieloletnia Prognoza Finansowa, szczególnie w dużych JST, pełni funkcję dokumentu strategicznego, podlegającego systematycznemu monitorowaniu i aktualizacji oraz uszczegóławianiu zmniejszając rolę i znaczenie formalnego, rocznego budżetu.

6.2 Inne osiągnięcia naukowe

Do moich pozostałych osiągnięć naukowych zaliczam:

Recenzję książki dotyczącej całkowicie nowej sytuacji dla finansów JST związanej z obowiązkową od 2017 roku zmianą modelu rozliczeń podatkowych w podatku od towarów i usług na rzecz scentralizowania tych rozliczeń w każdej JST: A. Bartosiński, *Centralizacja rozliczeń VAT w samorządach. Komentarz*, Warszawa 2017 r. Wolters Kluwer opublikowaną w „*Finansach Komunalnych*” Nr 6/2017.

Recenzję książki: M. Bitner, K. Cichocki, J. Sierak *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Warszawa 2013 r. Polska Akademia Nauk Instytut Badań Systemowych.

Recenzje artykułów zgłoszonych do publikacji w kwartalniku „*Studia i Materiały*” Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

6.3 Udział w konferencjach

Rezultaty moich dokonań naukowych przedstawiałem w formie referatów i wystąpień na następujących konferencjach:

Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego: *Planowanie wieloletnie – Efektywność wydatków publicznych – Benchmarking. 2019.* Warszawa 25 marca 2019 r. Na konferencji wystąpiłem w ramach panelu „*Środki europejskie szansą czy długofalowym zagrożeniem szybszego rozwoju lepszej jakości usług publicznych w samorządach*”.

Kolegium Ekonomiczno-Społecznego - Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Seminarium naukowe: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w nowej perspektywie unijnej.* Warszawa 15 marca 2019 r. Na konferencji zaprezentowałem wystąpienie „*Potencjał rozwojowy Warszawy a wsparcie środkami z Unii Europejskiej*”.

Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie - Szkoła Główna Handlowa w Warszawie: X ogólnopolska konferencja „Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce” pt. Przedsiębiorstwo wobec nieciągłości rozwoju. Cyfryzacja i dostęp. Polaryzacja i dostosowanie: Warszawa 7 marca 2019 r. Na konferencji zaprezentowałem wystąpienie „Czy miasta mogą efektywnie wspierać innowacyjność przedsiębiorstw?”.

Wydział Nauk Ekonomicznych - Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie: XI Międzynarodowe Forum Finansowo-Bankowe. Warszawa -Jachranka 22 – 23 października 2018 r. Na konferencji wygłosiłem referat „Obraz skonsolidowanego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce”.

Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Polska Izba Biegłych Rewidentów, Unia Metropolii Polskich: Odpowiedzialny Samorząd z Bieglym Rewidentem. Łódź 17 – 18 września 2018 r. Na konferencji byłem prowadzącym panel „Wsparcie Bieglego Rewidenta – ograniczenie ryzyka w JST: podzielić ryzykiem z bieglym rewidentem” z wystąpieniem wprowadzającym dotyczącym ryzyka związanego z raportowaniem i audytowaniem JST.

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Krakowska Szkoła Biznesu w Krakowie: XIV Międzynarodowy Kongres MBA, Kraków 18-20 maja 2018 r. Na konferencji zaprezentowałem wystąpienie „Zastosowania zintegrowanego raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego”.

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego: III Międzynarodowa Konferencja Finansów JST. Gdańsk 16 kwietnia 2018 r. Na konferencji wygłosiłem referat „Możliwości i potrzeby zastosowania zintegrowanego raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego”.

Wolters Kluwer, Finanse Komunalne, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych: *Finasowanie zadań przez JST*. Warszawa 8 czerwca 2017 r. Na konferencji zaprezentowałem wystąpienie „Finasowanie rozwoju samorządu terytorialnego – potencjał i bariery”.

Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego: *Planowanie wieloletnie – Efektywność wydatków publicznych – Benchmarking*. Warszawa 7 kwietnia 2017 r. Na konferencji wystąpiłem w ramach panelu „Odpowiedzialne wydatkowanie środków publicznych – perspektywa samorządu”.

Wolters Kluwer, Finanse Komunalne, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych: *Planowanie wieloletnie w finansach samorządowych*. Ossa 6 czerwca 2016 r. . Na konferencji wygłosiłem referat „Wieloletnia prognoza finansowa – narzędzie administracyjne czy zarządcze?”.

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego: Międzynarodowe Seminarium Prawa Finansowego Samorządu Terytorialnego: *Finasowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*. Gdańsk 25 kwietnia 2016 r. Na konferencji wygłosiłem referat „Procedury wyrównawcze w EKST – dysfunkcyjność aktualnego mechanizmu wyrównawczego na przykładzie m. st. Warszawy”.

Koło Naukowe Samorządu i Administracji Publicznej przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego: *Ogólnopolska konferencja finanse JST*. Warszawa 4 grudnia 2015 r. Na konferencji wygłosiłem referat „Planowanie budżetowe w JST na przykładzie m. st. Warszawy”.

Wolters Kluwer, Finanse Komunalne, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych: *Finanse samorządów – doświadczenia i perspektywy*. Jachranka 8 czerwca 2015 r. Na konferencji wygłosiłem referat „WPF i budżet – dwa odrębne, czy jeden spójny dokument”.

Wolters Kluwer, Finanse Komunalne: *Efektywne zagospodarowanie środków finansowych przez JST w nowej perspektywie unijnej*. Serock 29 września 2014 r. Na konferencji przedstawiłem wystąpienie o sytuacji finansowej JST oraz byłem moderatorem pierwszej sesji konferencji dotyczącej ekonomicznych aspektów finansowania działalności JST.

Krajowa Izba Biegłych Rewidentów: *I Ogólnopolska konferencja - Ryzyko pod kontrolą*. Warszawa 10 maja 2012 r. Na konferencji przedstawiłem wystąpienie w ramach panelu: *Źródła ryzyka związane z zasadami funkcjonowania Komitetów Audytu w kontekście odpowiedzialności za raportowanie*.

Europejski Kongres Gospodarczy: *Finanse Jednostek Samorządu Terytorialnego*. Katowice 14-16 maja 2012 r. Na konferencji wygłosiłem referat „Złoto reguła złotym środkiem sanacji systemu finansów JST”.

Bank Światowy : *Zarządzanie finansami na szczeblu regionów i dużych miast w trudnych czasach*. Warszawa 15 października 2012 r. Na konferencji przedstawiłem wystąpienie „*Problemy planowania i prognozowania budżetowego w JST w czasach kryzysowych*”.

Wyższa Szkoła Bankowa: *Zarządzanie finansami w sektorze publicznym – dług publiczny, zagrożenia i kierunki zmian*. Poznań 6 grudnia 2011 r. Na konferencji prezentowałem wystąpienie dotyczące metodyki zarządzania długiem JST.

Samorządowe Forum Kapitału i Finansów, Municipium: *Zdolność systemu bankowego do zaspokajania potrzeb kredytowych samorządów*. Warszawa 6 października 2009 r. Na konferencji prezentowałem wystąpienie dotyczące identyfikacji potrzeb JST w zakresie finansowania zwrotnego.

Samorządowe Forum Kapitału i Finansów, Municipium: *Zmiany w systemie i wokół systemu finansów samorządowych*. Warszawa 7 października 2008 r. Na konferencji prezentowałem wystąpienie dotyczące wpływu zmian w otoczeniu na sytuację finansową JST ze szczególnym uwzględnieniem m. st. Warszawy.

Byłem inicjatorem i organizatorem a także prelegentem Międzynarodowej Konferencji Finansów Lokalnych: *Kryzys na rynkach finansowych a innowacje w finansowaniu metropolii*. Warszawa, 6 listopada 2009 r. prezentującej dorobek samorządów Goeteborga, Rygi, Wilna, Wiednia i Warszawy , Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Rozwoju Rady Europy, międzynarodowych agencji ratingowych FITCH i MOODY'S oraz naukowców z Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu i Uniwersytetu Szczecińskiego.

Brałem udział w konferencjach międzynarodowych dotyczących finansów lokalnych z głosem w dyskusji:

The European Local & Regional Government Finance Conference: *Constructing New Financing Models for Europe's Cities and Regions. How to finance services and deliver more for less*. Istanbul 19 – 20 September 2011.

The European Local & Regional Government Finance Conference: *Constructing New Financing Models for Europe's Cities and Regions*. Madrid 17 – 18 May 2010 .

The European Local & Regional Government Finance Conference: *The Credit Crunch, the Economic Slowdown and What This Means for Europe's Regions and Cities*. Barcelona 11 May 2009 .

The European Local & Regional Government Finance Conference: *Cities, Regions and the New Economic Outlook*. Rome 2008.

6.4 Inne osiągnięcia i dorobek

Jestem promotorem pomocniczym w przewodzie doktorskim realizowanym na ścieżce anglojęzycznej: „Determinants of debt cost in selected Central-Eastern European cities” mgr Justyny Sobolewskiej - otwartym uchwałą Rady Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego z 23 stycznia 2019 r. Doktorat realizowany jest w ramach studiów doktoranckich „Wielokulturowe zarządzanie w erze globalizacji” - finansowanie z grantu NCBR. Mgr Justyna Sobolewska realizuje badania w zespole badawczym: Analiza porównawcza problemów zarządzania finansami na poziomie mikro i makro w różnych krajach/kulturach.

Jestem autorem sylabusu do wykładów w ramach studiów podyplomowych *Zarządzanie Miastem i Polityka Miejska* Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w roku akademickim 2016/2017 w zakresie zajęć: *Uwarunkowania budowy strategii finansowej miast*.

Współpracuję z Wydziałem Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu „Multicultural Management in the Era of Globalization” realizowanego w ramach funduszy strukturalnych UE: POWR.03.02.00-00-1053/16-00 Operational Programme Knowledge Education Development 2014-2020.

W projekcie naukowym KBN - projekt badawczy MNiSW Nr 1 H02C 103 30 prowadzony w latach 2006 – 2009, kierownik grantu: prof. dr hab. B. Z. Filipiak – *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki i kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego jako narzędzie wspierające procesy podejmowania decyzji w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami publicznymi* byłem wykonawcą grantu w zakresie konsultacji i przygotowania narzędzia badawczego (ankiety), opracowania materiału badawczego i udział w konsultacjach merytorycznych nad metodyką oceny sytuacji JST oraz przygotowałem części raportu końcowego z projektu wydanego w formie książki. Projekt został pozytywnie zakończony.

W ramach projektu Banku Światowego opracowałem i wygłosiłem 22 września 2014 roku wykład dedykowany Shanghai Municipal Finance Bureau o metodach planowania wydatków budżetowych, zasadach i uwarunkowaniach zarządzania długiem, ocenach bezpieczeństwa zadłużenia i zasadach raportowania finansowego w sektorze publicznym w Polsce.

W latach 2011 – 2017 prowadziłem serie wykładów dotyczących uwarunkowań systemu finansów lokalnych w Polsce dla obcokrajowców: z Armenii (2011 r), Gruzji (2012 r oraz 2017 r.), Mongolii (2012 r.) i Ukrainy (2014 r. oraz 2015 r).

13 czerwca 2018 roku na portalu internetowym Polskiej Izby Biegłych Rewidentów opublikowano wywiad ze mną w zakresie dotyczącym funkcjonowania komitetów audytów w JST będących jednostkami zainteresowania publicznego.

23 lutego 2012 roku w Dzienniku Gazecie Prawnej wystąpiłem w charakterze eksperta w dyskusji redakcyjnej (opublikowanej na łamach gazety) dotyczącej reakcji JST na kryzys finansowy i spowolnienie gospodarcze.

24 czerwca 2011 roku internetowy portal ekonomiczny *Obserwator Finansowy* wydawany pod egidą Narodowego Banku Polskiego opublikował wywiad ze mną przeprowadzona przez redaktora K. Bienia wpisujący się w nurt dyskusji o potrzebach limitowania deficytów budżetów JST oraz rozwiązaniach ograniczających przyrost zadłużenia sektora samorządowego.

Od 2007 r. działam w Zarządzie Unii Metropolii Polskich współorganizując spotkania i konferencje dotyczące praktycznych oraz naukowych aspektów finansów publicznych, w tym nowoczesnych technik i metod planowania budżetowego, możliwości i ograniczeń w wykorzystaniu finansowania zwrotnego w rozwoju JST, odporności finansów JST na sytuacje kryzysowe z udziałem przedstawicieli środowiska naukowego.

Od 2009 roku organizuję wykłady dla pracowników pionu finansów m. st. Warszawy z udziałem naukowców m. in. z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Uniwersytetu Szczecińskiego celem popularyzacji i transferu wiedzy dotyczącej finansów publicznych do praktyki JST.

7. Podsumowanie osiągnięć naukowo – badawczych i popularyzujących naukę

Podsumowując, moje osiągnięcia naukowe zawarte w publikacjach po uzyskaniu stopnia doktora stanowią istotny wkład w rozwój dyscypliny finanse i obejmują pozycje dotyczące kluczowych obszarów w nowatorskim ujęciu, wypełniając lukę badawczą w zakresie finansów JST przyczyniające się do poprawy transparentności i jakości zarządzania finansami publicznymi, ograniczając ryzyko finansowe a moja szeroka aktywność na forum konferencyjnym w zakresie popularyzacji wyników badań oraz moja aktywność zawodowa w zakresie wdrożeń innowacyjnych rozwiązań w JST pozwalają stwierdzić, iż ściśle dotyczą one dyscypliny nauki finanse i uprawniają mnie do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego w dyscyplinie finanse.

Mirótaw Cielaj