



Horyzonty Polityki  
2012, Vol. 3, N° 5

**ŁUKASZ POKRYWKA**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Prawo finansów publicznych i kontrowersje wokół oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce**

### *Streszczenie*

Artykuł podejmuje problematykę nieprecyzyjnych zapisów w polskim prawie finansów publicznych wpływających na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano analizy aktów prawnych determinujących kształt sektora finansów publicznych i przedstawiono luki wykorzystywane przez władze lokalne. Najważniejszym problemem jest sposób, w jaki ustawodawca zdefiniował podmioty sektora finansów publicznych, wyłączając z niego spółki prawa handlowego. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą politykę finansową obłożoną licznymi restrykcjami przez ustawodawcę. Limity zadłużenia skłaniają władze lokalne do przenoszenia części działań publicznych poza sektor finansów publicznych. Wykorzystywane w tym celu spółki komunalne generują ryzyko dla finansów publicznych i ograniczają ich jawność oraz przejrzystość.

### **SŁOWA KLUCZOWE**

finanse publiczne, finanse samorządowe,  
zadłużenie, ukryte zadłużenie

THE LAW OF PUBLIC FINANCE AND CONTROVERSIES OVER  
THE FINANCIAL SITUATION AT THE SUBNATIONAL LEVEL  
IN POLAND

*Summary*

The article examines the issue of the inaccurate regulations in the Polish law of public finance, which affects the financial situation at the subnational level. There has been an analysis of legal acts determining the shape of the public sector and the legal gaps used by local authorities. The most important problem is the way in which the legislature has defined public sector entities, excluding from the public sector those companies based on private law even if the public owns them. Local governments that are implementing their financial policy are faced with numerous legal restrictions. Limitations on debt tend to move part of the public activities outside the public finance sector. Used for this purpose, municipal companies generate risks to public finance and limit their transparency.

**KEYWORDS**

public finance, finance at the subnational level, debt, hidden debt

Zauważalne różnice pomiędzy polską polityką na szczeblu centralnym i samorządowym wespół z dostępem do bardzo dużych środków europejskich w drugiej połowie ostatniej dekady sprawiły, że sektor samorządowy stał się jednym z ważniejszych ośrodków w krajowej polityce. Aktywna rola jednostek samorządu terytorialnego (JST) w gospodarce skutkuje jednak poważnym wzrostem zadłużenia tego sektora. Celem niniejszego artykułu jest omówienie aktualnych uwarunkowań prawnych narzucających jednostkom samorządu terytorialnego daleko idące restrykcje w zaciąganiu nowych zobowiązań. Pozwoli to na ocenę ryzyka dla stabilności finansów publicznych wynikających z omijania ograniczeń nałożonych na władze lokalne przez ustawodawcę. Zgodnie z przyjętą hipotezą, polityka zmierzająca do debudżetyzacji finansów samorządowych, czego rezultatem jest znaczące ograniczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych, wymaga zwrócenia uwagi i podjęcia prac badawczych nad przyczynami i skutkami tego zjawiska. Praktyka ta niesie bowiem z sobą skutki finansowe

dla mieszkańców miast, ale przede wszystkim ingeruje w ocenę rezultatów polityki samorządowców. W kontekście demokratycznego wyboru władz lokalnych to ważny i aktualny problem, nad którym warto się pochylić. Jednocześnie problematyka limitowania zadłużenia JST jest dyskusyjna zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w polityce gospodarczej.

## RAMY PRAWNE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Obowiązująca obecnie Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku<sup>1</sup>, która obok konstytucji jest najważniejszym aktem prawnym w obszarze finansów publicznych, nie zawiera definicji sektora finansów publicznych. Próbując określić, czym jest ów sektor, można posłużyć się definicjami „środków publicznych”<sup>2</sup> oraz „podmiotów publicznych”<sup>3</sup>. Oba pojęcia są zdefiniowane metodą enumeratywnego wymienienia ich postaci. Środkami publicznymi są zatem dochody i wydatki oraz przychody i rozchody, podmiotami natomiast szereg instytucji wymienionych przez ustawodawcę z nazw, form organizacyjno-prawnych lub przedmiotu działalności<sup>4</sup>.

Na sposób zdefiniowania podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych zwraca uwagę Cezary Kosikowski. Jego zdaniem, enumeratywne wypunktowanie podmiotów niejako zamyka katalog jednostek sektora, ponieważ każde kolejne dodanie nowej grupy podmiotów wymaga nowelizacji ustawy<sup>5</sup>. Trudno jednak stworzyć bezdyskusyjne kryteria, które umożliwiłyby definiowanie jednostek sektora finansów publicznych na podstawie ich cech. Jak dotąd przynajmniej okazało się to niemożliwe. Z perspektywy niniejszego artykułu należy zwrócić uwagę na jednoznaczne wyłączenie

---

1 Por. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

2 Por. art. 5, tamże.

3 Por. art. 9, tamże.

4 Por. tamże.

5 Por. C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 33.

spółek prawa handlowego (spółek komunalnych) z sektora finansów publicznych. Ten sam autor wskazuje, że na miano jednostki sektora publicznego zasługuje podmiot wykonujący zadania publiczne i finansowany – przynajmniej w części – ze środków publicznych<sup>6</sup>. To z kolei implikuje konieczność zastosowania jednolitego reżimu prawnego w celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania i kontroli jednostek sektora finansów publicznych.

Spółki komunalne, zwane w literaturze międzynarodowej spółkami celowymi (*special purpose vehicle*), funkcjonują zatem w swojej dychotomii. Z jednej strony nie należą do sektora finansów publicznych, z drugiej realizują zadania publiczne. W większości wypadków nie gospodarują środkami publicznymi, są jednak naturalnymi monopolistami na lokalnych rynkach. Zatem ich polityka cenowa w sposób bezpośredni oddziałuje na wydatki mieszkańców. Zgodnie z zapisami Kodeksu Spółek Handlowych, kontrolę nad działalnością zarządu sprawuje rada nadzorcza<sup>7</sup>. Jej członków powołuje walne zgromadzenie, czyli właściciele przedsiębiorstwa<sup>8</sup>. Właścicielem spółek komunalnych jest JST, zatem wszystkie obowiązki właścicielskie są wykonywane przez organ wykonawczy z pominięciem organu stanowiącego. Tym samym dualny charakter ładu korporacyjnego spółek prawa handlowego nie działa w spółkach komunalnych zarządzanych i nadzorowanych przez tę samą instytucję – organ wykonawczy JST. Ma to daleko idące konsekwencje dla jawności i przejrzystości finansów samorządowych.

## ZASADA JAWNOŚCI I PRZEJRZYSTOŚCI W POLSKIM SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Autorzy zajmujący się problematyką finansów publicznych, mimo różnic co do istoty i znaczenia zasad budżetowych, są zgodni, że jawność finansów publicznych jest obszarem, którego nie powinno

---

6 Por. tamże.

7 Por. art. 382 Kodeksu Spółek Handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

8 Por. art. 385, tamże.

się kwestionować. Przyjmuje się bowiem, że dostęp obywateli do wiedzy na temat sytuacji finansów publicznych sprzyja wzrostowi efektywności funkcjonowania sektora, zmniejsza ryzyko wystąpienia korupcji, a także ogranicza możliwości wywierania nacisku przez różne grupy interesów walczące o wzrost wydatków na partykularne cele<sup>9</sup>. Zgodnie z tą koncepcją, jawność finansów publicznych jest niejako narzędziem wywierania nacisku przez społeczeństwo obywatelskie na władze publiczne.

Wojciech Misiąg jawność finansów publicznych definiuje jako stan, w którym wszelkie informacje dotyczące sektora finansów publicznych są dostępne dla obywateli, a tym samym podlegają publicznej ocenie<sup>10</sup>. Co istotne, z przedstawionego poglądu wynika, że immanentną cechą jawności finansów publicznych jest powszechna, choć merytoryczna krytyka ich bieżącego stanu, planu na najbliższy rok i kolejne lata<sup>11</sup>, a także działań organów publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie polityki finansowej tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Maria Kosek-Wojnar wskazuje, że jawność i przejrzystość są kardynalnymi zasadami finansów publicznych w każdym kraju<sup>12</sup>. Jawność finansów publicznych, zdaniem C. Kosikowskiego, okazuje się niezbędna do demokratyzacji społeczeństwa<sup>13</sup>. Jako że finanse publiczne są systemem dochodów i wydatków publicznych, informacje dotyczące tychże kategorii nie mogą być utajniane przed społeczeństwem. To obywatele finansują bowiem dochody i są beneficjentami wydatków publicznych<sup>14</sup>. Z kolei Stanisław Owsiak wskazuje, że jawność finansów publicznych polega na obowiązku prezentacji całokształtu gospodarki finansowej państwa ogółowi społeczeństwa, a w praktyce organom przedstawicielskim,

---

9 Por. W. Misiąg, *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, Seminaryjne Posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 2005, s. 3.

10 Por. tamże, s. 2.

11 Zgodnie z zasadą planowości budżetu i finansów publicznych.

12 Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 127.

13 Por. C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, dz. cyt., s. 52.

14 Por. tamże.

kontrolnym i organizacjom pozarządowym<sup>15</sup>. Ponadto jawność i przejrzystość nie dotyczą jedynie budżetu państwa, ale całego sektora finansów publicznych, są zatem zasadami uniwersalnymi.

Jawność finansów publicznych wymaga spełnienia zasady przejrzystości, inaczej jawności materialnej. Jej istotą jest prowadzenie rachunkowości według jednolitych zasad przez wszystkie podmioty sektora finansów publicznych, niezależnie od ich formy prawnej, przy uwzględnieniu różnic pomiędzy nimi<sup>16</sup>. Realizacją zasady przejrzystości finansów publicznych jest system działów, rozdziałów, paragrafów i planów kont podmiotów sektora finansów publicznych.

Zasady jawności i przejrzystości były obecne w ustawach o finansach publicznych z 1998, 2005 i najnowszej z 2009 roku. Pierwszy z wymienionych aktów prawnych mówił o jawności debaty budżetowej jedynie w sejmie, podczas gdy najnowsza ustawa nakazuje jawność owej debaty także w senacie<sup>17</sup>. Zgodnie z aktem z 1998 roku, upublicznieniu podlegały jedynie „zbiorcze dane dotyczące finansów publicznych”, podczas gdy w ustawie z 2009 roku zapis ten został poszerzony o dotacje dla państwowych funduszy celowych oraz o miesięczne sprawozdania z wykonania budżetu państwa<sup>18</sup>. Istotny wydaje się również obowiązek publikowania informacji dotyczących zakresu zadań i zasad ich odpłatności przez jednostki sektora finansów publicznych, o czym pierwsza ustawa nie wspominała. Podobnie wygląda kwestia dostępu radnych do dokumentów księgowych i wyników kontroli gospodarki finansowej. Nowa ustawa o finansach publicznych precyzuje ponadto podawanie do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe. Pierwotnie ustawodawca wskazał, że dotyczy to podmiotów, którym umorzono „znaczące” kwoty zaległości

---

15 Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 110.

16 Por. *Dług lokalny w teorii i praktyce*, red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 32.

17 Por. art. 11 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014 ze zm.) i art. 34 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

18 Por. tamże.

podatkowych, podczas gdy w ustawie z 2009 roku wskazano próg 5 tysięcy złotych<sup>19</sup>. Warto również wskazać na zakres informacji na temat finansów jednostek samorządu terytorialnego. Otóż w akcie prawnym z 1998 roku wskazano jedynie jawność debaty budżetowej i debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu<sup>20</sup> oraz konieczność opublikowania listy przedsiębiorców, którym umorzono zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych na kwotę przekraczającą 100 złotych<sup>21</sup>. Nowa ustawa o finansach publicznych obliiguje ponadto zarząd JST do upublicznienia kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetu, dotacji otrzymanych lub przyznanych innym JST, kwoty zadłużenia, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz udzielonej pomocy publicznej<sup>22</sup>. Lista, o której wspomniano w ustawie z 1998 roku, została poszerzona o podmioty niebędące przedsiębiorcami, a próg podniesiono do 500 złotych. Władza publiczna została także zobligowana do ujawniania informacji fiskalnych o kwocie i relacji państwowego długu publicznego do PKB, długu Skarbu Państwa, poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oraz jednostek sektora finansów publicznych w terminie do końca maja roku następującego po tym, którego dotyczą owe dane<sup>23</sup>.

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych, organy stanowiące JST mają daleko idące kompetencje w obszarze kontroli budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Co więcej, debata nad tworzeniem i przyjęciem sprawozdania z ich wykonania jest jawna. W przypadku spółek komunalnych taka jawność nie występuje. Organ stanowiący nie ma także możliwości skutecznego kwestionowania polityki finansowej spółek. W konsekwencji zatem społeczna kontrola działalności tych podmiotów jest znikoma z uwagi na całkowite wyłączenie spółek komunalnych z reżimu jawności i przejrzystości finansów publicznych.

---

19 Por. art. 15 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dz. cyt., i art. 36 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

20 Por. art. 11 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

21 Por. art. 16a, tamże.

22 Por. art. 37 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

23 Por. art. 16 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dz. cyt. i art. 38 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

## DŁUG LOKALNY JAKO ELEMENT PAŃSTWOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO

Zobowiązania państwa nie są kategorią jednorodną. Jeden z zasadniczych podziałów pokazuje, które podmioty sektora finansów publicznych generują jego zadłużenie. Istnieje szereg czynników determinujących strukturę podmiotową długu publicznego, w tym przede wszystkim ustrój państwa oraz podział zadań i kompetencji pomiędzy jego poszczególne instytucje. W Polsce, zgodnie z metodologią ESA 95, zadłużenie sektora samorządowego jest integralną częścią państwowego długu publicznego. Tabela 1 pokazuje, że zadłużenie generowane przez władze lokalne nie przekracza 8% państwowego długu publicznego.

Tabela 1. Wartości państwowego długu publicznego i jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Jednostka	2010		2011	
		SFP	JST	SFP	JST
Dane nieskonsolidowane	mln PLN	778 682,3	55 479,4	861 215,1	66 062,6
	%	100,0%	7,1%	100,0%	7,7%
Dane skonsolidowane	mln PLN	747 898,8	50 568,4	815 324,8	61 162,4
	%	100,0%	6,8%	100,0%	7,5%

SFP – sektor finansów publicznych,

JST – jednostki samorządu terytorialnego i ich związki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacji kwartalnej na temat Państwowego Długu Publicznego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 30 marca 2012.

Integralność długu JST i długu publicznego wymaga sprawowania przez organy władzy centralnej kontroli nad poziomem zadłużenia i tempem jego przyrostu w samorządach. Kontrola ma swój wyraz w konieczności uzyskania przez JST opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej na temat możliwości spłaty zaciąganego zobowiązania<sup>24</sup>. Ponadto JST funkcjonują w ramach obowiązującego prawa, które określa krańcowe ramy poziomu zadłużenia poszczególnych samorządów. Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku dokonała

24 Por. art. 91 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

daleko idących zmian w określaniu limitów zadłużenia JST, jednak zgodnie z przepisami wprowadzającymi ustawę, będą one obowiązywać dopiero od 2014 roku. Obecnie polityka finansowa JST jest determinowana dwoma wskaźnikami opisanymi w Ustawie o finansach publicznych z 2005 roku<sup>25</sup>:

1. Łączna kwota długu na koniec bieżącego roku (bez uwzględnienia kwot zadłużenia refinansowanego ze środków europejskich) w relacji do zrealizowanych w danym roku dochodów nie może przekraczać 60%.
2. Łączna kwota spłat kredytów i pożyczek w bieżącym roku wraz z odsetkami oraz kwota wykupu papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem nie może przekroczyć 15% zaplanowanych w bieżącym roku dochodów ogółem. Jeżeli relacja państwowego długu publicznego przekroczy poziom 55% PKB, limit wskaźnika spłaty zobowiązań maleje do 12%.

Powszechna krytyka dotychczasowych limitów zadłużenia skłoniła ustawodawcę do radykalnych zmian w zakresie prawa ograniczającego zaciąganie zobowiązań przez JST. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że arbitralne, ustalone z góry limity w formie liczb nie różnicują sytuacji finansowej poszczególnych samorządów. Jednocześnie podnosi się, że uwzględniane są dochody ogółem, a nie powtarzalne z roku na rok dochody bieżące<sup>26</sup>. Wskazuje się także, że ustawowe wskaźniki nie biorą pod uwagę rozłożenia spłaty zadłużenia w czasie<sup>27</sup>.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku wprowadza w miejsce dwóch dotychczasowych wskaźników jeden, który dostosowuje maksymalną kwotę spłaty zobowiązań w danym roku budżetowym do kondycji finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Jest on oparty na nadwyżce operacyjnej<sup>28</sup>, która informuje,

---

25 Por. art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

26 Por. M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia” nr 239, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 30.

27 Por. *Dług lokalny w teorii i praktyce*, dz. cyt., s. 89.

28 Por. art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

jaka kwota pozostaje w gestii danej JST po zrealizowaniu wszystkich obligatoryjnych zadań<sup>29</sup>. Oblicza się go według poniższego wzoru:

$$\frac{R + O}{D} \leq \frac{1}{3} \times \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

Gdzie:

- R – kwota spłaty zadłużenia w roku bieżącym,
- O – kwota odsetek do spłaty w roku bieżącym,
- D – dochody ogółem w roku bieżącym,
- Db – dochody bieżące,
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb – wydatki bieżące,
- n – bieżący rok budżetowy, na który jest ustalana relacja.

Nadwyżka operacyjna mniejsza od zera świadczy o fatalnej sytuacji finansowej samorządu. Aby móc realizować swoje zadania, władza musi bowiem pozyskać dochody poprzez sprzedaż majątku, który jest przecież skończony<sup>30</sup>. Dodatnia nadwyżka operacyjna umożliwia planowanie pozyskania zewnętrznego finansowania, jego obsługę i spłatę. Począwszy od 2014 roku, relacja spłaty części kapitałowej i odsetkowej zobowiązań JST będzie uzależniona, zgodnie z powyższym wzorem, od średniej arytmetycznej nadwyżki operacyjnej z trzech ostatnich lat. Ustawodawca porzucił zatem narzucanie każdemu samorządowi z góry ustalonych, arbitralnych progów i uzależnił dalsze możliwości absorpcji środków zewnętrznych od danych historycznych.

Jak wskazuje Elżbieta Chojna-Duch, o ograniczonych możliwościach pozyskiwania zewnętrznego finansowania przez JST, obok ustawowych limitów zadłużenia, świadczą także obwarowania dotyczące instrumentów finansowych<sup>31</sup>. Otóż JST mogą emitować obligacje, których dyskonto nie przekracza 5%, odsetki płatne są przynajmniej raz w roku, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna<sup>32</sup>.

29 Por. M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów*, art. cyt., s. 37.

30 Por. tamże.

31 Por. *Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 140.

32 Por. art. 89 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dz. cyt.

Ponadto w dniu zawierania transakcji musi być ustalona nominalna kwota płatności wyrażona w złotych w dniu płatności<sup>33</sup>. W praktyce oznacza to, że JST nie mają możliwości zaciągania zobowiązań na rynkach zagranicznych w walutach obcych<sup>34</sup>. Wyjątkiem są międzynarodowe instytucje finansowe, z którymi Rzeczpospolita Polska posiada podpisaną umowę otwierającą linie kredytowe<sup>35</sup>. Jeśli chodzi o emisję papierów dłużnych na rynkach zagranicznych, JST musi uzyskać od agencji ratingowej ocenę na poziomie inwestycyjnym<sup>36</sup> w skali międzynarodowej, co nie jest zadaniem łatwym, biorąc pod uwagę niewielką samodzielność finansową polskich samorządów. Ostatnim zapisem mogącym zostać uznany za ograniczenie zadłużania się JST jest wymóg wskazania celu emisji obligacji lub zaciągania kredytu i zakaz finansowania innych zadań<sup>37</sup>.

W polskiej i światowej literaturze poświęca się sporo miejsca rozważaniom nad zasadnością istnienia reguł fiskalnych, a także ich konstrukcji na poziomie krajowym i lokalnym. Jak zauważa Maria Kosek-Wojnar, nie ma optymalnego poziomu długu lokalnego, który można uznać za „bezpieczny”. Co więcej, czynniki nań wpływające mają nie tylko charakter ekonomiczny, ale również społeczny i kulturowy<sup>38</sup>. Rozwiązania przyjęte w Polsce i innych krajach polegają na zestawieniu poziomu zadłużenia z PKB (na poziomie krajowym) lub dochodami (na poziomie lokalnym), co w pewnym stopniu pozwala na różnicowanie poszczególnych jednostek według ich zdolności do obsługi zadłużenia. W dalszym ciągu zasadniczą kwestią pozostaje jednak ustanowienie „bezpiecznego” poziomu długu. Częstokroć podnosi się fakt, że od samej kwoty długu ważniejszy jest ciężar spłaty części kapitałowej i odsetkowej w danym roku budżetowym, ponieważ ta cecha stanowi o wypłacalności JST<sup>39</sup>.

33 Por. art. 93, tamże.

34 Por. *Prawo finansowe*, dz. cyt., s. 142.

35 Por. tamże.

36 Por. tamże.

37 Por. tamże.

38 Por. *Dług lokalny w teorii i praktyce*, dz. cyt., s. 79.

39 Por. E. Malinowska, W. Misiąg, *Na co idą nasze pieniądze, czyli jak czytać ustawę budżetową*, Alinex, Warszawa 2002, s. 142, cyt. za: *Dług lokalny w teorii i praktyce*, dz. cyt., s. 98.

Ograniczenia dotyczące zadłużenia samorządów dotyczą jednak wyłącznie podmiotów sektora finansów publicznych. Tworzenie i zadłużanie spółek komunalnych w żaden sposób nie jest limitowane. Jedynie pożyczkodawcy mogą odmówić dalszego finansowania takiego podmiotu z uwagi na wątpliwości co do jego wypłacalności.

Niewątpliwie trudno jest wskazać optymalną wartość wskaźnika limitującego poziom zadłużenia. Współczesne badania nad problematyką zadłużenia lokalnego w kontekście intensywnej działalności inwestycyjnej sektora publicznego wskazują jednak na szereg czynników, których uwzględnienie winno przybliżyć do określenia owej „bezpiecznej” granicy zadłużenia samorządów. Chęć ponoszenia przez władze lokalne wydatków na cele inwestycyjne nie powinna być nadmiernie ograniczana w sytuacji, gdy poziom długu publicznego w relacji do PKB utrzymuje się na niskim poziomie. Limit zadłużenia sektora samorządowego nie może być bowiem oderwany od stanu finansów państwa<sup>40</sup>. Ograniczenia w zaciąganiu przez władze lokalne zobowiązań powinny natomiast odpowiadać długoterminowym celom inwestycyjnym, których spełnienie przyczyni się do osiągnięcia założonego wzrostu gospodarczego<sup>41</sup>. Ponadto obok zaciągnięcia konwencjonalnych zobowiązań uwagę nie powinny ująć zobowiązania niekonwencjonalne wynikające z udzielonych przez władze lokalne gwarancji spółkom celowym, realizującym projekty inwestycyjne. Proces kontroli zadłużenia musi się odbywać na podstawie należytego monitoringu zestawu wskaźników opisujących w sposób analityczny ekspozycję na ryzyko sektora samorządowego oraz spółek celowych<sup>42</sup>. W celu określenia wartości limitów zadłużenia JST należy przeprowadzić badania na reprezentatywnej próbie samorządów<sup>43</sup>, powstrzymując się od kopiowania rozwiązań stosowanych w innych krajach. Ważne jest także, by przestrzeganie przez samorzady reguł fiskalnych

---

40 Por. L. Liu, J. Pradelli, *Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level*, Policy Research Working Paper No 6069, Bank Światowy, 2012, s. 6.

41 Por. tamże, s. 7.

42 Por. tamże, s. 8-9.

43 Por. tamże, s. 11.

było kontrolowane przez władze centralne<sup>44</sup>. Istotne w tym przypadku jest osadzenie planów lokalnych w średnio- i długoterminowych ramach polityki fiskalnej państwa i zapewnienie zgodności w rachunkowości oraz sprawozdawczości sektora rządowego i samorządowego.

### KWANTYFIKACJA UKRYTEJ GOSPODARKI FINANSOWEJ JST NA PRZYKŁADZIE MIAST WOJEWÓDZKICH

Efekty polityki finansowej spółek komunalnych przejawiają się w dwóch aspektach. Po pierwsze, ograniczeniu ulega zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych. Po drugie, oficjalny poziom zadłużenia prezentowany w wieloletniej prognozie finansowej JST jest nieprawdziwy.

Na potrzeby określenia, w jakim stopniu nieprecyzyjne prawo finansów publicznych wpływa na politykę finansową JST, autor opracował pierwszy w Polsce sposób badania zadłużenia wraz ze zobowiązaniami generowanymi przez spółki komunalne<sup>45</sup>. W tabeli 2 zaprezentowano w sposób syntetyczny mierniki użyte w analizie.

Tabela 2. Zestawienie analizowanych wartości odnoszących się do finansów miasta

Wartości oficjalne	Deficyt, dług i wydatki inwestycyjne wynikające z oficjalnych dokumentów JST – sprawozdań z wykonania budżetów za dany rok
Wartości ukryte	Zadłużenie, przyrost zadłużenia i przepływy w części inwestycyjnej spółek komunalnych; dane nieuwzględnione w sprawozdaniach z wykonania
Wartości całkowite	Suma wielkości oficjalnych i ukrytych – pokazuje faktyczną sytuację finansową miasta z uwzględnieniem danych oficjalnych i ukrytych

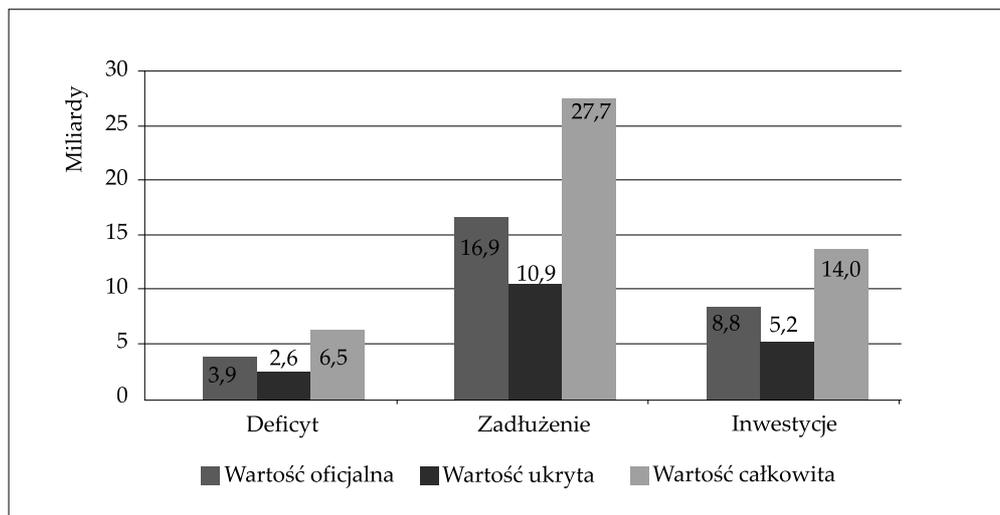
Źródło: opracowanie własne.

<sup>44</sup> Por. tamże, s. 11-12.

<sup>45</sup> Por. Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Kraków 2011, s. 3.

Na podstawie powyższych wartości obliczono stopień ukrywania poszczególnych kategorii: deficytu, długu i wydatków inwestycyjnych jako iloraz wartości całkowitych do wartości oficjalnych. W rezultacie stworzono rating jawności i przejrzystości finansów samorządowych. Jest on średnią harmoniczną ważoną stopnia ukrytego zadłużenia (waga=1), deficytu (waga=2) i wydatków inwestycyjnych (waga=1). Uznano, że stopień ukrytego deficytu niesie największe potencjalne zagrożenia dla stabilności finansowej JST z uwagi na dynamikę jego zmian i wynikające z tego negatywne skutki dla funkcjonowania samorządu.

Wykres 1. Porównanie oficjalnych, ukrytych i całkowitych wartości deficytu, zadłużenia i wydatków inwestycyjnych miast wojewódzkich w 2010 roku



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują na to, że wszystkie najważniejsze kategorie, a więc deficyt, zadłużenie i wydatki inwestycyjne, rosną, gdy uwzględni się działalność spółek komunalnych. Szczegółowe dane przedstawiono na wykresie 1. Ukryte wartości deficytu, zadłużenia i inwestycji stanowią ponad 60% wartości oficjalnych. Są to zatem na tyle duże kwoty, że uzasadnione jest prowadzenie badań i dociekanie przyczyn takiego kształtu lokalnych polityk finansowych.

Tabela 3. Rzeczywista i oficjalna sytuacja finansowa miast wojewódzkich w 2010 roku

Miasto	Całkowite zadłużenie/ dochody	Całkowity deficyt/ dochody	Całkowity deficyt/ całkowite wydatki inwestycyjne	Zadłużenie/ dochody	Deficyt/ dochody	Deficyt/ wydatki inwestycyjne
Bydgoszcz	123,03%	29,54%	76,96%	56,67%	9,85%	56,93%
Szczecin	102,49%	25,54%	47,88%	36,88%	15,95%	53,53%
Łódź	94,98%	14,25%	46,89%	51,54%	7,68%	44,67%
Poznań	94,27%	21,70%	46,52%	48,07%	20,64%	57,79%
Gdańsk	92,69%	19,56%	34,68%	58,57%	6,73%	24,39%
Toruń	90,44%	7,47%	21,69%	52,24%	11,53%	38,31%
Kraków	89,22%	6,48%	23,10%	59,20%	0,60% (nadwyżka)	3,63% (nadwyżka)
Wrocław	87,50%	14,25%	34,21%	51,27%	3,62%	13,52%
Warszawa	79,59%	26,23%	57,07%	50,63%	15,83%	63,81%
Olsztyn	67,56%	27,66%	57,15%	39,09%	16,57%	54,83%
Rzeszów	60,35%	8,05%	26,55%	38,39%	10,35%	38,56%
Lublin	59,82%	11,85%	57,19%	54,55%	11,19%	62,47%
Zielona Góra	59,52%	13,74%	44,37%	47,99%	14,29%	50,28%
Gorzów Wlkp.	55,19%	20,92%	58,87%	50,52%	21,20%	66,66%
Opole	44,67%	11,14%	32,00%	19,16%	5,22%	21,70%
Białystok	39,46%	13,21%	31,12%	33,34%	12,12%	33,07%
Kielce	32,94%	10,44%	38,86%	28,11%	10,50%	40,99%
Katowice	30,04%	13,23%	41,81%	23,66%	13,30%	45,78%
Średnia	61,97%	13,44%	38,55%	40,18%	5,31%	24,79%

Źródło: opracowanie własne.

Obowiązujące zapisy Ustawy o finansach publicznych (w badanym roku obowiązywały zapisy z ustawy z 2005 roku) w sposób znaczący determinują wartość wskaźnika zadłużenia. We wszystkich badanych JST wyniósł on mniej niż próg referencyjny 60% relacji zadłużenia do dochodów na koniec roku. W 2010 roku średni poziom zadłużenia miast wojewódzkich w Polsce nieznacznie przekroczył 40%. Odchylenie standardowe wartości wskaźnika zadłużenia wyniosło 12,2%, tym samym współczynnik zmienności osiągnął wartość 30,2% – a więc relatywnie dużo. Brak bezpośrednio

zapisanego w ustawie maksymalnego poziomu deficytu budżetowego JST implikuje bardzo duże zróżnicowanie wartości relacji deficytu budżetowego do dochodów ogółem. Należy jednak pamiętać, że w sposób pośredni deficyt jest limitowany nieprzekraczalnym poziomem zadłużenia i wskaźnikiem spłaty zobowiązań. Przeprowadzone badania wykazały, że średni poziom deficytu budżetowego w relacji do dochodów ogółem wyniósł w 2010 roku 5,3%, a odchylenie standardowe – 5,5%. Oznacza to, że współczynnik zmienności przekroczył 100%.

Uwzględniając działalność finansową spółek komunalnych, przeciętny poziom zadłużenia przekroczył 60% dochodów, a deficyt budżetowy – 13%. Udział inwestycji finansowanych ze środków dłużnych wzrósł natomiast z poziomu blisko 25% do ponad 38% ogólnej sumy wydatków inwestycyjnych. Najbardziej niepokoi jednak fakt, że działalność finansowa spółek komunalnych znacząco różnicuje rzeczywistą kondycję poszczególnych miast wojewódzkich. Współczynnik zmienności całkowitego zadłużenia wyniósł nieco ponad 42%, a deficytu budżetowego – 52%.

Tabela 4. Rating jawności i przejrzystości finansów miast wojewódzkich w Polsce w 2010 roku

Miasto	Rating jawności i przejrzystości	Wskaźnik syntetyczny jawności i przejrzystości
Toruń	A	0,65
Rzeszów		0,71
Gorzów Wlkp.		0,75
Kielce		0,76
Zielona Góra		0,76
Katowice		0,78
Lublin		0,79
Białystok		0,81
Poznań		0,92
Olsztyn		B
Warszawa	1,21	
Łódź	1,31	
Szczecin	1,34	
Opole	1,40	

Gdańsk	C	1,57
Wrocław		1,63
Bydgoszcz		1,81
Kraków		1,93

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie połowa miast wojewódzkich osiągnęła najwyższy rating jawności i przejrzystości finansów. Pięć miast przyporządkowano do poziomu pośredniego – B, a kolejne cztery do najniższego – C. Należy jednak pamiętać, że powyższy ranking jest oceną względną, zatem oceny poszczególnych miast należy interpretować w odniesieniu do pozostałej stawki. W 2010 roku każda badana stolica województwa prowadziła bowiem działalność, której skutki można uznać za przejaw ograniczania jawności i przejrzystości finansów przy jednoczesnej zgodności z literą prawa.

Występująca w prawie finansów publicznych luka umożliwiająca Nielimitowane zadłużanie spółek komunalnych jest powszechnie wykorzystywana w polskich samorządach. Ukryte wartości pozabudżetowej działalności miast wojewódzkich stanowią blisko dwie trzecie wartości oficjalnych. Świadczy to o znaczących ograniczeniach w zaciąganiu zobowiązań przez JST oraz wysokich potrzebach inwestycyjnych samorządów. Jednocześnie jest to przejaw zasadniczej sprzeczności celów polityki na poziomie ogólnokrajowym: ograniczania państwowego długu publicznego i realizowania inwestycji finansowanych ze środków dłużnych.

## WNIOSKI

Dokonana analiza literatury i aktów prawnych wraz z rzetelnymi analizami wyników miast i spółek komunalnych pozwoliły na wyciągnięcie następujących wniosków:

- Przyjęty przez ustawodawcę sposób określenia podmiotów sektora finansów publicznych w formie zamkniętego katalogu sprawia, że działalność niewymienionych w nim form prawnych nie jest odzwierciedlona w dokumentach finansowych sektora.

- Wyłączenie spółek komunalnych z sektora finansów publicznych wpływa na ograniczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych, brak nadzoru organów stanowiących JST oraz społecznej, oddolnej kontroli nad ich działalnością.
- Reżim finansów publicznych w zakresie zaciągania zobowiązań na rynku finansowym nie obejmuje spółek komunalnych.
- Prawo finansów publicznych w Polsce pomija kwestię ekspozycji JST na ryzyko zewnętrzne wynikające z nadmiernego zadłużenia spółek komunalnych, niebędących częścią sektora finansów publicznych.
- Przyjęte w polskim prawie finansów publicznych reguły fiskalne nieuwzględniające specyfiki poszczególnych regionów, ich poziomów zadłużenia i stojących przed nimi wyzwań inwestycyjnych są niezgodne ze współczesnymi badaniami empirycznymi.
- Wszystkie miasta wojewódzkie w Polsce wykorzystują spółki komunalne do realizowania lokalnej polityki. Ich liczba w poszczególnych miastach jest zróżnicowana, podobnie jak stopień ukrywania deficytu, długu i inwestycji.
- Ukryte w spółkach komunalnych: deficyt, zadłużenie i wydatki inwestycyjne stanowią około 60% wartości oficjalnych.
- Miasta będące współnikami w spółkach komunalnych nie prezentują ich wyników finansowych wraz z dokumentami budżetowymi. Ograniczają się jedynie do podania listy takich podmiotów z udziałem w kapitale zakładowym. Jest to praktyka rażąco ograniczająca jawność i przejrzystość finansów publicznych.
- Stopień ograniczania jawności i przejrzystości finansów publicznych jest powiązany ze stanem finansów samorządowych. Im gorsza sytuacja finansowa miasta, tym silniejsze procesy zmierzające do „wypychania” zadłużenia i wydatków publicznych poza budżet.
- Brak bezpośrednich uregulowań poziomu deficytu budżetowego sprawia, że jego wielkość jest mocno zróżnicowana wśród miast wojewódzkich, osiągając wysokie maksymalne poziomy.

Zdaniem autora niniejszego artykułu, przedstawiona problematyka niespójnych zapisów prawa prowadzi do ograniczania jawności i przejrzystości finansów samorządowych oraz przedstawiania nieprawdziwych informacji na temat polityki finansowej. Bez dostępu do rzetelnej informacji o finansach publicznych obywatele

nie są w stanie dokładnie ocenić działań władz lokalnych oraz ich finansowych skutków. W konsekwencji ma to bezpośredni wpływ na wynik demokratycznych wyborów, co jest największym zagrożeniem płynącym z przedstawionych wyników badań.

#### BIBLIOGRAFIA

- Dług lokalny w teorii i praktyce*, red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
- Informacja kwartalna na temat Państwowego Długu Publicznego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 30.03. 2012.
- Kodeks Spółek Handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 ze zm.).
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Liu L., Pradelli J., *Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level*, Policy Research Working Paper No 6069, Bank Światowy, 2012.
- Malinowska E., Misiąg W., *Na co idą nasze pieniądze, czyli jak czytać ustawę budżetową*, Alinex, Warszawa 2002.
- Misiąg W., *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, Seminaryjne Posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Pokrywka Ł., *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Kraków 2011.
- Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r., Nr 155 poz. 1014 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia” nr 239, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.