



Łukasz Pokrywka

Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich

autor briefu

Łukasz Pokrywka – ekonomista, wiceprezes Instytutu Kościuszki i koordynator obszaru programowego Gospodarka i Finanse. Obecnie doktorant na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Jawność i przejrzystość powinny cechować finanse publiczne każdego kraju. Wynika to nie tylko z teorii ekonomii i praktyki zarządzania, ale przede wszystkim ze zdrowego rozsądku. Uproszczeniem byłoby jednak utożsamianie tych zasad jedynie ze społeczną kontrolą gospodarowania środkami publicznymi – środkami uprzednio pobranymi w formie podatków lub opłat od obywateli. Potencjalni użytkownicy informacji finansowej wykraczają daleko poza krąg wyborców – można do nich zaliczyć m.in. instytucje finansowe będące wierzycielami lub potencjalnymi pożyczkodawcami. Zaciąganie zobowiązań przez sektor publiczny wymusza udostępnienie możliwie najbardziej dokładnych informacji na temat sytuacji finansowej pożyczkobiorcy, co wiąże się z zasadą jawności i przejrzystości.

Instytucje kontrolne, organy stanowiące, parlament czy instytucje finansowe z racji przedmiotu swej działalności

posiadają specjalistyczną wiedzę, dzięki której mogą dokonać gruntownej oceny kondycji finansów publicznych. Tymczasem obywatele, nie zajmujący się profesjonalnie problematyką finansów sektora publicznego, mogą być przedmiotem manipulacji ze strony władz, co właściwie uniemożliwia efektywną społeczną kontrolę. Tym samym ważne jest, aby informacje o finansach publicznych były nie tylko jawne, ale prezentowane w sposób możliwie prosty i zrozumiały dla obywateli, mających niepodważalne prawo dostępu do takich danych.

Wbrew temu, czego należałoby oczekiwać, w ustawie o finansach publicznych nie znajdziemy katalogu specyficznych cech, który pozwalałaby stwierdzić, jakie podmioty można, a jakie nie, zaliczyć do kategorii podmiotów sektora finansów publicznych. Zamiast tego ustawa wymienia takie podmioty w sposób enumeratywny¹. Stanowi to poważną wadę, ponieważ trudno jest uzasadnić, dlaczego

jedne podmioty wchodzi w skład zbioru, inne zaś nie. Ponadto każda zmiana w owym zamkniętym zbiorze wymaga nowelizacji ustawy, co wiąże się z długotrwałym i pracochłonnym procesem legislacyjnym². I tak na przykład ustawodawca jednoznacznie wyłączył z katalogu podmiotów sektora finansów publicznych przedsiębiorstwa państwowe, spółki prawa handlowego oraz fundacje. Rozróżnić trzeba działalność publiczną sektora publicznego od jego działalności gospodarczej (komercyjnej), opartej na regułach wolnego rynku i konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami³. Tym samym, rozważając relacje jednostki samorządu terytorialnego (JST) i spółki komunalnej,

której JST jest współnikiem, należy pamiętać o styku sektora finansów publicznych i sfery gospodarczej pomimo nieprywatnego charakteru własności w obu przypadkach. W efekcie finanse spółek komunalnych nie są uwzględnione w dokumentach finansowych miast. Dociekliwy obywatel może – nie bez wysiłku – znaleźć jedynie podstawowe informacje o takim podmiocie. Jednak wpływ jego działalności na finanse miasta pozostaje nieznaną, dług spółki nie jest częścią długu miasta, zatem nie dotyczą jej praktycznie żadne limity zaciągania zobowiązań. To podstawowa przesłanka, która przesądziła o poważnej analizie działalności spółek komunalnych.

Uwagi metodyczne

Podstawą badania była analiza sporządzanych według jednolitych standardów sprawozdań z wykonania budżetów miast. Pod uwagę wzięto następujące kategorie: dochody ogółem, wydatki ogółem, wynik budżetu (deficyt lub nadwyżka), wydatki inwestycyjne. Na podstawie powyższych danych obliczone zostały wskaźniki:

$$\frac{\text{Deficyt budżetu}}{\text{Dochody budżetu}} \times 100\%$$

Wskaźnik nr 1 informuje, jaką częścią dochodów jest wykonywany na koniec roku deficyt. Im mniejsza wartość wskaźnika, tym sytuacja finansowa miasta jest lepsza: mniejszy licznik (deficyt) i większy mianownik (dochody).

$$\frac{\text{Deficyt budżetu}}{\text{Wydatki majątkowe}} \times 100\%$$

Wskaźnik nr 2 informuje, jaką częścią wydatków inwestycyjnych jest deficyt budżetowy. Innymi słowy, jego wartość precyzuje źródło finansowania realizowanych inwestycji: dochodami lub długiem. Wartość wskaźnika powinna być jak najmniejsza – mały licznik (deficyt) i duży mianownik.

$$\frac{\text{Zadłużenie}}{\text{Dochody budżetu}} \times 100\%$$

Wskaźnik nr 3 to klasyczny wskaźnik zadłużenia, obliczany zgodnie z zapisem ustawy⁴ z zastrzeżeniem art. 5 ust. 3

1 Art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dz. u. z 2009 roku, nr 157, poz. 1240 ze zm.).

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

3 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2005, s. 85.

4 Art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.).

ustawy o finansach publicznych, zatem z wyłączeniem kwoty długu refinansowanej z funduszy unijnych. Wartość wskaźnika nie może przekraczać 60%, im mniejsza jego wartość, tym sytuacja finansowa miasta jest lepsza.

Badanie objęło też analizę mienia miast, a w szczególności spółek prawa handlowego, w których miasto jest współnikiem. Pod uwagę wzięto nie tylko jednoosobowe spółki komunalne, ale także te, w których poszczególne miasta posiadają znikome udziały w kapitale zakładowym. Analizie poddano zadłużenie długoterminowe i krótkoterminowe oraz przyrosty tych wartości.

Przyrost sumy zadłużenia długoterminowego i zadłużenia krótkoterminowego został dodany do deficytu budżetowego zgodnie z poniższym wzorem:

$$\frac{\text{Deficyt budżetowy} + \sum_{i=1}^k \Delta D_i * p_i + \sum_{i=1}^k \Delta K_i * p_i}{\text{Dochody ogółem}} \times 100\%$$

Gdzie:

ΔD_i – przyrost zadłużenia długoterminowego w *i-tej* spółce

ΔK_i – przyrost zadłużenia krótkoterminowego w *i-tej* spółce

k – liczba spółek, w których akcje lub udziały posiada miasto

p_i – udział miasta w kapitale całkowitym *i-tej* spółki

Wskaźnik nr 4 przybliży faktyczną sytuację finansową miasta w przypadku, gdy władze lokalne wykorzystują spółki komunalne do przejmowania części wydatków z budżetu miasta. Większa wartość od wartości wskaźnika nr 1 oznacza, że władze lokalne wykorzystują podległe im podmioty nienależące do sektora finansów publicznych do dłuższego finansowania zadań miasta. Wartości zadłużenia krótkoterminowego i zadłużenia długoterminowego w danym roku zostały dodane do zadłużenia na koniec roku zgodnie z poniższym wzorem:

$$\frac{\text{Zadłużenie} + \sum_{i=1}^k D_i * p_i + \sum_{i=1}^k K_i * p_i}{\text{Dochody ogółem}} \times 100\%$$

Wskaźnik nr 5 umożliwia poznanie relacji całkowitego zadłużenia do dochodów ogółem. Analogicznie jak opisany w poprzednim akapicie wskaźnik, określa on wielkość długu miasta z uwzględnieniem bieżącego zadłużenia krótko- i długoterminowego spółek komunalnych.

Aby zweryfikować, czy zadłużenie spółek komunalnych przeznaczone jest na finansowanie inwestycji, czy też na pokrywanie bieżących wydatków miasta, obliczono wskaźnik pokrycia całkowitych wydatków inwestycyjnych całkowitym deficytem, zgodnie z poniższym wzorem:

$$\frac{\text{Deficyt budżetowy} + \sum_{i=1}^k \Delta D_i * p_i + \sum_{i=1}^k \Delta K_i * p_i}{\text{Wydatki inwestycyjne} + \sum_{i=1}^k I_i * p_i} \times 100\%$$

Gdzie:

I_i – przepływy pieniężne w części inwestycyjnej i -tej spółki

W dalszej kolejności obliczono względne wartości wskaźników, aby określić stopień ukrywania poszczególnych kategorii ekonomicznych: deficytu, długu i wydatków inwestycyjnych. Im większe wartości poniższych indeksów, tym większy stopień ukrywania przez lokalne władze rzeczywistej wielkości danej kategorii. Graniczną wartością jest 1 – wynik większy od jedności oznacza występowanie zjawiska ukrywania faktycznej sytuacji finansowej miasta.

Stopień ukrytego deficytu obliczono według przedstawionego poniżej wzoru:

$$\frac{\text{Deficyt całkowity}}{\text{Deficyt oficjalny}}$$

Stopień ukrytego długu obliczono według przedstawionego poniżej wzoru:

$$\frac{\text{Dług całkowity}}{\text{Dług oficjalny}}$$

Stopień ukrytych wydatków inwestycyjnych obliczono według przedstawionego poniżej wzoru:

$$\frac{\text{Całkowite wydatki inwestycyjne}}{\text{Oficjalne wydatki inwestycyjne}}$$

Na podstawie wskaźników nr 7, 8 i 9 skonstruowano syntetyczny wskaźnik przedstawiający łączny stopień ukrywania przez władze miast rzeczywistej sytuacji finansowej. Etapy jego budowy są następujące:

- Obliczono średnią harmoniczną wskaźników nr 7, dla poszczególnych miast,
- Obliczono średnią harmoniczną wskaźników nr 8, dla poszczególnych miast,
- Obliczono średnią harmoniczną wskaźników nr 9, dla poszczególnych miast,
- Określono względne współczynniki poszczególnych wyników miast wobec odpowiedniej średniej harmonicznej zgodnie z poniższym wzorem:

$$W_{ji} = \frac{\text{Wartość wskaźnika } j \text{ dla } i\text{-tego miasta}}{\text{Średnia harmoniczna wartości wskaźnika } j}$$

Gdzie:

Wskaźnik j – wskaźnik nr 7, 8 lub 9

- Dla każdego miasta obliczono ważoną średnią harmoniczną ze współczynników W_{7i} , W_{8i} oraz W_{9i} . Przyjęto następujące wagi: dla wskaźnika nr 7 = 2, dla wskaźników nr 8 i nr 9 = 1. Inwestycje mogą wpływać pozytywnie na dobrobyt mieszkańców, a wysokość długu może wynikać z decyzji podjętych w przeszłości. W obu przypadkach złagodzonego wpływ na wskaźnik syntetyczny. Deficyt jest natomiast wielkością dynamiczną, powstającą z roku na rok. Bezpośrednio zależy od bieżącej polityki władz miasta, stąd waga 2.
- Na podstawie otrzymanych wartości syntetycznego wskaźnika jawności i przejrzystości finansów publicznych zaszerogowano poszczególne miasta do czterech ratingów: A, B, C, oraz D, gdzie rating A oznacza najwyższy względny poziom jawności i przejrzystości, a rating D najniższy poziom.

Wyniki badania

Przeciętny poziom relacji zadłużenia do dochodów miast wojewódzkich wyniósł w 2010 r. 39,8%, czyli o 20 punktów procentowych (p.p.) mniej, niż jest to przewidziane w ustawie. Rok później wskaźnik ten wzrósł o 5 p.p. Najbardziej zadłużonym miastem w obu latach był Kraków, ale siedem największych metropolii osiągnęło poziom zadłużenia powyżej przeciętnego. Samorządy charakteryzują się relatywnie wysokim zróżnicowaniem deficytów budżetowych: zarówno w 2010 jak i 2011 r. znacznie przewyższało ono zróżnicowanie poziomów zadłużenia. Co więcej, rozbieżności pogłębiły się w 2011 r., gdy zaczęło być zauważalne stopniowe odejście od finansowania inwestycji deficytem budżetowym – w siedmiu miastach wskaźnik zmniejszył się o więcej niż 1/4.

W 2011 r. przeciętny poziom zadłużenia do dochodów w miastach wojewódzkich wyniósł 45,8%. Gdyby jednak uwzględnić zobowiązania finansowe spółek miejskich, wartość wskaźnika skokowo wzrasta do 67,3%, znacznie przekraczając ustawowe progi.

Tabela 1. Wskaźniki finansowe miast wojewódzkich w latach 2010-2011.
Źródło: Opracowanie Instytutu Kościuszki na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów.

Miasto	deficyt / dochody		zadłużenie / dochody		deficyt / wydatki inwestycyjne	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Warszawa	15,8%	8,9%	50,6%	52,9%	63,8%	46,7%
Wrocław	3,6%	3,7%	51,3%	57,9%	13,5%	14,7%
Kraków	-	-	59,2%	64,0%	-	-
Łódź	7,7%	10,8%	51,5%	56,9%	44,7%	72,6%
Poznań	20,6%	23,9%	48,1%	58,2%	57,8%	62,5%
Gdańsk	6,7%	22,2%	58,6%	50,6%	24,4%	51,3%
Lublin	11,2%	7,7%	54,6%	55,9%	62,5%	34,7%
Szczecin	16,0%	16,9%	36,9%	46,9%	53,5%	53,2%
Katowice	13,3%	3,2%	23,7%	27,6%	45,8%	15,0%
Bydgoszcz	9,8%	8,0%	56,7%	53,8%	56,9%	36,9%
Białystok	12,1%	15,5%	33,3%	48,9%	33,1%	45,5%
Kielce	10,5%	9,7%	28,1%	36,4%	41,0%	30,6%
Toruń	11,5%	20,6%	52,2%	57,7%	38,3%	48,2%
Olsztyn	16,6%	4,7%	39,1%	34,5%	54,8%	17,2%
Rzeszów	10,3%	16,2%	38,4%	44,2%	38,6%	53,7%
Opole	5,2%	4,7%	19,2%	30,6%	21,7%	23,9%
Zielona Góra	14,3%	-	48,0%	44,2%	50,3%	-
Gorzów Wlkp.	21,2%	10,2%	40,6%	49,2%	66,7%	51,0%
średnia	9,9%	8,0%	39,8%	45,8%	37,8%	32,4%

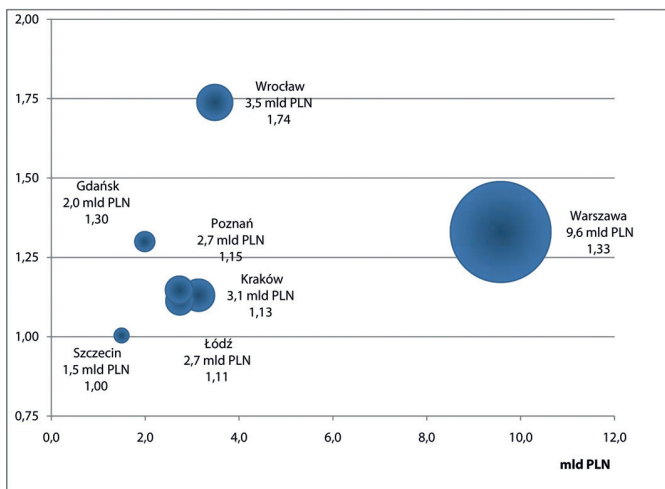
Niestety, gdy uwzględnimy działalność miast wraz z należącymi do nich spółkami komunalnymi, obraz finansów samorządowych pozostawia wiele do życzenia. Trzeba jednak przy tym dodać, że i w tym przypadku w latach 2010-2011 zmniejszyła się relacja całkowitego deficytu do dochodów oraz relacja całkowitego deficytu do całkowitych inwestycji. Mimo wszystko chroniczne niezrównoważenie finansów prowadzi do kumulowania się długu miejskiego, także tego gromadzonego w spółkach. W 2011 r. jego relacja do dochodów osiągnęła przeciętny poziom 67,3%. W trzech miastach przekroczona została bariera 100%, a w kolejnych czterech całkowity dług był większy od 90% dochodów. Wskaźnik określający relację całkowitego deficytu do dochodów był większy o 2 p.p. niż klasyczna relacja uwzględniająca wyłącznie sprawozdania budżetowe. Niepokoić powinno ekstremalnie duże zróżnicowanie wyników w poszczególnych miastach, choć wyraźnie widać, że przeciętna wartość wskaźnika zmniejszyła się z 13,3% w 2010 r. do 10% w 2011 r.

Tabela 2. Rzeczywiste wskaźniki finansowe miast wojewódzkich w latach 2010-2011. Źródło: Opracowanie Instytutu Kościuszki.

Miasto	całkowity deficyt / dochody		całkowite zadłużenie / dochody		Całkowity deficyt / całkowite wydatki inwestycyjne	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Warszawa	26,2%	14,2%	79,6%	84,9%	57,1%	41,0%
Wrocław	14,3%	12,4%	87,5%	99,3%	34,2%	29,7%
Kraków	6,5%	-	89,2%	94,0%	23,1%	-
Łódź	14,2%	13,3%	95,0%	99,5%	46,9%	65,3%
Poznań	21,7%	30,5%	94,3%	110,3%	46,5%	60,0%
Gdańsk	19,7%	33,4%	92,8%	95,6%	34,9%	49,4%
Lublin	11,9%	9,1%	59,9%	63,7%	57,0%	32,9%
Szczecin	25,5%	16,0%	102,5%	108,0%	47,9%	40,2%
Katowice	16,2%	6,1%	32,7%	38,5%	49,8%	19,4%
Bydgoszcz	29,5%	4,0%	123,0%	111,0%	77,0%	11,4%
Białystok	13,2%	15,6%	39,5%	55,5%	31,1%	38,3%
Kielce	10,4%	9,6%	32,9%	40,7%	38,9%	29,3%
Toruń	7,5%	10,3%	90,4%	83,3%	21,7%	21,3%
Olsztyn	27,7%	6,0%	67,6%	58,8%	57,2%	19,1%
Rzeszów	8,0%	15,4%	60,3%	63,9%	26,5%	46,3%
Opole	8,3%	7,5%	44,7%	48,5%	24,0%	27,5%
Zielona Góra	13,7%	-	59,5%	53,6%	44,4%	34,1%
Gorzów Wlkp.	20,9%	10,3%	45,3%	53,4%	59,0%	44,4%
średnia	13,3%	10,0%	61,7%	67,3%	38,0%	29,6%

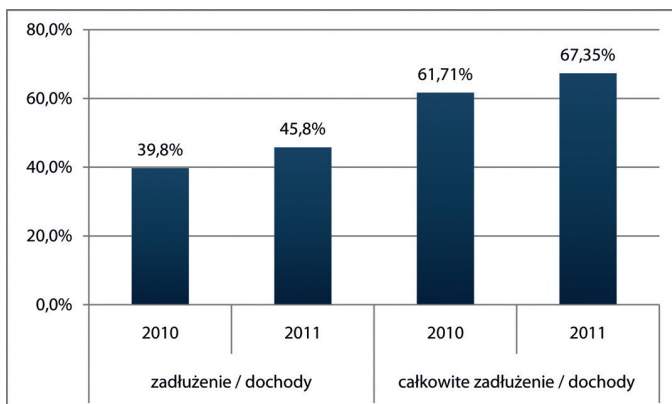
Warszawa, jako największe miasto w Polsce, dysponuje budżetem przewyższającym wielokrotnie pozostałe miasta. Niestety podobnie jest z jej całkowitym zadłużeniem, które w 2011 r. osiągnęło wartość 9,6 mld PLN. Pod względem ogólnego poziomu jawności i przejrzystości finansów stolica z wynikiem 1,33 znalazła się na drugim miejscu od końca, ustępując jedynie Wrocławowi. Ten natomiast zgromadził dług w wysokości 3,5 mld PLN na koniec 2011 r., przy wskaźniku jawności i przejrzystości wynoszącym aż 1,74⁵. Kolejną grupę o nieco mniejszym długu całkowitym tworzą Kraków (3,1 mld PLN) oraz Poznań i Łódź (oba miasta po 2,7 mld PLN).

Wykres 1. Zadłużenie całkowite siedmiu największych miast wojewódzkich (pozioma oś i średnica kuli) oraz syntetyczne wskaźniki jawności i przejrzystości finansów samorządowych (pionowa oś). Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.



Zadłużenie generowane przez spółki komunalne stanowi ok. połowy oficjalnego długu miast. Gdyby zatem działalność tych podmiotów obwarowana była obostrzeniami ustawy o finansach publicznych, miasta wojewódzkie, jako grupa JST, miałyby poważne problemy z przyjęciem ich sprawozdań z wykonania budżetów. O ile w 2010 r. próg 60% został minimalnie przekroczony, o tyle rok później różnica sięgnęła już ponad 7 p.p.

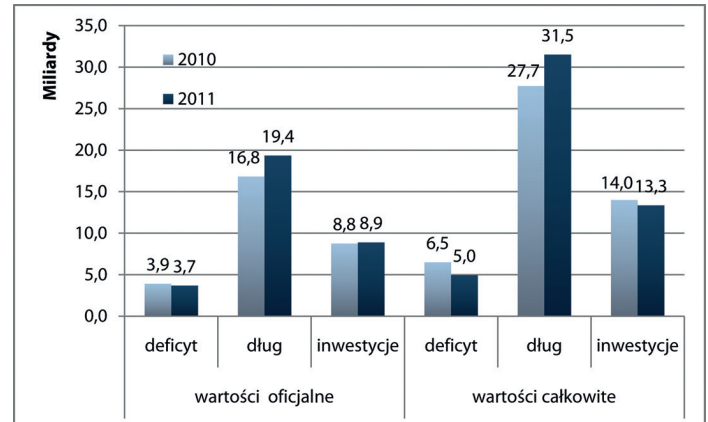
Wykres 2. Przeciętne wskaźniki zadłużenia miast wojewódzkich w latach 2010-2011. Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.



5 Im wyższa wartość, tym mniej czytelny obraz sytuacji finansowej miasta wynika z jego oficjalnych dokumentów.

W 2011 r. całkowity dług miast wojewódzkich sięgnął poziomu 31,5 mld PLN, co oznacza wzrost o 3,8 mld PLN względem poprzedniego roku. Wartość inwestycji realizowanych przez miasta wojewódzkie wyniosła w 2011 r. 13,3 mld PLN, a całkowite niezrównoważenie deficytów powinno wynieść nie 3,7 mld PLN, jak wynikałoby z danych oficjalnych, ale 5 mld PLN.

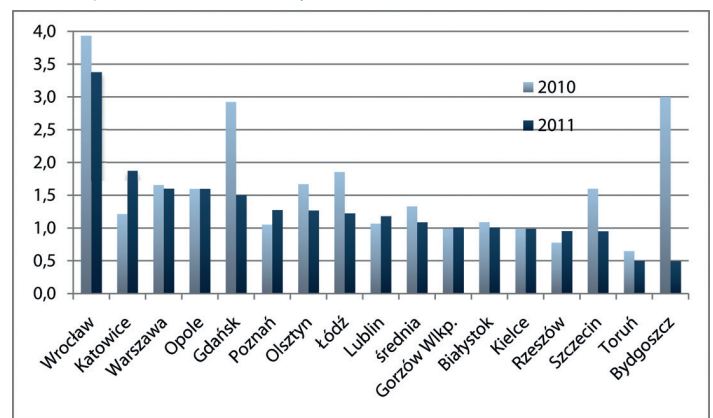
Wykres 3. Wartości oficjalne i całkowite deficytu, długu i inwestycji miast wojewódzkich w latach 2010-2011. Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.



Największe dysproporcje pomiędzy deficytem całkowitym a oficjalnym odnotowano we Wrocławiu. Wartość całkowita jest blisko 3,5-krotnie wyższa od wartości oficjalnej. Fakt ten miał kluczowy wpływ na wysoką wartość wskaźnika syntetycznego, który przesądził o przyznaniu Wrocławowi najgorszej oceny w zakresie jawności i przejrzystości finansów. Wynik Wrocławia (3,4) nie został powtórzony przez żadną inną metropolię. Drugie w kolejności Katowice osiągnęły stopień dysproporcji deficytu budżetowego 1,9. Odnotować należy, że w dwóch miastach (w Toruniu i w Bydgoszczy) wartość wskaźnika spadła poniżej 1,0. W przypadku Bydgoszczy świadczy to o spłacie bardzo dużego zadłużenia, bowiem w 2010 r. zadłużenie całkowite dwukrotnie przekroczyło dopuszczalny w ustawie poziom (123%). Rok później relacja ta zmniejszyła się o 12 p.p.

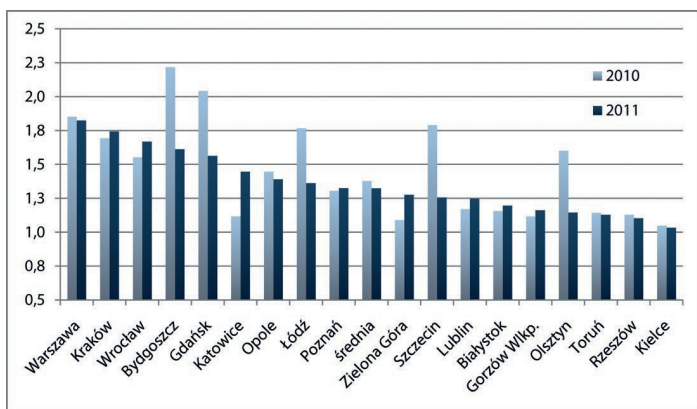
Wykres 4. Stopień ukrywania deficytu w latach 2010-2011.

Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.



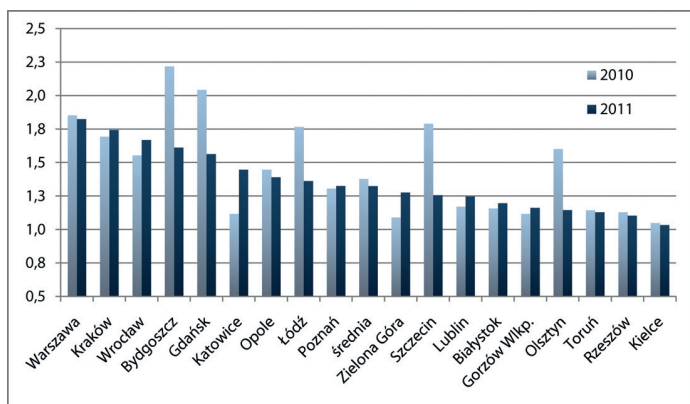
Fakt, że wszystkie miasta wojewódzkie relatywnie intensywnie wykorzystują spółki komunalne do teoretycznie bezgranicznego zadłużania się, wyraźnie widać na zestawieniu stopnia dysproporcji pomiędzy całkowitym a oficjalnym zadłużeniem. Wartość tego wskaźnika w każdej metropolii przekracza próg 1,0. Najgorzej w tym zestawieniu wypada Szczecin (zarówno w 2010 r., jak i w 2011 r.), tylko nieco lepiej Bydgoszcz i Poznań.

Wykres 5. Stopień ukrywania długu w latach 2010-2011. Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.



Duże miasta charakteryzują się wysokim stopniem wykorzystywania pozabudżetowych wehikułów do realizowania inwestycji publicznych. Najwyższy stopień dysproporcji pomiędzy wartościami całkowitymi a oficjalnymi odnotowano w Warszawie (1,8) oraz w Krakowie i we Wrocławiu (1,7). Wartości tych miast były zbliżone w obu badanych latach, ale w 2010 r. największe dysproporcje cechowały Bydgoszcz (2,2) i Gdańsk (2,0).

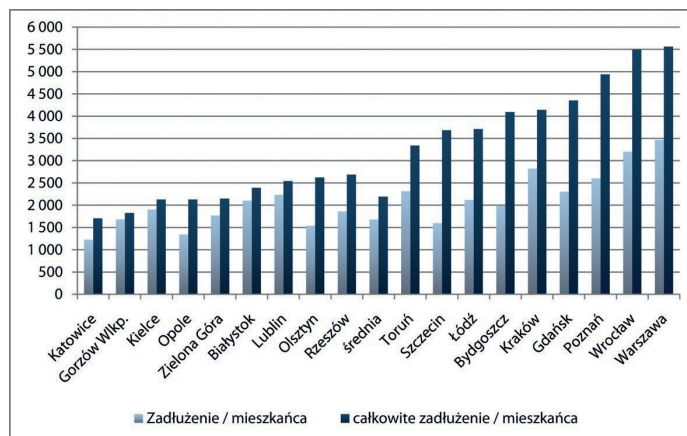
Wykres 6. Stopień ukrywania inwestycji w latach 2010-2011. Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.



W 2011 r. największe zadłużenie całkowite przypadające na głowę mieszkańca miasta występowało w Warszawie (5 564 PLN) i we Wrocławiu (5 500 PLN). Tymczasem oficjalne dane sugerują, że zadłużenie było o ponad 2 000

PLN mniejsze. Przeciętnie mieszkaniec miasta wojewódzkiego miał w 2011 r. dług całkowity w wysokości 2 195 PLN, podczas gdy ten wynikający ze sprawozdań władz miasta – o 513 PLN mniejszy. Największa bezwzględna dysproporcja miała miejsce w Poznaniu – wyniosła aż 2 336 PLN.

Wykres 7. Zadłużenie oficjalne i całkowite na jednego mieszkańca w miastach wojewódzkich w 2011 r. Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.



Instytut Kościuszki ocenił jawność i przejrzystość finansów samorządowych poszczególnych miast wojewódzkich, nadając im rating. Podstawą był syntetyczny wskaźnik jawności i przejrzystości, będący ważoną średnią harmoniczną stopni dysproporcji (ukrywania) deficytu oraz długu i inwestycji w mieście. Wskaźnik przyjmuje wartości względem wyników konkurencyjnych miast, zatem nie ma „referencyjnej wartości”. Im większa wartość, tym gorsza kondycja jawności i przejrzystości finansów w danym mieście. Niska wartości nie gwarantuje pozytywnej oceny, a jedynie „lepszą od pozostałych miast w stawce”.

Przeciętnie mieszkaniec miasta wojewódzkiego miał w 2011 r. dług całkowity w wysokości 2 195 PLN, podczas gdy ten wynikający ze sprawozdań władz miasta – o 513 PLN mniejszy

W 2011 r. Wrocław otrzymał najgorszą ocenę jawności i przejrzystości swoich finansów (rating D). Rok wcześniej niemal identyczna wartości syntetycznego wskaźnika dała nieco wyższą ocenę (C) z powodu fatalnego wyniku Krakowa (2,09 rating D). Jak podkreślono wyżej, kluczowe znaczenie dla oceny Wrocławia miała dysproporcja w deficycie. Warszawa z wynikiem 1,33 otrzymała niską ocenę C głównie z uwagi na dysproporcje w inwestycjach i, w mniejszym stopniu, w deficycie. Negatywna ocena Gdańska (1,30) podyktowana była w głównej mierze dysproporcjami w deficycie i długu. Katowice (1,27) i Opole (1,23) „zapracowały” na rating C dysproporcjami w deficycie. Pozostałe miasta, choć ocenione lepiej, nie powinny odczuwać satysfakcji, bowiem każde z nich zaciemnia rzeczywisty obraz swoich finansów.

Tabela 3. Rating i wskaźnik syntetyczny jawności i przejrzystości finansów samorządowych. Źródło: opracowanie własne Instytutu Kościuszki.

miasto	wskaźnik syntetyczny 2011	rating 2011	wskaźnik syntetyczny 2010	rating 2010
Wrocław	1,74	D	1,73	C
Warszawa	1,33	C	1,26	B
Gdańsk	1,30	C	1,67	C
Katowice	1,27	C	0,92	A
Opole	1,23	C	1,27	B
Poznań	1,15	B	0,95	A
Kraków	1,13	B	2,09	D
Łódź	1,11	B	1,37	B
Olsztyn	1,07	B	1,25	B
Szczecin	1,00	B	1,39	C
Lublin	0,95	B	0,83	A
Zielona Góra	0,89	A	0,79	A
Rzeszów	0,89	A	0,73	A
Białystok	0,88	A	0,85	A
Gorzów Wlkp.	0,86	A	0,79	A
Kielce	0,83	A	0,79	A
Bydgoszcz	0,68	A	1,91	C
Toruń	0,61	A	0,66	A

Przeprowadzone badania empiryczne pokazują, że wykorzystanie luki prawnej w postaci wyłączenia spółek komunalnych poza sektor finansów publicznych prowadzi do zaciemniania rzeczywistego obrazu miejskich finansów. Zarówno w 2010 r., jak i w 2011 r. zaobserwowano ujemną korelację pomiędzy deficytem budżetowym i stopniem

jego ukrywania (istotna statystycznie). Oznacza to, że miasta o dobrych oficjalnych wynikach finansowych prowadzą intensywną działalność poza budżetem kosztem spółek komunalnych. Te z kolei nie działają w próżni – świadczą specyficzne usługi dla ludności, często są lokalnym, naturalnym monopolistą i swoje problemy finansowe mogą przerzucać na mieszkańców. Instytut Kościuszki postrzega ten problem za najważniejszy z poruszanych w niniejszym raporcie. Obywatele mają niczym nieograniczone prawo do rzetelnej, pełnej i przedstawionej w prosty i czytelny sposób wiedzy o rzeczywistym stanie finansów publicznych na każdym szczeblu.

W toku badań zaobserwowano również podobny stopień ukrywania rzeczywistej sytuacji finansowej miast w kolejnych latach. Może to świadczyć o trudności przedstawienia finansów samorządowych na tory wysokiej jawności i przejrzystości lub – paradoksalnie – łatwości w skierowaniu ich na tory bardzo niskiej jawności i przejrzystości.

Zobowiązania spółek komunalnych nie są marginesem finansów JST. Odgrywają znaczącą rolę w prowadzeniu polityki lokalnej i sam ten fakt powinien oznaczać pełną jawność ich działalności, aby obywatele byli świadomi rzeczywistej kondycji finansowej miasta niezależnie od formy prawnej poszczególnych jego jednostek. Niestety, rzeczywistość jest inna, stąd potrzeba przypomnienia opinii publicznej o tym, że finanse publiczne cechują się jawnością i co tak naprawdę owa zasada oznacza

Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych – podejście doktrynalne

Autorzy zajmujący się problematyką finansów publicznych są zgodni, że jawność finansów publicznych jest zasadą, która nie powinna być kwestionowana (wyjątek to utajnienie informacji dotyczących bezpieczeństwa kraju). Waga i znaczenie jawności finansów publicznych wynika z przekonania, że obywatele powinni mieć dostęp do wiedzy dotyczącej gospodarowania środkami publicznymi, które to w większości zostały pobrane od nich w formie przymusu. Zatem działania monitorujące i nadzorujące pobór oraz wydatkowanie środków publicznych nie mogą być ograniczone wyłącznie do publicznych podmiotów kontrolnych. Przyjmuje się bowiem, że dostęp obywateli do owej wiedzy sprzyja wzrostowi efektywności funkcjonowania sektora publicznego, zmniejsza ryzyko wystąpienia działań korupcyjnych, a także ogranicza możliwości wywierania nacisku przez różne grupy interesów, walczących o wzrost wydatków na partykularne cele⁶. Zgodnie z tą koncepcją, jawność finansów publicznych jest niejako narzędziem do

wywierania nacisku przez społeczeństwo obywatelskie (zatem istotną rolę winny odgrywać organizacje pozarządowe) na władze publiczne państwowe i samorządowe.

Jawność i przejrzystość, jako kardynalne zasady finansów publicznych w każdym kraju, przyczyniają się do demokratyzacji społeczeństwa. Nie dotyczą jedynie budżetu państwa, ale całego sektora. Ukrywanie przed obywatelem jakichkolwiek informacji jest niedopuszczalne.

Jawność finansów publicznych to stan, w którym wszelkie informacje dotyczące sektora finansów publicznych są dostępne dla obywateli, a tym samym podlegają publicznej ocenie⁷. Immanentną cechą jawności finansów publicznych jest powszechna, choć merytoryczna, krytyka ich stanu obecnego, planu na najbliższych rok i kolejne lata, a także działań organów publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie polityki finansowej zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym. M. Kosek-Wojnar wskazuje,

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

7 *Ibidem*, s. 2.

że jawność i przejrzystość to kardynalne zasady finansów publicznych w każdym kraju⁸. Zdaniem C. Kosikowskiego jawność finansów publicznych okazuje się niezbędna do demokratyzacji społeczeństwa⁹. Jako że finanse publiczne są systemem dochodów i wydatków publicznych, informacje ich dotyczące nie mogą być utajniane przed społeczeństwem, to obywatele finansują bowiem dochody i są beneficjentami wydatków publicznych¹⁰. Z kolei S. Owsiak wskazuje, że jawność finansów publicznych polega na obowiązku prezentacji całokształtu gospodarki finansowej państwa ogółowi społeczeństwa, a w praktyce organom przedstawicielskim, kontrolnym i organizacjom

pozarządowym¹¹. Ponadto zdaniem autora jawność oraz przejrzystość nie dotyczą jedynie budżetu państwa, ale całego sektora finansów publicznych, są więc zasadami uniwersalnymi.

Istotą zasady przejrzystości jest prowadzenie jednolitej rachunkowości przez wszystkie podmioty sektora finansów publicznych, niezależnie od ich formy prawnej, przy uwzględnieniu różnic pomiędzy nimi¹². Realizacją zasady przejrzystości finansów publicznych jest system działów, rozdziałów, paragrafów i plany kont podmiotów sektora finansów publicznych.

Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych – zapisy ustawowe

Ewolucja zapisów ustawowych dotyczących jawności i przejrzystości finansów publicznych sprowadzała się do ich nieznacznego uszczegółowienia lub też wynikała z powstania lub likwidacji określonych podmiotów sektora finansów publicznych. Pierwsza ustawa o finansach publicznych mówiła przykładowo o jawności debaty budżetowej jedynie w Sejmie, podczas gdy najnowsza nakazuje jawność owej debaty także w Senacie¹³. Zgodnie z aktem z 1998 roku upublicznieniu podlegały jedynie *zbiornice 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 państwa¹⁴. 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 dostępności 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 podatkowych*, podczas gdy w ustawie z 2009 roku wskazano próg pięć tysięcy złotych¹⁵. 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 budżetu¹⁶ oraz konieczność opublikowania listy przedsiębiorców, którym umorzono zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych na kwotę przekraczającą sto złotych¹⁷. Nowa ustawa o finansach publicznych, prócz jawności debat, zapewnia radnym dostęp do danych, o czym już wspomniano, oraz obowiązuje zarząd JST do upublicznienia kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetu, dotacji otrzymanych lub udzielonych innym JST, kwoty zadłużenia, udzielonych poręczeń i gwarancji, a także udzielonej pomocy publicznej¹⁸. Lista, o której wspomniano w ustawie z 1998 roku, została poszerzona o podmioty niebędące przedsiębiorcami, próg podniesiono zaś do pięciuset zł.

Władza publiczna została zobligowana do ujawniania informacji fiskalnych tak przez pierwszą, jak i przez obecną ustawę o finansach publicznych. Są nimi kwoty i relacje do Produktu Krajowego Brutto długu publicznego, długu Skarbu Państwa, poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oraz jednostek sektora finansów publicznych w terminie do końca maja roku następującego po roku, którego dotyczą owe dane¹⁹. Dotychczasowe ustawy o finansach publicznych wskazywały na jednolity system rachunkowości sektora finansów publicznych oraz na zasadę kasową ewidencji budżetowej. Szczegółowe zapisy każdorazowo były publikowane w sprawozdaniach Ministra Finansów.

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

9 C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, *op. cit.*, s. 52.

10 *Ibidem*.

11 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, *op. cit.*, s. 110.

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

13 Por. art. 11 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 1998 r., nr 155 poz. 1014) i art. 34 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach..., *op. cit.*

14 *Ibidem*.

15 Por. art. 15 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach..., *op. cit.* i art. 36 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach..., *op. cit.*

16 Art. 11 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach..., *op. cit.*

17 Art. 16a, *Ibidem*.

18 Art. 37 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach..., *op. cit.*

19 Por. art. 16 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach..., *op. cit.* i art. 38 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach..., *op. cit.*

Debudżetyzacja finansów państwa

Nienaturalnie brzmiący termin *debudżetyzacja* wprowadził do rodzimej literatury przedmiotu J. Stankiewicz, precyzując, że w Polsce wyraz *budżetyzacja* zastąpiono *budżetowaniem*. Zatem *debudżetyzacja* będzie czymś przeciwnym do procesu tworzenia budżetu zawierającego ogół dochodów i wydatków państwa²⁰. Autor precyzuje, że *debudżetyzacja* polega na uszczuplaniu rozmiarów budżetu państwa – jako głównego nośnika informacji o stanie finansów publicznych – poprzez wyodrębnianie zeń wydatków i dochodów²¹. Istotnymi pojęciami są sposoby budżetowania: brutto i netto. Gospodarka budżetowa *sensu stricte* dotyczyć będzie jednostek rozliczających się w reżimie budżetowania brutto, a gospodarka budżetowa *sensu largo* – jednostek powiązanych z właściwym budżetem wyłącznie saldem dochodów i wydatków (budżetowanie netto)²². Gospodarka pozabudżetowa, czyli fragment finansów publicznych dotknięty procesem *debudżetyzacji*, dotyczyć będzie tych jednostek sektora, które powiązane są z budżetem metodą netto, a ponadto ich różnorodność jest na tyle istotna, że niemożliwe jest zestawienie z jednostkami budżetowymi, samorządowymi zakładami budżetowymi i instytucjami gospodarki budżetowej²³. J. Stankiewicz zalicza do tej grupy agencje państwowe, fundusze celowe oraz inne publiczne osoby prawne, powstałe na mocy odrębnych ustaw²⁴. Co warte podkreślenia, J. Stankiewicz zjawiska *debudżetyzacji* nie utożsamia z wyodrębnianiem dochodów i wydatków budżetowych poza sektor publiczny, np. poprzez spółki prawa handlowego²⁵. Tzw. komercjalizacja zadań publicznych, jak wskazuje, nie jest przedmiotem sektora finansów publicznych, co jednoznacznie podkreśla ustawa o finansach publicznych.

Debudżetyzacja niesie ze sobą ryzyko ograniczenia jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Szereg czynników różnorodnej natury ma wpływ na zainicjowanie i postęp procesów *debudżetyzacji* finansów publicznych. Powstrzymując się od ich wartościowania, należy wymienić za J. Stankiewiczem te najistotniejsze²⁶:

- A. Po pierwsze rywalizacja władzy wykonawczej i ustawodawczej. Egzekutywa może – świadomie lub nie – dokonywać prób wyłączenia poza budżet części dochodów i wydatków. Tym samym pozbawia ona parlament władzy i kontroli nad fragmentem polityki fiskalnej.
- B. Gospodarka środkami publicznymi obwarowana jest licznymi regulacjami, koniecznymi z punktu widzenia jawności i przejrzystości działań władz fiskalnych, ale niekiedy skutkującymi ograniczoną elastycznością działań. Implikuje to występowanie bodźców do poszukiwania w ramach prawa rozwiązań, które zmniejszą reżim funkcjonowania administracji publicznej w jej sferze finansowej.
- C. Zbyt rygorystyczne ramy finansów publicznych utrudniają konkurowanie jednostek publicznych na wolnym rynku z przedsiębiorstwami prywatnymi. Aby skłonić podmioty publiczne do konkurowania, zaczęto odchodzić od metody budżetowania brutto na rzecz bardziej elastycznego budżetowania netto.
- D. Powiązanie dochodów i wydatków budżetowych w ramach funduszu zabezpieczenia społecznego przy wykorzystaniu zasady zdefiniowanej składki może skłaniać z jednej strony do dłuższej aktywności ekonomicznej ludności, z drugiej zaś do poprawy sprawności systemu ubezpieczeń społecznych.
- E. Debudżetyzacja w formie odejścia od zasady niefunduszowania jest wynikiem chęci zapewnienia stabilności finansowania określonych świadczeń publicznych. Scenariuszem alternatywnym jest coroczne konkurowanie pomiędzy sobą różnych części budżetowych o udział w budżecie państwa.
- F. Wady i zalety *debudżetyzacji* finansów publicznych mają charakter potencjalny. Wprowadzenie pojęcia wydatków niewygasających i możliwość gromadzenia przez jednostki środków finansowych na rachunkach bankowych nie musi jednoznacznie przekładać się na efektywne, wieloletnie planowanie finansowe. Podobnie, zapewnienie jednostkom większej elastyczności przy możliwości skutecznego funkcjonowania na rynku, niesie ze sobą liczne ryzyka nadużyć i patologii w wydatkowaniu środków publicznych. Wreszcie to, co może być pozytywne w skali mikro – poszczególnych jednostek i ich interesariuszy, włącznie z kierownikami z nadania politycznego, niekoniecznie wpłynie na poprawę stanu finansów publicznych, rozumianych jako całość. Tworzy się bowiem liczne ośrodki decyzyjne odpowiadające za wydatkowanie jednostkowo niewielkich, ale sumarycznie znacznych części wydatków publicznych. To z kolei stawia pod znakiem zapytania efektywność prowadzonej polityki fiskalnej przez demokratycznie wybrane władze.

20 J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, 2007, s. 17.

21 *Ibidem*, s. 20.

22 *Ibidem*

23 *Ibidem*, s. 21

24 *Ibidem*.

25 *Ibidem*, s. 22.

26 *Ibidem*, s. 34-37.

Debudżetyzacja niesie ze sobą więcej problemów niż korzyści. Szanując postulat poprawy efektywności i ekonomizacji funkcjonowania finansów publicznych, należy stwierdzić, że odpowiednim narzędziem do tego jest racjonalnie prowadzona kontrola zarządcza wprowadzona nową ustawą o finansach publicznych. Ryzyko ograniczenia przez debudżetyzację jawności i przejrzystości finansów publicznych trzeba zaś uznać za jej kluczową wadę. Oddziałuje to bowiem negatywnie na poczucie wpływu społeczeństwa na funkcjonowanie państwa, szczególnie w sferze finansowej.

Mimo że literatura przedmiotu co do zasady nie podnosi tego obszaru, nie bez znaczenia jest także wyodrębnianie fragmentów gospodarki budżetowej poza sam sektor finansów publicznych. Przedmiotem wyłączeń są bowiem usługi zaliczane do dóbr publicznych i społecznych. Jeśli przyjąć, że określona część działalności państwa może konkurować z sektorem prywatnym, trzeba postawić pytanie o zasadność kontynuowania tych funkcji w ramach państwa – szeroko rozumianego, nie tylko w ramach sektora finansów publicznych, ale w znaczeniu własności nieprywatnej.

Tabela 4. Pozytywne i negatywne skutki debudżetyzacji finansów publicznych Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Stankiewicz, op. cit., s. 37-40.

Pozytywne skutki debudżetyzacji	Negatywne skutki debudżetyzacji
Zapewnienie stabilności finansowania zadań publicznych, możliwość wieloletniego planowania finansowego oraz gromadzenia środków pieniężnych na wyodrębnionych rachunkach bankowych.	Utrata przez społeczeństwo i parlament kontroli nad częścią finansów państwa. Rosnąca pozycja egzekutywy w ramach finansów publicznych.
Wzrost elastyczności poszczególnych jednostek objętych debudżetyzacją.	Zmniejszenie roli zasady jawności finansów publicznych i w efekcie rzeczywiste ograniczenie jawności finansów. Utrata przez społeczeństwo możliwości kontroli fragmentu finansów publicznych.
Umożliwienie planowania finansowego w oparciu o rachunek ekonomiczny i potencjalną możliwość konkurencji z sektorem prywatnym.	Usztywnienie systemu finansów publicznych i utrata elastyczności reagowania poprzez stworzenie wielu ośrodków decyzyjnych, zaburzenie hierarchii budżetowej i determinizm wydatków. Zamrożenie części środków publicznych i brak możliwości efektywnej alokacji zasobów finansowych.
Wyodrębnienie części finansów publicznych sprzyja uwydatnieniu wagi funkcji realizowanych przez daną jednostkę.	Ograniczenie reżimu finansów publicznych wpływa na niższe standardy i procedury związane z wydatkowaniem środków publicznych. Efektem jest podatność na patologie gospodarki środkami publicznymi.
---	Upolitycznienie finansów publicznych, skłonność do postrzegania podmiotów objętych lub potencjalnie objętych debudżetyzacją jako synekury.

Jawność i przejrzystość finansów samorządowych a reguły fiskalne

Nie bez znaczenia dla jawności i przejrzystości finansów publicznych pozostaje fakt, że reguły polityki fiskalnej pozostają niejako obok dyskusji nad efektywnym sposobem obliczania i prezentowania zobowiązań publicznych. Ustawa o finansach publicznych definiuje maksymalny poziom zadłużenia oraz maksymalny poziom spłaty jako procent dochodów ogółem. Począwszy od 2014 nastąpi w tej kwestii zasadnicza zmiana i poszczególne jednostki będą mogły planować spłatę zobowiązań (części odsetkowej i kapitałowej) w ramach indywidualnie obliczanych limitów. Mając na uwadze poziom państwowego długu publicznego w relacji do PKB w Polsce, kształtujący się nieznacznie poniżej drugiego progu ostrożnościowego, można domniemywać, że intencją ustawodawcy było ograniczenie samorządów w zaciąganiu nowych zobowiązań. Zadłużenie sektora samorządowego jest bowiem częścią składową państwowego długu publicznego. W tym kontekście nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego limitów w zaciąganiu kolejnych zobowiązań wydaje się uzasadnione. W 2012 roku państwowy dług publiczny w relacji do PKB wyniósł 52,7%, co oznacza, że przy założeniu stałego mianownika (produktu krajowego brutto) do przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego

brakło niespełna 36,7 mld PLN, a do przekroczenia trzeciego progu – 116,4 mld PLN²⁷. Łączna kwota zobowiązań sektora samorządowego wyniosła natomiast w tym samym roku nieco ponad 67,4 mld PLN, rosnąc w stosunku do lat poprzednich.

Nie ma optymalnego poziomu długu lokalnego, który można uznać za bezpieczny. Co więcej, czynniki, które na niego wpływają mają nie tylko charakter ekonomiczny, ale również społeczny i kulturowy.

W polskiej i światowej literaturze sporo miejsca poświęca się rozważaniom nad zasadnością istnienia reguł fiskalnych, a także nad ich konstrukcją tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Jak zauważa M. Kosek-Wojnar, nie ma optymalnego poziomu długu lokalnego, który można uznać za bezpieczny. Co więcej, czynniki, które na niego wpływają mają nie tylko charakter ekonomiczny, ale również społeczny i kulturowy²⁸. Najczęściej przyjmowane rozwiązania polegają na zestawieniu poziomu zadłużenia z PKB (na poziomie krajowym) lub z dochodami (na poziomie lokalnym),

²⁷ Obliczenia Instytutu Kościuszki na podstawie danych GUS.

²⁸ M. Kosek-Wojnar, red., *Dług lokalny w teorii i praktyce*, op. cit., s. 79.

co w pewnym stopniu pozwala na różnicowanie poszczególnych jednostek według ich zdolności do obsługi zadłużenia. Jednak w dalszym ciągu kluczową kwestią pozostaje ustanowienie poziomu licznika, czyli owego *bezpiecznego* poziomu długu. Częstokroć podnosi się fakt, że od samego poziomu długu ważniejsza jest kwota spłaty części kapitałowej i odsetkowej w danym roku budżetowym, ponieważ ta cecha stanowi o wypłacalności JST²⁹. Warto przyrzeć się zasadom, które pozwolą wyznaczyć limit bezpiecznego zadłużenia przy założeniu, że władze lokalne z przyrostu długu finansują prorozwojowe projekty infrastrukturalne.

Po pierwsze, limit zadłużenia sektora samorządowego nie może być oderwany od stanu finansów państwa³⁰. Chęć ponoszenia przez władze lokalne wydatków na cele inwestycyjne nie powinna być nadmiernie hamowana w sytuacji, gdy poziom długu publicznego w relacji do PKB utrzymuje się na niskim poziomie. W krajach dynamicznie rozwijających się zachodzą zmiany w oczekiwaniach co do jakości usług publicznych. Zmiany te nie pozostają bez wpływu na poziom wydatków publicznych, a zatem także i na przyrost zadłużenia. Przestrzeń dla ekspansji fiskalnej winna być zatem ustalona na zagregowanym poziomie sektora samorządowego (nie dla poszczególnych jego jednostek) i winna uwzględniać poziom i perspektywy przyrostu długu z przyczyn innych niż wydatki prorozwojowe.

Po drugie, wskaźniki zadłużenia limitujące zaciąganie zobowiązań powinny odpowiadać długoterminowym celom inwestycyjnym, których osiągnięcie przyczyni się do założonego wzrostu gospodarczego³¹. Obok zaciągnięcia konwencjonalnych zobowiązań, uwadze nie powinny uść zobowiązania niekonwencjonalne wynikające z pożyczek udzielonych przez władze lokalne spółkom celowym realizującym równoległe projekty inwestycyjne³². Te dwa czynniki łącznie umożliwiają oszacowanie rzeczywistego ryzyka finansowego sektora samorządowego.

Po trzecie, niezbędny jest efektywny monitoring sytuacji finansowej samorządów. Wymaga to określenia zestawu wskaźników opisujących ekspozycję na ryzyko sektora samorządowego oraz jego spółek celowych³³. Pod uwagę należy brać wypłacalność, płynność oraz zdolność do ponoszenia wydatków inwestycyjnych. Obok przedmiotu badawczego, należy wziąć pod uwagę specyfikę dwóch

grup podmiotów: jednostek samorządu terytorialnego i spółek celowych. W przypadku podmiotów sektora publicznego, przedmiotem monitoringu winna być tzw. *złota reguła* definiowana jako zrównoważenie budżetu w jego części operacyjnej w średnim okresie i przeznaczenie długu jedynie na cele inwestycyjne, a nie bieżące. Równolegle ocenie powinna podlegać relacja spłaty zadłużenia do dochodów własnych. Precyzyjne określenie mianownika jest istotne, ponieważ lokalne władze muszą opierać swoje wieloletnie plany inwestycyjne finansowane ze środków dłużnych na stabilnych dochodach niezależnie od zmian natury politycznej na szczeblu centralnym. W przypadku podmiotów nienależących do sektora publicznego – spółek celowych – ich dostęp do finansowania dłużnego powinien wynikać z rentowności realizowanych przedsięwzięć i stopnia ryzyka, jakie skłonni są ponieść inwestorzy.

Po czwarte, w celu określenia wartości limitów zadłużania się przez JST należy przeprowadzić badania na reprezentatywnej próbie samorządów³⁴, powstrzymując się jednocześnie od prostego kopiowania rozwiązań zastosowanych w innych krajach. Z jednej strony zbyt restrykcyjne progi ograniczają efekt wzrostu generowany przez wydatki infrastrukturalne finansowane długiem. Z drugiej jednak strony, nazbyt łagodne obostrzenia przyczynią się do nadmiernego zadłużenia sektora samorządowego, co może zachwiać stabilnością całego systemu finansów państwa. Przyjąć należy zatem założenia, które pozwolą na realizację średnio i długoterminowych planów inwestycyjnych z wykorzystaniem długu i środków własnych, a także uwzględnią projekcje wydatków potrzebnych na obsługę i spłatę zadłużenia i konieczność sfinansowania innych celów publicznych jak oświata czy ochrona zdrowia.

Wreszcie po piąte, przestrzeganie przez samorządy reguł fiskalnych musi być kontrolowane przez władze centralne³⁵. Istotne w tym przypadku jest osadzenie planów lokalnych w średnio i długoterminowych ramach polityki fiskalnej państwa i zapewnienie zgodności w rachunkowości i sprawozdawczości sektora rządowego i samorządowego. Władze centralne muszą dysponować systemem wczesnego ostrzegania, który umożliwi wskazanie prawdopodobnych tendencji destabilizujących finanse publiczne i podjęcie działań zmierzających do przywrócenia równowagi.

29 E. Malinowska, W. Misiąg, *Na co idą nasze pieniądze, czyli jak czytać ustawę budżetową*, Alinex, Warszawa, 202, s. 142 [za:] M. Kosek-Wojnar, red., *Dług lokalny w teorii i praktyce*, op. cit., s. 98.

30 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.
31 *Ibidem*, s. 7.

32 Spółki celowe oznaczają anglojęzyczny termin *Special Purpose Vehicle (SPV)*.

33 L. Liu, J. Pradelli, *Financing Infrastructure...*, op. cit., s. 8-9.

34 *Ibidem*, s. 11.

35 *Ibidem*, s. 11-12.

Podsumowanie

Spółki komunalne stały się w ostatnich latach narzędziem powszechnie wykorzystywanym w prowadzeniu polityki na szczeblu lokalnym. Badanie Instytutu Kościuszki nie przesądza o motywach ani celach powoływania do życia i zadłużania takich podmiotów. Faktem jest, że funkcjonowanie JST nie jest w pełni samodzielne – szczególnie finansowo – zatem wnioskiem płynącym z lektury niniejszego raportu nie powinno być oskarżenie samorządowców o błędne zarządzanie finansami miast. Instytut Kościuszki zwraca uwagę na dysfunkcje w sektorze finansów publicznych, które dotyczą następujących kwestii:

- Reguły fiskalne ograniczające możliwości zaciągania zobowiązań finansowych przez JST są wysoce nieefektywne. W połączeniu z nieprecyzyjnymi zapisami dotyczącymi ram sektora finansów publicznych daje to możliwość swobodnego obchodzenia obowiązujących limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań.
- Żadna instytucja publiczna nie prowadzi kompleksowych badań nad ryzykiem generowanym na styku sektora finansów publicznych i sektora prywatnego. Potencjalna realizacja tego ryzyka jest niewiadomą dla stabilności sektora JST, jak i całego sektora finansów publicznych. Przykładem zdarzeń mających niezbadane skutki są m.in.: niepowodzenia realizowanych przez spółki przedsięwzięć, bankructwa, czy utrata dostępu do finansowania zewnętrznego. Można uznać, że czarny scenariusz jest bardzo mało prawdopodobny, jednak doświadczenie ostatnich lat kryzysu finansowego powinno skłaniać do brania pod uwagę skutków najmniej korzystnego i najmniej prawdopodobnego rozwoju wypadków.
- Polityka na szczeblu centralnym w odniesieniu do samorządów częstokroć jest wewnętrznie sprzeczna. Z jednej strony bowiem nowa ustawa o finansach publicznych nakłada restrykcje w zaciąganiu zobowiązań przez JST, z drugiej zaś – samorządy stają przed możliwością zdobycia współfinansowania swoich planów inwestycyjnych,

z trzeciej natomiast – władze lokalne są zmuszane do finansowania zadań zleconych, za którymi nie idą odpowiednie fundusze. Bieżąca działalność JST jest przeciwstawiana długofalowym projektom, a to wszystko w sztywnym gorsecie pozyskiwania finansowania. W efekcie gorset okazuje się nie tak sztywny, ponieważ istnieją opisane wyżej mechanizmy obchodzenia prawa.

Spółki komunalne generują zadłużenie rzędu 60% oficjalnych wartości w miastach wojewódzkich. Nie można przejść nad tym do porządku dziennego wiedząc, że finansowe konsekwencje braku efektywnej kontroli mogą ponosić mieszkańcy tych miast.

Instytut Kościuszki postuluje, by decydenci pochylili się nad problemem łatwości obchodzenia przyjętych reguł fiskalnych dla JST. Należy rozpocząć debatę nad zasadnością włączania do reguł podmiotów spoza sektora finansów publicznych, ale będących jego własnością. Jak dotąd bowiem problem ten, choć znany, nie doczekał się jakichkolwiek rozwiązań. Jeśli natomiast jest to działanie celowe, to pod znakiem zapytania stawia sens posiadania reguł fiskalnych, które w takiej sytuacji stają się nic nieznaczącymi fantomami, dającymi jedynie złudzenie bezpieczeństwa finansów publicznych.

Finansowa działalność spółek komunalnych stanowi już połowę oficjalnej działalności miast. Instytut Kościuszki szacuje ich zadłużenie na ponad 12 mld PLN, które z roku na rok rośnie. Ponadto w sektorze samorządowym występuje zjawisko debudżetyzacji, czyli wypychania poza budżet działalności publicznej i rozliczania się wyłącznie wynikiem finansowym na koniec roku. Zadziwiający jest fakt, że tak szeroki zakres działalności państwa nie jest w ogóle przedmiotem systematycznej kontroli instytucji. Przedstawione mechanizmy pokazują, że ocena formalna, choć potrzebna, okazuje się wysoce niewystarczająca. Obywatele zasługują na ilościową i jakościową ocenę funkcjonowania władzy publicznej.



INSTYTUT KOŚCIUSZKI

Instytut Kościuszki jest niezależnym, pozarządowym instytutem naukowo-badawczym (Think Tank) o charakterze non profit, założonym w 2000 r.

Misją Instytutu Kościuszki jest działanie na rzecz społeczno-gospodarczego rozwoju i bezpieczeństwa Polski jako aktywnego członka Unii Europejskiej oraz partnera sojuszu euroatlantyckiego. Instytut Kościuszki pragnie być liderem pozytywnych przemian, tworzyć i przekazywać najlepsze rozwiązania, również na rzecz sąsiadujących krajów budujących państwo prawa, społeczeństwo obywatelskie i gospodarkę wolnorynkową.

Biuro w Krakowie: ul. Lenartowicza 7/4, 31-138 Kraków, Polska, tel.: +48 12 632 97 24, www.ik.org.pl, e-mail: ik@ik.org.pl

Projekt layoutu, skład i opracowanie graficzne: Małgorzata Kopecka, pani.kopecka@gmail.com

Dalsze informacje i komentarze: Izabela Albrycht – izabela.albrycht@ik.org.pl – tel. +48 512 297 897