

Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce



UNIwersytet
EKONOMICZNY
WE WROCLAWIU
1947 - 2022

Leszek Patrzalek, Marzanna Poniadowicz,
Beata Guziejewska, Slawomira Kanduła

Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2022

Recenzja naukowa
Krzysztof Surówka

Redakcja wydawnicza
Dorota Pitulec

Redakcja techniczna i korekta
Barbara Łopusiewicz

Skład i łamanie
Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki
Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów 123 Royalty Free

Nota copyright obowiązuje do 28 lutego 2023 roku.
Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 marca 2023 roku publikacja dostępna na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).
Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2022

ISBN 978-83-7695-990-0 (dla wersji papierowej)
ISBN 978-83-7695-991-7 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2022.991.7

Cytuj jako:

Patrzalek, L., Poniatowicz, M., Guziejewska, B. i Kańduła, S. (2022). *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Beata Guziejewska ORCID: 0000-0002-0814-5066
Sławomira Kańduła ORCID: 0000-0002-1419-5844
Leszek Patrzalek ORCID: 0000-0002-2323-2731
Marzanna Poniatowicz ORCID: 0000-0002-8695-5224

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
1. Finanse samorządu terytorialnego w turbulentnym otoczeniu	11
1.1. Miejsce samorządu terytorialnego we współczesnej gospodarce i w społeczeństwie.....	11
1.2. Funkcje i zasady organizacji systemu finansów samorządu terytorialnego.....	20
1.3. Znaczenie finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce w latach 2000-2020.....	29
2. Dochody samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji państwa	37
2.1. Wprowadzenie.....	37
2.2. Prawne uwarunkowania gromadzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego.....	41
2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego na tle dochodów sektora finansów publicznych w latach 2010 i 2020.....	44
2.4. Wysokość i struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego.....	48
2.5. Wybrane szczegółowe problemy pobierania dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego.....	55
3. Wydatki publiczne w warunkach decentralizacji państwa i ich zmiany po 2018 roku – konsekwencje dla erozji finansów samorządowych	65
3.1. Istota i specyfika wydatków publicznych w gospodarce rynkowej oraz w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych.....	65
3.2. Wybrane wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych – ich struktura i konsekwencje ekonomiczne.....	69
3.3. Polityka finansowa państwa wobec samorządu terytorialnego i znaczenie dochodów o charakterze transferowym.....	73

3.4. Wysokość i struktura wydatków poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018-2020	78
3.5. Konieczność zmiany struktury wydatków publicznych i problemy zamówień publicznych – uwagi na tle kryzysu COVID-19.....	82
3.6. Debudżetyzacja finansów publicznych w Polsce – aktualne problemy wybranych funduszy celowych	86
3.7. Relacje fiskalne i polityczne cykle budżetowe w warunkach kryzysowych – refleksje ogólne i podsumowanie	97
4. Jednostki samorządu terytorialnego na rynku finansowym.....	102
4.1. Rynek finansowy – conceptualizacja pojęcia, funkcje i segmentacja..	102
4.2. Prawno-ekonomiczne determinanty aktywności jst na rynku finansowym.....	112
4.3. Instrumenty rynku finansowego i możliwości ich wykorzystania w gospodarce finansowej jst.....	127
4.4. Polskie jst na rynku finansowym w świetle danych empirycznych	148
Zakończenie	161
Bibliografia	168
Spis rysunków	177
Spis tabel	178
Abstract.....	180

Wstęp

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 roku i jego ewolucja w kolejnych latach stały się przesłanką do podejmowania wielu badań i istotnych rozważań na temat znaczenia samorządu terytorialnego w gospodarce i w społeczeństwie. W wieloszczeblowym sektorze finansów publicznych jedną z fundamentalnych, a zarazem wciąż, czy raczej niemal wiecznie, kontrowersyjnych kwestii w obszarze teorii ekonomicznych, praktyki życia społeczno-gospodarczego, a także w polityce jest kwestia miejsca samorządu terytorialnego w społeczeństwie i gospodarce oraz relacji fiskalnych między samorządem terytorialnym a państwem. Zagadnienia te w okresie narastających sytuacji kryzysowych, pandemii oraz zachodzących procesów globalizacji stają się szczególnie ważne i aktualne.

W Polsce w ostatnich latach w jaskrawy sposób uwidaczniają się słabości w spójnym działaniu władzy centralnej i samorządowej, szczególnie w obszarze dotyczącym zakresu kompetencji samorządu terytorialnego i podziału zadań publicznych pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym oraz zasad i kryteriów finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego. Od ponad pięciu lat obserwujemy w praktyce zjawisko recentralizacji połączone z nieufnością władzy centralnej do rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce. Wielu badaczy¹ przedmiotu zauważa, że występujący w Polsce proces recentralizacji opiera się na niestosowaniu lub jedynie selektywnym stosowaniu standardów konstytucyjnych, międzynarodowych i europejskich oraz na niezrozumieniu współczesnej konstrukcji państwa jednolitego. Proces ten połączony jest z tendencjami do pomniejszania dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz z przekazywaniem im dotacji, których sposób przyznawania jest kontrowersyjny, co wynika z zastosowania uznaniowego, politycznego kryterium podziału.

¹ H. Izdebski, *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De/re/centralizacja, postcovid i ...?*, „Analiza Celowa” nr 4/2021, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Warszawa, maj 2021; K. Owsiak, *Władze samorządowe wobec presji na wydatki związane z kryzysem pandemicznym*, w: M. Zioto (red.), *Finanse publiczne*, t. 1/13/ PAN, Warszawa 2021.

W okresie blisko 25 lat funkcjonowania trzyszczeblowego samorządu terytorialnego w Polsce można było zaobserwować różne kierunki zmian w podejściu do finansów podsektora samorządowego i jego miejsca w sektorze finansów publicznych. Należy zatem postawić pytania: jak oceniać kierunki tych zmian, czy można je w pełni zaakceptować, czy też trzeba postulować dokonanie kolejnych zmian? Czy przeprowadzane zmiany rzeczywiście służyły podniesieniu efektywności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych w Polsce, czy też były dokonywane głównie pod wpływem czynników politycznych, a nie ekonomicznych?

Celem monografii było zbadanie, czy i jak regulacje wprowadzane w latach 2000-2020 w sektorze finansów publicznych wpłynęły na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz na zidentyfikowanie wyzwań stwarzających imperatyw zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego. Do realizacji przyjętego celu zastosowano analizę literatury przedmiotu z wyeksponowaniem wpływu prawodawstwa oraz analizę danych pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W monografii autorzy często odwołują się teorii federalizmu fiskalnego, jako jednej ze współczesnych koncepcji ekonomicznych zajmujących się wielopoziomowym systemem finansów publicznych, która szczególnie uwagę koncentruje na problemach dotyczących decentralizacji fiskalnej i optymalnego podziału określonych uprawnień fiskalnych pomiędzy poszczególne poziomy władzy i administracji publicznej z respektowaniem takich wartości, jak demokracja, efektywność, partycypacja obywatelska.

Monografię podzielono na cztery rozdziały. Pierwszy z nich ma charakter wprowadzający i dotyczy teoretycznych aspektów związanych z poszukiwaniem optymalnego podziału zadań i środków publicznych pomiędzy różne szczeble władzy administracji publicznej. Opisano w nim ustrojową pozycję samorządu terytorialnego w kontekście relacji fiskalnych państwo – samorząd terytorialny, a także teoretyczne przesłanki respektowania w praktyce funkcji i zasad organizacji systemu finansów samorządu terytorialnego. W końcowej części tego rozdziału przedstawiono, z wykorzystaniem syntetycznych parametrów budżetowych, jak w okresie od pierwszych lat funkcjonowania w Polsce trzyszczeblowego samorządu terytorialnego do 2020 roku zmieniły się miejsce i znaczenie podsektora samorządowego w sektorze finansów publicznych.

Problematyka rozdziału drugiego koncentruje się wokół zagadnień związanych ze źródłami dochodów budżetów samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji państwa. Przedstawiono prawne uwarunkowania gromadzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego. Z tym wiążą się w sposób szczegółowy kwestie dotyczące zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które w zasadniczy sposób oddziaływały na wysokość pozyskiwanych dochodów budżetowych i utrzymywanie się wysokiego stopnia centralizacji dochodów sektora finansów publicznych. W rozdziale opisano też zmiany w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wykazując, że ich konsekwencją jest ograniczanie samodzielności finansowej gmin, powiatów, województw oraz

zmniejszenie przejrzystości w zasilaniu finansowym samorządu terytorialnego, czego przejawem jest m.in. zwiększanie w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego transferów przekazywanych z różnych funduszy celowych.

Rozdział trzeci poświęcono wydatkom publicznym i ich specyfice w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych. Przedstawiono cele realizacji alokacyjnej funkcji finansów publicznych, a następnie skoncentrowano się na analizie struktury wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w warunkach debudżetyzacji finansów publicznych w Polsce. Wykazano, że efektem debudżetyzacji finansów publicznych jest pewna marginalizacja finansów samorządu terytorialnego, które są bardziej efektywną formą finansowania dóbr publicznych niż fundusze celowe o wyraźnych konotacjach politycznych. W końcowej części rozdziału wskazano na konieczność zmian w strukturze wydatków publicznych w Polsce z uwagi na sytuacje kryzysowe oraz na potrzebę koordynacji polityki wydatkowej prowadzonej przez instytucje sektora finansów publicznych.

Ostatni, czwarty rozdział monografii zawiera wyniki badań i analiz dotyczących miejsca jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na rynkach finansowych oraz prawno-ekonomicznych determinant ich aktywności na tych rynkach. W rozdziale zidentyfikowano podstawowe cechy instrumentów finansowych oraz przedstawiono możliwości ich wykorzystania w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W podjętych rozważaniach wskazano na postępujący proces „wypierania” komunalnych papierów wartościowych przez kredyty i pożyczki, na słabo rozwinięty rynek obligacji przychodowych czy też słaby stopień urynkowienia obligacji komunalnych.

Autorzy wyrażają nadzieję, że monografia przyczyni się do kontynuowania i ożywienia dyskusji na temat miejsca finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce oraz do przeprowadzenia zmian przywracających zgodność systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego z pozycją ustrojową samorządu terytorialnego.

Finanse samorządu terytorialnego w turbulentnym otoczeniu

1

1.1. Miejsce samorządu terytorialnego we współczesnej gospodarce i w społeczeństwie

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w systemie władzy i administracji publicznej jest jednym z warunków urzeczywistnienia demokracji jako współcześnie akceptowalnej formy kierowania sprawami wspólnymi dla całego społeczeństwa oraz dla wchodzących w jego skład społeczności lokalnych i regionalnych. Szczególny charakter samorządu terytorialnego¹ jako odrębnego związku publiczno-prawnego działającego w ramach sektora publicznego, który posiada osobowość prawną, dysponuje majątkiem komunalnym oraz ma gwarantowane konstytucyjnie źródła dochodów publicznych, przejawia się tym, że system samorządności terytorialnej w gospodarce i społeczeństwie łączy w praktyce respektowanie przede wszystkim takich wartości, jak demokracja i partycypacja obywatelska przy podejmowaniu decyzji dotyczących zadań publicznych. Zadania samorządu terytorialnego realizowane z uwzględnieniem tych wartości koncentrują się, z jednej strony, na udostępnianiu i finansowaniu lokalnych dóbr publicznych², a z drugiej strony – na oddziaływaniu na aktywność ekonomiczną podmiotów zlokalizowanych w określonych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Władze samorządowe, uruchamiając te działania, są zorientowane przede wszystkim na wspieranie rozwoju bazującego na zasobach i predyspozycjach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Wspierane przedsięwzięcia tworzą miejsca pracy odpowiadające potrzebom lokalnego i regionalnego rynku pracy, a przyznawana przez organy jednostek samorządu terytorialnego pomoc publiczna jest przeznaczona przede wszystkim na zmniejszenie bezrobocia, poprawę stanu zagospodarowania jednostek terytorialnych i rozwijanie poczucia tożsamości terytorialnej. Interwencje władz samorządowych, z zastosowaniem instrumentów zarówno dochodowych

¹ J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.

² Ch.M. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, vol. 64, s. 416-424.

(podatki, pożyczki), jak i wydatkowych, koncentrują się przede wszystkim na rozwoju w gminie (województwie) infrastruktury technicznej i społecznej, rozwoju biznesu i rozwoju kapitału ludzkiego.

Ranga i znaczenie partycypacji obywatelskiej jako wartości, na której opiera się działalność samorządu terytorialnego, jest podnoszona i rozpatrywana przy uwzględnianiu zasady subsydiarności, która oznacza, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli³. Paradygmat samorządności terytorialnej kładzie nacisk na takie cechy, jak wspólnotowość, partycypacyjność obywatelska, kolegalność decyzji, realny wpływ obywatela na władzę lokalną i regionalną⁴. Uwzględnianie i respektowanie tych wartości i cech w działalności władz samorządowych jest szczególnie ważne, gdyż przyczynia się do tego, że procesy gromadzenia i rozdystrybuowania środków publicznych stają się jawne i przejrzyste, a przy tym bardziej racjonalne i efektywne. W sytuacji, gdy przeważająca część zasobów środków publicznych skoncentrowana jest w jednej instytucji – budżecie państwa, sprawne, skuteczne i elastyczne oddziaływanie centralnych instytucji rządowych na poziom udostępnianych dóbr publicznych jest znacznie utrudnione i może w istotnym stopniu obniżać efektywność zarządzania środkami publicznymi. Ponadto gdy odpowiedzialność za zadania publiczne o charakterze lokalnym (regionalnym) przejmują władze samorządowe, uruchamiają się procesy i decyzje polityczne zakładające odchodzenie od struktur zbudowanych według hierarchicznej podległości i układów działowo-branżowych na rzecz struktur poziomych, terytorialnych. Z procesami tymi wiążą się tendencje do porządkowania układu instytucjonalnego, racjonalizacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za organizowanie, udostępnianie i finansowanie dóbr publicznych oraz procesy racjonalizacji wydatków publicznych ponoszonych na funkcjonowanie tych struktur. Potrzeba uwolnienia centralnych instytucji rządowych od bezpośredniej konieczności organizowania i finansowania lokalnych i regionalnych dóbr publicznych oraz administrowania nimi wynika z tego, że jednostki samorządu terytorialnego (jst) mogą wykazać większą inicjatywę, są bardziej elastyczne i odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych i regionalnych. Ponadto mechanizmy społecznej kontroli wykonywania i finansowania zadań publicznych są w skali lokalnej czy regionalnej znacznie silniejsze niż na szczeblach administracji państwowej. W danym układzie terytorialnym łatwiej można ocenić rzeczywistą strukturę potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego i dostosować do nich alokację dostępnych środków publicznych.

³ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

⁴ J. Stewart, R. Greenwood, *The Purpose and Character of Local Government*, The University of Birmingham, Birmingham 1995.

Ustalenie przejrzystego podziału zadań publicznych i źródeł dochodów publicznych pomiędzy instytucje rządowe i instytucje samorządowe z uwzględnieniem zasady subsydiarności i wynikającej z niej samodzielności jednostki samorządu terytorialnego przyczynia się do powstania przesłanek do wzmożonej aktywności władz samorządowych, skuteczności egzekwowania należnych podatków, uruchamiania pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorców, oddziaływania na lokalne i regionalne rynki pracy oraz do wykonywania zadań związanych z zagwarantowaniem wysokiego standardu udostępnianych usług publicznych i społecznych. Władze samorządowe wykazują większą inicjatywę, są prężniejsze, odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności gminy, regionu w warunkach, gdy struktura dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego umożliwia podejmowanie samodzielnie działań w zakresie udostępniania i finansowania dóbr publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym⁵. W sytuacji, gdy podział zadań i źródeł dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny nie uwzględnia w dostatecznym stopniu zasady subsydiarności, polityka makroekonomiczna nie koncentruje się wokół założeń, celów i instrumentów polityki fiskalnej, lecz przybiera charakter interwencjonizmu, wikłającego się w sprzeczności i dylematy: efektywności i równości, skuteczności i sprawiedliwości, decentralizacji i centralizacji. Jednocześnie wzrastają koszty funkcjonowania władzy i administracji publicznej, a interwencje wykonywane na podstawie centralnie ustalonej listy priorytetów wzajemnych nie są wystarczająco zróżnicowane i dostosowane do potrzeb danej gminy czy regionu.

W rozważaniach na temat miejsca samorządu terytorialnego w gospodarce i w społeczeństwie oraz respektowania w Polsce w drugiej dekadzie XXI wieku zasady subsydiarności główny problem sprowadza się do tego, że respektowanie tej zasady w praktyce ma w dużym stopniu charakter deklaracyjny. W odniesieniu bowiem do problemów związanych z podziałem zadań publicznych pomiędzy administrację rządową i administrację samorządową oraz do odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego za gospodarowanie środkami publicznymi przeważają i dominują kwestie proceduralne związane z częstym i chaotycznym przekazywaniem czy też ograniczaniem w podsektorze samorządowym zakresu zadań publicznych i źródeł dochodów publicznych przy nierespektowaniu w dostatecznym stopniu kryteriów legalności, celowości, gospodarności i oszczędności. Stąd też skuteczne uznawanie takich wartości, jak demokracja i partycypacja obywatelska, na których zasadza się samorządność terytorialna, przy jednoczesnym respektowaniu zasady subsydiarności wymaga podjęcia działań polegających na zrewidowaniu dotychczasowych przepisów prawnych dotyczących podziału zadań i kompetencji między poszczególne szczeble władzy publicznej i sformułowania konstytucyjnych

⁵ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

i ustawowych gwarancji, które powinny się odnosić do podziału zadań publicznych i do zakresu samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Tylko wtedy, jak podkreślała Zyta Gilowska w pierwszych latach funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce, można mówić o rzeczywistej decentralizacji finansów publicznych⁶.

Samorządność terytorialna opiera się na samodzielności organów samorządu terytorialnego w podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystania fiskalnych instrumentów gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych. Zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach jest wyznaczany przez obowiązujące regulacje prawne określające źródła dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zasady ustalania i przekazywania subwencji i dotacji celowych, procedury gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi przez organy samorządu terytorialnego oraz zasady nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W kontekście szeroko rozumianych funkcji samorządu terytorialnego w oddziaływaniu na gospodarkę i społeczeństwo szczególnie ważną kwestią są zakres i możliwości swobodnego decydowania przez organy samorządu terytorialnego o procedurach i zasadach gromadzenia dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Do najważniejszych elementów gwarantujących samodzielność w tym obszarze należy stworzenie warunków formalnoprawnych do aktywnego oddziaływania organów władz samorządowych na wydajność źródeł dochodów własnych, co w konsekwencji może prowadzić do wzrostu dochodów pochodzących z omawianych źródeł. Należy zauważyć, że wydajność źródeł dochodów własnych zależy od sytuacji społeczno-gospodarczej danej jednostki terytorialnego podziału kraju, m.in. od istniejącej infrastruktury i liczby podmiotów gospodarczych. Ponadto dochody własne łatwiej oszacować i zaplanować w długim okresie, co umożliwia układanie hierarchii potrzeb i wydatków oraz bardziej racjonalne wydatkowanie dochodów w okresach dłuższych niż rok. Samodzielność dochodowa jednostki samorządu terytorialnego jest odmienna w stosunku do poszczególnych grup dochodów własnych. Wynika to stąd, że władze samorządowe mogą mieć różne kompetencje w zakresie wpływania na konstrukcję tych dochodów i na ich wydajność, a poza tym znaczenie tych grup dochodów w budżecie jednostki samorządu terytorialnego jest uzależnione od jej typu, specyfiki, położenia i pełnionej przez nią funkcji.

Aktywność organów samorządu terytorialnego w oddziaływaniu na gospodarkę i społeczeństwo jest większa, jeżeli w jej dyspozycji znajdują się wydajne źródła podatkowe⁷. Przyznanie organom samorządu terytorialnego kompetencji do wpły-

⁶ Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Wydawnictwo Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 173-185.

⁷ Szerzej M. Banaszewska, *Dochody własne w systemie finansowania gmin. Determinanty i implikacje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022.

wania na elementy konstrukcji poszczególnych dochodów podatkowych (zwłaszcza podatków lokalnych) zwiększa odpowiedzialność wobec członków wspólnot lokalnych (regionalnych) za prowadzoną politykę rozwoju. Kompetencje te mogą dotyczyć możliwości ustalania stawek podatków lokalnych, prawa do samodzielnego podejmowania decyzji o zwolnieniach, zaniechania poboru części lub całości świadczenia bądź rozłożenia go na raty. Jeżeli organy samorządu terytorialnego nie mają tego typu uprawnień, a ponadto są zobligowane do przestrzegania zbyt daleko idących zaleceń państwa, dotyczących np. dopuszczalnych maksymalnych stawek podatku, to samodzielność w pozyskiwaniu dochodów i możliwości oddziaływania na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego są znacznie ograniczone. Rola samorządu terytorialnego jako podmiotu publicznoprawnego prowadzącego aktywną politykę rozwoju wzrasta również w warunkach zagwarantowania i poszerzenia możliwości korzystania z przychodów, tj. kredytów, pożyczek, emisji obligacji komunalnych⁸. Uprawnienia do zaciągania przez władze samorządowe zobowiązań finansowych, które wynikają bezpośrednio z posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego osobowości prawnej i własnego majątku komunalnego, są bardzo ważnym przejawem ich samodzielności. Wiążą się z bezpośrednim uczestnictwem jednostek samorządu terytorialnego na rynkach finansowych, co wpływa na ich wiarygodność i możliwości oddziaływania na poziom i jakość udostępnianych dóbr publicznych.

O miejscu samorządu terytorialnego w gospodarce i w społeczeństwie w znacznym stopniu decyduje zakres samodzielności organów samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi, która jest utożsamiana ze swobodą, jaką mają władze samorządowe w decydowaniu o kierunkach i rodzajach wydatków budżetowych. Podstawowymi elementami wyznaczającymi zakres swobody organów samorządu terytorialnego w sferze wydatków są zdolność decydowania o poziomie i strukturze dokonywanych wydatków (ważne są ustalenia dotyczące tego, czy i w jakim stopniu zakres i struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego mają charakter obligatoryjny, wynikają z rozstrzygnięć konstytucyjnych i ustawowych, które ograniczają swobodę organów samorządu terytorialnego w zakresie wydatkowania środków publicznych), a także możliwości decydowania o sposobach oraz formach realizowania i finansowania udostępnianych dóbr publicznych w świetle prawnie określonych zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego czy też możliwości udzielania pomocy publicznej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (wsparcia finansowego podmiotom gospodarującym w gminie, województwie).

Dla ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego i zakresu samodzielności finansowej organów samorządu terytorialnego ważnym rozstrzygnięciem są posta-

⁸ Szerzej M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.

nowienia dotyczące podziału zadań na zadania własne i zadania przekazane przez administrację rządową⁹. Skala środków przeznaczanych przez organy samorządu terytorialnego na poszczególne rodzaje zadań pozwala ocenić ramy jego samodzielności finansowej. W warunkach zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania zadań publicznych należących do kompetencji administracji rządowej możliwość swobodnego dysponowania środkami publicznymi przez samorząd terytorialny jest w znacznym stopniu ograniczona. Ponadto ze względu na wydłużony tryb przyznawania i rozdysponowywania środków rozmywa się odpowiedzialność dotycząca gospodarowania środkami publicznymi pomiędzy poszczególne poziomy władzy publicznej.

W rozważaniach na temat miejsca samorządu terytorialnego w gospodarce i w społeczeństwie w kontekście wartości, jaką jest samodzielność finansowa władz samorządowych, ważne są ustalenia dotyczące zakresu zadań zleconych oraz sposobu ich przekazywania. Samodzielność władz samorządowych jest inna, gdy zadania te przekazywane są na mocy ustaw i na podstawie porozumienia pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organem administracji państwowej. W przypadku zadań zleconych na mocy ustaw jednostka samorządu terytorialnego nie ma możliwości odmowy wykonania zadania. Natomiast porozumienie ma charakter dobrowolny, a zatem zakres zadań przejętych na jego mocy kształtowany jest swobodnie przez obie strony i dlatego też skala zadań zleconych na mocy ustaw osłabia pozycję samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych i ogranicza samodzielność władz samorządowych w stanowieniu o wydatkach budżetowych.

Ważnym elementem wyznaczającym miejsce samorządu terytorialnego w gospodarce i społeczeństwie są kompetencje władz samorządowych dotyczące współfinansowania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego zadań realizowanych w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Jednostki samorządu terytorialnego, określając samodzielnie poziom wydatków na współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności bądź też postanawiając o niefinansowaniu z budżetu samorządowego tych przedsięwzięć, stają się ważnym partnerem dla poszczególnych szczebli władzy publicznej i podmiotów sektora prywatnego. Zakres kompetencji organów samorządu terytorialnego jest szerszy, jeżeli środki finansowe przeznaczane na te cele są ustalane w podziale na poszczególne lata realizacji projektów i mają charakter przewidywalny, stabilny, gdyż pochodzą ze źródeł dochodów własnych. Brak dochodów własnych do tzw. montażu finansowego przy uruchamianiu projektów finansowanych z funduszy strukturalnych UE czyni z organów samorządu terytorialnego w procesie przygotowywania i negocjacji projektów wyraźnie słabszego partnera, którego samodzielność finansowa dotycząca wydatków jest ograniczana poprzez przypisywanie przez ustawodawcę określonych wydatków.

⁹ Szerzej E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Elementem wyznaczającym miejsce samorządu terytorialnego we współczesnej gospodarce i w społeczeństwie jest wyodrębnienie w ramach ustawowych zadań samorządu terytorialnego obligatoryjnych zadań własnych¹⁰. Są to takie zadania, które ustawodawca uznał za bardzo ważne i dlatego nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ich wykonywania, choć sposób spełnienia tego obowiązku zależy od uznania ich organów. Wyróżnienie tych zadań nakłada na organy samorządu terytorialnego obowiązek uwzględnienia w strukturze wydatków budżetowych środków finansowych na te zadania. Pominięcie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatków na obligatoryjne zadania własne lub zaplanowanie ich w tak niskiej kwocie, że nie zapewnia to ich wykonania na odpowiednim poziomie, może spowodować zakwestionowanie uchwały budżetowej przez organy kontrolne. Obligatoryjne zadania własne mają pierwszeństwo przed innymi zadaniami własnymi. Organy samorządu terytorialnego nie mogą planować poziomu i struktury wydatków w taki sposób, żeby niektóre zadania własne nie były realizowane. Stąd też hierarchizowanie wydatków budżetowych przez władze samorządowe podlega także pewnym ograniczeniom. Wykonywanie zadań obligatoryjnych jest nałożone na jednostki samorządu terytorialnego ustawami, natomiast realizacja zadań fakultatywnych podejmowana jest przez organy władz samorządowych, o ile pozwalają im na to zasoby środków publicznych.

Generalnie można stwierdzić, że państwo wyznacza miejsce samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych poprzez instrumenty fiskalne gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych w sposób bezpośredni i pośredni. Jako oddziaływanie o charakterze bezpośrednim należy wskazać przede wszystkim ustalone przez organy państwowe w aktach prawnych regulacje dotyczące możliwych form organizacyjno-prawnych realizowania zadań publicznych w poszczególnych dziedzinach działalności samorządu terytorialnego, źródeł dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zakresu władztwa podatkowego. Oddziaływaniem o charakterze bezpośrednim jest też limitowanie niektórych wydatków ponoszonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Limity te dotyczą np. wysokości świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej, wysokości dotacji dla samorządowych zakładów budżetowych itd. Te formy bezpośredniego oddziaływania wynikają z przepisów prawnych, a ich naruszenie powoduje złamanie dyscypliny budżetowej. Oddziaływanie to polega również na nakazie ponoszenia pewnych wydatków w określonej wysokości w celu zapewnienia standardu świadczonych usług, jak np. wypłata dodatków mieszkaniowych w określonej wysokości czy też dotacje dla szkół niepublicznych. Oddziaływanie bezpośrednie przejawia się także w konieczności finansowania wydatków na niektóre zadania własne ze wskazanych przez ustawodawcę dochodów. Dotyczy to po-

¹⁰ J. Hausner (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.

wiązania finansowania wydatków na zadania zlecone z dotacjami celowymi oraz obowiązku przekazywania dochodów z opłat na określone ustawowo zadania publiczne. Oddziaływaniem o charakterze bezpośrednim jest również wprowadzenie zakazu ponoszenia określonych wydatków, jak np. zakaz dofinansowywania zadań należących do właściwości innej jednostki samorządu terytorialnego bez konieczności sporządzania stosownego porozumienia.

Z kolei oddziaływanie pośrednie państwa na działalność samorządu terytorialnego w kontekście instrumentów fiskalnych gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych wyraża się w regulacyjnym wpływie na sferę realną działalności jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Państwo ustala system organizacji działalności oświatowej, kulturalnej, system opieki zdrowotnej czy pomocy społecznej, przy czym zadania w tych obszarach mogą być wykonywane przez jednostki organizacyjne gminy (województwa) występujące w różnych formach organizacyjno-prawnych bądź przez podmioty niezwiązane organizacyjnie z jednostką samorządu terytorialnego (osoby fizyczne i prawne). W poszczególnych gminach (województwach) sposób realizacji i finansowania danego zadania publicznego może być odmienny, uzależniony m.in. od wybranej formy prawnej świadczenia usług. Wywiera to niewątpliwie wpływ na rodzaj i zakres wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ wysokość oraz formy dokonywania wydatków na realizację wielu zadań własnych wynikają z przepisów prawnych regulujących te zadania. Dotyczy to głównie zadań polegających na udzielaniu świadczeń ludności. Przy dużej swobodzie organów samorządowych pojawiły się bowiem problem zróżnicowania terytorialnego jakości usług społecznych. Tymczasem wymogi polityki społecznej państwa wskazują na konieczność prowadzenia polityki jednolitej w skali kraju, np. w odniesieniu do tego, komu i w jakiej wysokości przysługuje pomoc społeczna. W sytuacji, gdy terytorialne zróżnicowanie w poziomie udzielanych świadczeń jest zbyt duże, władze państwowe mogą podjąć interwencję, która w konsekwencji mogłaby i tak doprowadzić do ograniczenia samodzielnności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego.

W rozważaniach na temat miejsca samorządu terytorialnego we współczesnej gospodarce i w społeczeństwie trzeba jeszcze podkreślić, że przeważającą część dóbr publicznych zaspokajających potrzeby zbiorowe cechuje zasięg terytorialny. O zasięgu terytorialnym dóbr publicznych mówi się wówczas, gdy służy on głównie (a nie wyłącznie) określonemu obszarowi, gdy podstawowa część dóbr publicznych i społecznych jest skierowana na potrzeby społeczności danego terenu. Dobra publiczne mają ze swej natury zasięg i charakter lokalny czy regionalny, a o ich zasięgu terytorialnym przesądzają względy racjonalności i efektywności postępowania. Podkreślając zasięg terytorialny dóbr publicznych, zaznacza się związek działalności poszczególnych podmiotów z danym obszarem, wskazując, że jeśli

¹¹ A. Baszyński, S. Kańduła, *Zadania samorządu terytorialnego w świetle koncepcji zawodności rynku i państwa*, „Ekonomia i Prawo” 2010, t. VI.

działalność firm komunalnych z racji właściwości wytwarzanych i udostępnianych przez nie dóbr publicznych jest nastawiona na zaspokajanie potrzeb wspólnot lokalnych (regionalnych), to jednostki te powinny być pod zarządem organów samorządu terytorialnego.

Wzrastająca rola samorządu terytorialnego w gospodarce i społeczeństwie wiąże się też ze wzrostem aktywności wspólnot lokalnych i regionalnych oraz ich gotowości do samostanowienia. Przestrzeń życia codziennego jest interpretowana przez wspólnoty lokalne i regionalne jako przestrzeń użytkowo-identyfikacyjno-decyzyjna, a rozwój ocenia się przede wszystkim wskaźnikami jakościowymi, w których pierwszoplanowe znaczenie mają wartości społeczne, ekologiczne i kulturowe. W świetle zachodzących procesów związanych z partycypacją i rozwojem społeczeństwa obywatelskiego podkreśla się, że procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych są tym bardziej efektywne, im bliżej wspólnot lokalnych i regionalnych są dysponenci środków publicznych i instytucje odpowiadające za realizację zadań publicznych związanych z udostępnianiem lokalnych dóbr publicznych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat miejsca samorządu terytorialnego we współczesnej gospodarce i w społeczeństwie, należy stwierdzić, że rozstrzygnięcia o charakterze ustrojowym przyjęte w danym kraju odnoszące się do relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym i do podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble administracji i władzy publicznej w decydującym stopniu przesądzają o konstrukcji systemu finansów samorządu terytorialnego. Jeżeli pomimo utworzenia i funkcjonowania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego demokracja i partycypacja obywatelska nie są w dostatecznym stopniu respektowane w działalności organów samorządu terytorialnego, a zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczany, to wówczas dochody publiczne przeznaczone na finansowanie interwencji publicznych związanych ze wspieraniem rozwoju lokalnego i regionalnego są skupione w centralnych (rządowych) funduszach publicznych. Aktywność i znaczenie samorządu terytorialnego we współczesnej gospodarce i w społeczeństwie maleje, władze samorządowe przyjmują postawy roszczeniowe, nie skłaniają się do kreowania strategii konkurencyjności i do podejmowania wyzwań rozwojowych. W takiej sytuacji budżet jednostki samorządu terytorialnego osiąga dochody przede wszystkim z dotacji przekazywanych z budżetu państwa, zasilanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego ma charakter doraźny, uznaniowy i niesystematyczny, a struktura wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest w znacznym stopniu wynikiem ustaleń podjętych pod dyktando dysponentów środków publicznych na szczeblu centralnym. Zagadnienia te zasługują na bardziej szczegółowe i pogłębione analizy podjęte w dalszej części monografii.

1.2. Funkcje i zasady organizacji systemu finansów samorządu terytorialnego

Finanse samorządu terytorialnego, będąc integralną częścią finansów publicznych, wiążą się nierozdzielnie z organizacją i ze strukturą podziału terytorialnego państwa, z zasadami podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy i administracji publicznej, ze wspieraniem rozwoju lokalnego i regionalnego oraz z zakresem decentralizacji finansów publicznych¹². Zakres i zasady działalności jednostek samorządu terytorialnego jako odrębnych podmiotów publicznoprawnych i ich relacje z administracją rządową zmieniają się w zależności od warunków politycznych, społecznych i gospodarczych występujących w poszczególnych państwach. O zmianach tych w decydującym stopniu przesądzają normy prawne ustanawiane przez ustawodawcę państwowego, co w konsekwencji sprawia, że finanse samorządu terytorialnego są silnie uzależnione od uwarunkowań politycznych, historycznych, kulturowych i społecznych występujących w poszczególnych państwach, a jednocześnie powoduje, że nie ma jakiegoś uniwersalnego rozwiązania dotyczącego organizacji i zasad finansowania samorządu terytorialnego dla wszystkich państw. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu¹³ wskazuje się na wiele cech, funkcji i zasad, które należy rozważyć, badając i analizując funkcjonujący w danym państwie system finansów samorządu terytorialnego.

Finanse samorządu terytorialnego, które obejmują zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego mają podstawową cechę, jaką jest zasięg terytorialny i miejsce koncentracji środków publicznych wokół określonej części przestrzeni geograficznej, czyli jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju. W związku z tym ważnym obszarem zainteresowań w analizie systemu finansów samorządu terytorialnego jest poszukiwanie odpowiedzi na pytania związane ze skutecznością i z efektywnością pobierania i gromadzenia dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zasadnością i racjonalnością wydatków ponoszonych przez organy tych jednostek, pytania dotyczące poziomu i struktury długu jednostki samorządu terytorialnego oraz pytania na temat zależności między gospodarką finansową władz samorządowych a tempem rozwoju danej jednostki podziału administracyjnego kraju. Obszarem zainteresowań jest również mechanizm redystrybucji środków publicznych między instytucjami rządowymi a poszczególnymi ogniwami sektora samorządowego oraz mechanizm redystrybucji środków publicznych dokonywany w ramach sektora samorządowego pomiędzy poszczególne ogniwa tego sektora. Ponadto trzeba podkreślić, że analizując system finansów samorządu terytorialnego, podejmuje się próbę wyjaśniania treści ekonomicznej i związków

¹² W.E. Oates, *An essay on fiscal federalism*, „Journal of Economic Literature” 1999, vol. 37(3).

¹³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; R.M. Bird, *Taxation and decentralisation*, „Economic Premise” 2010, no. 38.

przyczynowo-skutkowych między gromadzeniem środków publicznych a zakresem interwencji samorządu terytorialnego w procesy rozwoju lokalnego i regionalnego. Funkcje samorządu terytorialnego nie koncentrują się bowiem tylko na wykonywaniu zadań związanych z udostępnianiem dóbr publicznych, ale obejmują również oddziaływanie samorządu terytorialnego na procesy rozwoju lokalnego, regionalnego. Dlatego ważnym obszarem analiz dotyczących funkcjonowania systemu finansów samorządu terytorialnego jest też badanie związków między wydatkami i rozchodami jednostek samorządu terytorialnego a przeobrażeniami jakościowymi, jakie zachodzą na danym obszarze w zakresie poziomu życia ludności go zamieszkującej i warunków funkcjonowania zlokalizowanych na nim podmiotów gospodarczych.

Kolejną cechą wyróżniającą finanse samorządu terytorialnego są formy i metody pozyskiwania dochodów przez władze samorządowe. O ile w strukturze dochodów budżetu państwa decydujące znaczenie mają dochody podatkowe, o tyle struktura dochodów budżetów samorządowych jest zróżnicowana. Z tym wiążą się problemy będące przedmiotem badań i analiz, a dotyczące podziału dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny w warunkach ograniczoności źródeł finansowania i nieograniczoności potrzeb publicznych. Generalnie wyodrębnia się dwie kategorie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego: dochody własne oraz dochody uzupełniające. Dochody własne mają źródło na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, władze samorządowe zaś, posiadając określony przepisami prawa zakres samodzielności finansowej w pozyskiwaniu dochodów, mają możliwość decydowania o poziomie i strukturze dochodów uzyskiwanych z majątku komunalnego czy z podatków i opłat lokalnych. Z kolei inne formy pozyskiwania występują w dochodach uzupełniających, których zasady i kryteria przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego też są przedmiotem wielu badań i analiz¹⁴. Dochody te ogólnie mają swoje źródło poza obszarem jednostki samorządu terytorialnego i nie są trwale oraz bezpośrednio związane z jej budżetem. Są one kategorią bardzo niejednorodną i w związku z tym spełniają różne funkcje w systemie finansów samorządu terytorialnego, tym samym mogą występować różne formy i sposoby ich pozyskiwania. Dochody uzupełniające są instrumentami służącymi rozwiązywaniu problemów będących konsekwencją niskiej wydajności fiskalnej dochodów własnych, a także rozwiązywaniu problemów związanych z występowaniem nadmiernych dysproporcji w stanie infrastruktury społecznej i technicznej pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gromadzenie tych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego może być uzależnione od spełnienia wielu warunków (np. projekty dotowane z budżetu państwa mogą wymagać współfinansowania z budżetu jednostek samorządu terytorialnego) wpływających na formy i metody ich pozyskiwania.

¹⁴ Szerzej S. Kańduła, *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004-2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017.

Finanse samorządu terytorialnego, w zależności od miejsca podsektora samorządowego w sektorze finansów publicznych, w różnym stopniu realizują formułowane w teorii finansów publicznych funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną, stabilizacyjną i sanacyjną¹⁵. O ile w realizacji funkcji stabilizacyjnej i sanacyjnej finanse samorządu terytorialnego mają marginalne znaczenie, o tyle w przypadku dwóch pozostałych funkcji zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych przez organy samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę.

Finanse samorządu terytorialnego realizują funkcję alokacyjną, gdyż są narzędziem alokacji poza mechanizmem rynkowym lokalnych dóbr publicznych, przez które należy rozumieć dobra publiczne charakteryzujące się tym, że brak rywalizacji w osiągnięciu korzyści z ich dostarczania jest ograniczony do części członków społeczeństwa zamieszkujących na wyodrębnionym geograficznie terenie. Wyróżnienie lokalnych dóbr publicznych, których dostarczanie finansowane jest z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, powoduje, że przy terytorialnie zróżnicowanym poziomie podaży lokalnych dóbr publicznych istotnym problemem jest kwestia efektywności alokacji lokalnych dóbr publicznych i związane z nią ustalenia dotyczące optymalnych zależności pomiędzy akceptowalnym przez członków wspólnot lokalnych stopniem obciążeń podatkowych a pożądanym zakresem i strukturą dostarczanych lokalnych dóbr publicznych.

W literaturze przedmiotu¹⁶ zwraca się uwagę na możliwość wystąpienia dwóch odmiennych od optymalnej sytuacji w zakresie realizacji przez finanse samorządu terytorialnego funkcji alokacyjnej. Pierwsza, określana jako niedostateczna podaż lokalnych dóbr publicznych, wiąże się z dążeniem władz lokalnych do zwiększania wydatków publicznych, gdyż ich konsekwencją byłby niepożądany przez członków wspólnoty lokalnej napływ nowo osiedlających się mieszkańców i zwiększenie tym samym kosztów związanych z gęstością zaludnienia. Druga z wymienionych sytuacji, określana jako nadwyżka podaży lokalnych dóbr publicznych, uzasadnia zwiększanie przez władze samorządowe wydatków publicznych w celu przyciągnięcia nowo osiedlających się mieszkańców, co pozwoliłoby obniżyć wysokość obciążeń podatkowych ponoszonych przez dotychczasowych i przybyłych członków społeczności lokalnej.

Finanse samorządu terytorialnego mają udział w realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych, co przejawia się zarówno w tym, że przez władze samorządowe przejmowana jest część dochodów uzyskiwanych przez podatników, jak i w tym, że władza samorządowa dokonuje rozdziału tych dochodów między poszczególne podmioty na wykonanie zadań uznawanych za szczególnie ważne

¹⁵ Porównaj R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in the Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1984, s. 7-16.

¹⁶ D.A. Stavvett, *On the method of taxation and the provision of local public goods*, „American Economic Review” 1980, no. 3, s. 380-383.

w hierarchii potrzeb członków wspólnoty lokalnej (regionalnej). Spełnianie przez finanse samorządu terytorialnego funkcji redystrybucyjnej wiąże się zasadniczo z problemem zakresu władztwa podatkowego władz samorządowych oraz problemem wyrównywania finansowego związanego z koniecznością korygowania dochodów różnych podmiotów, które zostały ukształtowane w rezultacie zachodzących procesów rynkowych.

Podział dochodów publicznych, który ma charakter pionowy (wertykalny), jest związany przede wszystkim z podatkami¹⁷. Polega on na ich odpowiednim rozdzielaniu pomiędzy państwo i inne związki publicznoprawne wyższego i niższego rzędu. Poszczególne podatki występujące w danym systemie dochodów publicznych powinny być przydzielane określonym szczeblom jednostek samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu przede wszystkim zadań publicznych przypisanych poszczególnym wspólnotom. Władze samorządowe, mając możliwość kształtowania elementów techniki podatkowej w zakresie przydzielonych źródeł dochodów podatkowych czy też możliwość wprowadzania na swoim obszarze innych dozwolonych obciążeń podatkowych, mogą tym samym wywierać bezpośredni wpływ na ukształtowanie finansowych warunków działania ogółu podmiotów funkcjonujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przy podziale dochodów publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych coraz istotniejsze znaczenie ma podział poziomy (horyzontalny). Redystrybucja taka może polegać na tym, że bogatsze jednostki samorządu terytorialnego przekazują część własnych dochodów na rzecz jednostek o bardzo niskich dochodach własnych na jednego mieszkańca.

Analizując realizację funkcji redystrybucyjnej przez system finansów samorządu terytorialnego, należy wskazać na potrzebę określania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie dostarczanych przez władze samorządowe lokalnych dóbr publicznych, za których udostępnienie te władze odpowiadają. Realizacja tej zasady jest utrudniona ze względu na zróżnicowany przestrzennie poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej oraz potencjał gospodarczy w gminie (województwie). Podejście do rozwiązywania problemów nierównowagi fiskalnej w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych, dotyczących nieadekwatności i wyrównywania finansowego, może być różne i w decydującym stopniu jest uzależnione od celów i instrumentów polityki gospodarczej, w tym szczególnie polityki regionalnej. Analizując cele tej polityki, trzeba podejmować próbę odpowiedzi na pytanie, czy w redystrybucji dochodów publicznych dać priorytet efektywności gospodarowania, czy sprawiedliwości (solidarności terytorialnej). Jeżeli preferuje się kryteria efektywności, to przedkłada się rozwój konkurencyjności gmin (województw), wzrost ich aktywności i poszerzanie dochodów własnych w strukturze dochodów

¹⁷ Szerzej B. Guziejewska, *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 5-9.

budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Preferowanie sprawiedliwości (solidarności terytorialnej) oznacza tendencje do spłaszczania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wzrost znaczenia transferów z budżetu państwa i elementów redystrybucji poziomej.

Do funkcji finansów samorządu terytorialnego zalicza się również funkcję stymulacyjną¹⁸. Charakteryzując sens i znaczenie funkcji stymulacyjnej, należy podkreślić, że w gospodarce rynkowej znaczna część odpowiedzialności za pobudzenie rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym spoczywa na władzach samorządowych. Władze samorządowe, postrzegając w coraz większym zakresie potrzebę poprawy warunków życia mieszkańców i warunków funkcjonowania przedsiębiorstw zlokalizowanych w danej jednostce podziału administracyjnego kraju, podejmują przedsięwzięcia, których celem jest wzmacnianie konkurencyjności regionów i tworzenie warunków rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym. Do osiągnięcia tych celów władze samorządowe wykorzystują instrumenty podatkowe, wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego i instrumenty dłużne, które mogą uzupełniać i wzmacniać makroekonomiczne instrumenty stabilizowania procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Przy podziale zadań publicznych i źródeł dochodów publicznych pomiędzy różne szczeble władzy publicznej ważne, z punktu widzenia pozycji samorządu terytorialnego w gospodarce i w społeczeństwie, jest uwzględnianie zasad kształtowania dochodów samorządu terytorialnego. Zasady te wskazują na najważniejsze, wzorcowe, pożądane cechy zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego i powinny być w dostatecznym stopniu brane pod uwagę przez ustawodawcę. Część tych zasad ma formalny charakter i jest uwzględniana w obowiązujących przepisach¹⁹, a część ma charakter postulatów w różnym stopniu realizowanych w obowiązujących w poszczególnych państwach systemach finansów samorządu terytorialnego.

Do podstawowych zasad zasilania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego należy zaliczyć zasadę adekwatności, która wiąże się z potrzebą określenia źródeł dochodów budżetów gmin, powiatów, województw na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie zadań, za które konstytucyjnie i ustawowo odpowiadają poszczególne jednostki. Realizacja tej zasady jest utrudniona ze względu na zróżnicowany przestrzennie poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej w gminie (regionie), strukturę bazy społeczno-ekonomicznej czy poziom bezrobocia itp. Zasada adekwatności dochodów dotyczy zarówno zakresu zadań wynikających ze stanu prawnego obecnie obowiązującego, jak i dokonywanych w przyszłości zmian w podziale zadań między państwem a samorządem terytorialnym. Tym samym w przypadku każdorazowej zmiany zakresu zadań i kom-

¹⁸ Szerzej L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

¹⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607.

petencji samorządu terytorialnego równolegle mają być przeprowadzane zmiany w podziale źródeł dochodów publicznych między państwo i samorząd terytorialny, co w Polsce w ostatnich latach nie jest respektowane.

W warunkach ograniczonych zasobów środków publicznych – przy nieograniczonych potrzebach i bardzo ogólnym określeniu ustawowych zakresów zadań organów samorządu terytorialnego – realizacja zasady adekwatności wymaga zastosowania z jednej strony mierników odzwierciedlających zakres przejmowanych przez samorząd terytorialny zadań, a z drugiej strony – takich metod wyliczania poziomu środków publicznych będących w dyspozycji władz samorządowych, które mogłyby zostać uznane za adekwatne do przekazywanych zadań i kompetencji. Metody te powinny być oparte na zobiektywizowanych kryteriach umożliwiających mierzenie zadań publicznych. Wyniki analiz dotyczące przekazywania subwencji oświatowej do budżetów gmin i powiatów w Polsce jednoznacznie dowodzą, że zasada ta w Polsce nie jest w dostatecznym stopniu respektowana, gdyż wydatki budżetów gmin czy też budżetów miast na prawach powiatu i powiatu są wyższe niż kwoty przekazywane subwencji oświatowej²⁰.

Realizacja zasady adekwatności dochodów ma inny charakter i zakres w przypadku samorządów województw, które są odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju regionów. W Polsce utworzenie samorządu województwa, z ustrojowego punktu widzenia, przesądza w zasadzie o konieczności posiadania przez ten szczebel samorządu terytorialnego zdolności finansowania z własnych zasobów finansowych zróżnicowanej w poszczególnych regionach polityki intraregionalnej. W sytuacji ograniczonych zasobów środków publicznych warunkiem realizacji tej zasady jest wypracowanie klarownych, stabilnych reguł i kryteriów rozdysponowywania krajowych środków publicznych asygnowanych na wspieranie rozwoju regionalnego z podziałem na środki publiczne przeznaczane na politykę interregionalną i środki publiczne przeznaczane na politykę intraregionalną. Podział ten powinien uwzględniać poziom rozwoju i konkurencyjność potencjału ekonomicznego regionów, bazę podatkową czy udział regionu w wytwarzaniu PKB. Wprowadzenie tych elementów do kryteriów podziału krajowych środków publicznych powinno sprzyjać poszerzaniu aktywności samorządów województw i wzmacnianiu ich roli jako podmiotów polityki regionalnej.

Kolejną ważną zasadą podziału źródeł dochodów publicznych między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego jest zasada powiązania źródeł dochodów z miejscem ich powstawania. Przejawem respektowania tej zasady jest to, że w strukturze dochodów podatkowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego w większości państw występują daniny związane z opodatkowaniem nieruchomości (gruntów, budynków, budowli, użytków rolnych, terenów leśnych) położonych na danym obszarze, udziały w podatkach dochodowych od

²⁰ K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Raport. Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Warszawa 2021.

podatników mieszkających i działających na tym terytorium i dochody związane z takimi formami gospodarowania, jak użytkowanie wieczyste, przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi. Podstawową cechą tych dochodów jest to, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i zostały przekazane tej jednostce w całości i bezterminowo.

W literaturze przedmiotu²¹ podkreśla się, że budżety jednostek samorządu terytorialnego powinny zostać wyposażone w stabilne źródła dochodów publicznych. Zasada ta wskazuje na potrzebę prawnej względnej ich stabilizacji, co oznacza, że źródła zasilania finansowego, konstrukcja, elementy techniki podatkowej, zasady pozyskiwania dochodów zwrotnych nie ulegają zasadniczym zmianom w określonym czasie. Stabilność dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego umożliwia nadanie planowaniu budżetowemu wieloletniego charakteru oraz wprowadzanie i wyodrębnianie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego części inwestycyjno-majątkowej, a także efektywniejsze zarządzanie środkami publicznymi. Zasilanie finansowe budżetów samorządowych nie może mieć charakteru doraznego, koniunkturalnego i uznaniowego. Stabilizacja i względna stałość przepisów prawnych regulujących zasady podziału źródeł dochodów publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny sprzyjają podejmowaniu racjonalnych decyzji bieżących i perspektywicznych oraz tworzeniu warunków działania podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w gminie (województwie). Złym przykładem realizacji zasady stałości dochodów jest sytuacja, kiedy instytucje rządowe zawiadamiają organy władz samorządowych w terminie do połowy października roku bazowego o kwotach planowanych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, a następnie je zmieniają po ogłoszeniu ustawy budżetowej, gdyż narusza to stabilność zaplanowanych dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zasada stabilności i stałości przepisów prawnych regulujących źródła dochodów jest szczególnie istotna w odniesieniu do dochodów przekazywanych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w formie transferów z budżetu państwa. Jest to bardzo ważne z punktu widzenia planowania polityki finansowej władz samorządowych zarówno w krótkim, jak i w długim okresie, oraz podejmowania racjonalnych decyzji przez zlokalizowane w gminie (województwie) podmioty wspierane finansowo z budżetów samorządowych.

Przy ustalaniu źródeł dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego należy uwzględnić zasadę elastyczności, zakładającą, że źródłami dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego są te źródła, przy których poziom osiąganym przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów budżetowych jest zdeterminowany poziomem aktywności społeczno-ekonomicznej

²¹ B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008; T. Famulska, *Znaczenie dochodów podatkowych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” nr 37, Poznań 2011.

w gminie (województwie). Zasada elastyczności dochodów, w dostatecznym stopniu uwzględniona w kształtowaniu dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, może się przyczyniać do respektowania organów samorządu terytorialnego jako ważnych podmiotów sektora finansów publicznych. Brak powiązań między wzrostem PKB czy poziomem rozwoju konkurencyjności i potencjału gospodarczego gmin, województw a poziomem i strukturą dochodów budżetów samorządu terytorialnego, uzależnienie budżetów samorządu terytorialnego od budżetu państwa to przejawy nierespektowania w dostatecznym stopniu zasady elastyczności dochodów, a jednocześnie marginalizowania znaczenia samorządu terytorialnego. To w konsekwencji często oznacza, że przy finansowaniu projektów inwestycyjnych, infrastrukturalnych inicjowanych w przekrojach resortowo-branżowych brakuje owej lokalnej, regionalnej perspektywy, bez której nie da się osiągnąć zmian strukturalnych w gospodarce. Dominujący w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego udział dochodów cechujących się elastycznością stanowi przesłankę aktywności władz samorządowych, skuteczności egzekwowania należnych podatków, uruchamiania pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorców, oddziaływania na lokalne i regionalne rynki pracy oraz wykonywania zadań związanych z zagwarantowaniem wysokiego standardu usług publicznych. Organy samorządu terytorialnego wykazują większą inicjatywę, są prężniejsze, odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych w warunkach, gdy struktura dochodów budżetów samorządu terytorialnego umożliwi władzom samorządowym zwiększanie odpowiedzialności w zakresie ich pozyskiwania. W tych okolicznościach istnieją również lepsze warunki do rozwijania zasad partnerstwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami sektora prywatnego działającymi w gminie (województwie).

Uwzględnianie i respektowanie zasady elastyczności dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego może stwarzać sprzyjające warunki do podejmowania działań w zakresie racjonalizacji systemu finansów publicznych. Wobec dużej zmienności i różnorodności warunków gospodarczo-społecznych w poszczególnych gminach, regionach, przy szeroko zakreślonej odpowiedzialności władz samorządowych niezbędne staje się ciągłe poszukiwanie i ustalanie związku między zakładanym poziomem dochodów a poziomem wydatków i standardem usług publicznych świadczonych w terenie. W toku tych poszukiwań trzeba zauważyć, że w sytuacji ograniczonych zasobów środków publicznych efektywne działanie organów samorządu terytorialnego polega, z jednej strony, na dążeniu do tego, aby przy danym poziomie środków publicznych uzyskać maksymalny efekt, a z drugiej strony – na dążeniu do tego, aby przy danym stopniu osiągnięcia celów i realizacji zadań publicznych uruchomić minimalne, niezbędne środki publiczne.

Zasada elastyczności wiąże się również z aktywnością organów samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków publicznych na rynkach finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą występować z jednej strony jako oferent

czasowo wolnych środków publicznych zainteresowany ich bezpiecznym i korzystnym ulokowaniem, a z drugiej strony – jako podmiot systemu finansów publicznych zainteresowany pozyskiwaniem środków publicznych na sfinansowanie celów i zadań publicznych. Z punktu widzenia źródeł finansowania przedsięwzięć prorozwojowych podejmowanych przez samorząd terytorialny szczególną rolę odgrywa ich udział na rynkach kapitałowych.

W warunkach ożywienia gospodarczego elastyczność dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego wpływa korzystnie na wysokość tych dochodów i może się przyczynić do podejmowania i finansowania przez władze samorządowe projektów związanych z celami polityki rozwoju danej jednostki podziału terytorialnego kraju²². Elastyczność dochodów przyczynia się też do utrzymywania i zwiększania rozpiętości w dochodach budżetowych pomiędzy jednostkami terytorialnymi o wysokim i niższym potencjale społeczno-ekonomicznym. Jednocześnie trzeba podkreślić, że w warunkach spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego i kryzysu gospodarczego dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego charakteryzujące się elastycznością ulegają znacznemu obniżeniu.

Zasadą kształtowania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest zasada pewności dochodów, która – pojmowana jako odwrotność zasady elastyczności dochodów – oznacza, że dochody przekazywane są do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w ustalonej wysokości bez względu na zmiany warunków ekonomicznych. Zasada ta wiąże się z potrzebą korygowania skutków zróżnicowanego zagospodarowania i poziomu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego i koniecznością stosowania różnych form wyrównywania niewystarczającego poziomu dochodów własnych. Problemem podstawowym odnoszącym się do respektowania tej zasady jest nie tyle zasadność i celowość stosowania mechanizmów wyrównawczych, ile stopień i zakres stosowanych mechanizmów i procedur wyrównawczych. Kwestia dotyczy tego, czy mają się one ograniczać do zapewnienia środków publicznych umożliwiających sfinansowanie dostarczanych dóbr publicznych, za które ustawowo odpowiada samorząd terytorialny, czy też preferować efektywność gospodarowania w gminach, województwach o wysokim udziale w tworzeniu PKB.

Na tle teoretycznych rozważań na temat podstawowych zasad kształtowania dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego powstaje pytanie: na ile w praktyce finansów samorządu terytorialnego w Polsce zasady te są uwzględniane? Kwestie te zostaną podjęte w dalszej części monografii.

²² Szerzej E. Denek, *Funkcje dochodów budżetowych samorządu terytorialnego jako kryterium oceny systemu dochodów*, „Finanse Publiczne II, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 147, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 49-56.

1.3. Znaczenie finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce w latach 2000-2020

Finanse samorządu terytorialnego są nieodłącznym elementem systemu finansów publicznych państw Unii Europejskiej i innych krajów o ustroju demokratycznym. W Polsce od 1990 roku, w którym reaktywowano samorząd terytorialny, a następnie w 1998 roku przeprowadzono drugi etap reformy związany z utworzeniem powiatów i samorządów województw, w systemie finansów samorządu terytorialnego zachodzą zmiany, które nie są wyłącznie skutkiem niestabilnego otoczenia powiązanego z koniunkturą czy też dekoniunkturą gospodarczą. Na skutki tych zjawisk i procesów zachodzących w gospodarce nakładają się dodatkowo negatywne skutki pandemii, wojny w Ukrainie i destabilizacji prawnej otoczenia jednostek samorządu terytorialnego wiążącej się z tym, że system finansów publicznych to ta część gospodarki, w której przemieszane są reguły ekonomiczne z politycznymi²³. W świetle tych uwarunkowań warto więc przeanalizować, jak zmieniała się pozycja finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych i na jakie komponenty tego systemu oddziaływały szczególnie czynniki gospodarcze, społeczne i polityczne.

Znaczenie i miejsce finansów samorządu terytorialnego w gospodarce i w społeczeństwie można generalnie określić wskaźnikiem opisującym procentową relację dochodów podsektora samorządowego do produktu krajowego brutto. Z danych ujętych w tab. 1.1 wynika, że od 2000 roku udział dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB systematycznie wzrasta – od 9,7% w 2000 roku do 13,0% w roku 2020. Na zdecydowanie niższym poziomie kształtował się wskaźnik udziału dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB, który wynosił odpowiednio 4,1% w 2000 roku i 6,3% w 2020 roku.

Tabela 1.1. Dochody budżetów podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 2000-2020 (w %)

Wyszczególnienie	Rok				
	2000	2005	2010	2015	2020
Dochody ogółem	9,7	10,4	11,3	11,0	13,0
Dochody własne	4,1	5,5	5,4	5,7	6,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie stat.gov.pl.

Innym istotnym miernikiem określającym znaczenie finansów podsektora samorządowego jest wskaźnik relacji dochodów podsektora samorządowego do docho-

²³ J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.

dów ogółem sektora finansów publicznych. O ile udział dochodów ogółem podsektora samorządowego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych w latach 2000-2020 kształtował się na zbliżonym poziomie 29,6%, o tyle w 2020 roku w porównaniu z 2015 rokiem w znacznym stopniu obniżył się udział dochodów własnych podsektora samorządowego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych (tab. 1.2). Jednocześnie w analizowanym okresie od 2005 roku do 2020 roku w znacznym stopniu wzrastał udział dotacji celowych przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych. W 2020 roku, pierwszym roku pandemii, udział dotacji celowych przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowił blisko 9,0% dochodów ogółem sektora finansów publicznych, co świadczy o systematycznym osłabianiu pozycji finansowej podsektora samorządowego i postępującym ograniczaniu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Należy przy tym podkreślić, że samodzielność finansowa to swoista kwintesencja i kluczowa wartość samorządności terytorialnej, która powinna podlegać szczególnej ochronie.

Tabela 1.2. Udział dochodów budżetowych podsektora samorządowego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych (w %)

Wyszczególnienie	Rok				
	2000	2005	2010	2015	2020
Dochody ogółem	26,7	26,9	29,5	28,9	29,6
Dochody własne	11,2	14,3	14,3	15,0	14,2
Dotacje celowe	6,1	4,1	6,7	6,4	8,9
Subwencje ogólne	9,4	8,5	8,5	7,5	6,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie stat.gov.pl

Negatywne trendy związane z osłabianiem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2020 wykazane w badaniu miejsca finansów podsektora samorządowego potwierdza analiza poszczególnych komponentów finansów samorządu terytorialnego. W analizowanym okresie nastąpiły zmiany w dynamice i strukturze dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego polegające na zmniejszeniu udziału dochodów własnych i zwiększeniu się udziału dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa. Przy utrzymującym się od wprowadzenia trzyszczeblowego samorządu terytorialnego do 2015 roku udziale dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem podsektora samorządowego na poziomie 52,0% od 2016 roku notuje się rokrocznie spadek tej grupy dochodów do poziomu 48,0% przy jednoczesnym zwiększeniu się udziału dotacji celowych w dochodach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego z 15,1% w 2005 roku do 30% w roku 2020 (tab. 1.3). Te niekorzystne, z punktu widzenia rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce, zmiany notuje się

Tabela 1.3. Dynamika i struktura dochodów budżetowych podsektora samorządowego w Polsce w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2020 (w %)

Wyszczególnienie	Rok										
	2000		2005		2010		2015		2020		
	struktura	dynamika (2000 = 100%)	struktura	dynamika (2000 = 100%)	struktura	dynamika (2005 = 100%)	struktura	dynamika (2010 = 100%)	struktura	dynamika (2015 = 100%)	
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	141,7	100,0	158,2	100,0	100,0	122,3	100,0	153,2
dochody własne	42,0	100,0	53,3	179,9	48,4	76,6	52,0	131,3	48,0	141,5	141,5
dotacje celowe	23,0	100,0	15,1	93,1	22,8	36,1	22,2	119,2	30,0	207,0	207,0
subwencja ogólna, w tym	35,0	100,0	31,6	128,0	28,8	45,6	25,8	109,5	22,0	130,6	130,6
Województwa:	100,0	100,0	100,0	190,7	100,0	199,6	100,0	121,3	100,0	122,5	122,5
dochody własne	16,0	100,0	64,9	773,8	40,6	81,1	41,8	124,9	67,6	198,1	198,1
dotacje celowe	46,0	100,0	16,0	66,2	38,7	77,3	46,5	145,8	17,4	45,7	45,7
subwencja ogólna	38,0	100,0	19,1	95,9	20,7	41,3	11,7	68,4	15,0	157,7	157,7
Powiaty:	100,0	100,0	100,0	109,6	100,0	163,5	100,0	105,3	100,0	146,0	146,0
dochody własne	8,0	100,0	29,2	400,0	28,5	46,6	33,5	123,7	45,6	198,4	198,4
dotacje celowe	44,0	100,0	22,1	55,1	28,5	46,6	24,0	88,8	15,8	96,2	96,2
subwencja ogólna	48,0	100,0	48,7	111,2	43,0	70,2	42,5	103,9	38,6	132,7	132,7
Miasta na prawach powiatu:	100,0	100,0	100,0	132,9	100,0	150,1	100,0	129,5	100,0	145,4	145,4
dochody własne	48,0	100,0	61,5	170,4	60,1	90,2	59,9	129,1	58,1	140,9	140,9
dotacje celowe	21,0	100,0	12,4	78,2	16,0	24,1	18,2	146,9	22,2	177,5	177,5
subwencja ogólna	31,0	100,0	26,1	111,9	23,9	35,9	21,9	118,7	19,7	130,9	130,9
Gminy:	100,0	100,0	100,0	132,5	100,0	157,8	100,0	121,2	100,0	170,1	170,1
dochody własne	52,0	100,0	48,7	124,0	44,6	70,4	49,7	135,0	48,0	164,2	164,2
dotacje celowe	14,0	100,0	16,2	153,5	24,0	37,9	21,3	107,5	30,8	246,0	246,0
subwencja ogólna	34,0	100,0	35,1	136,8	31,4	49,5	29,0	112,1	21,2	124,4	124,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie stat.gov.pl.

szczególnie w budżetach miast na prawach powiatu, w których udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem wynosił w 2005 roku 12,4%, a w roku 2020 wzrósł do poziomu 22,2%. W analizowanym okresie przeciętnie w skali kraju zanotowano wzrost udziału dotacji celowych i subwencji przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego z 46,7% w 2005 roku do 52,0% w 2020 roku. Dodatkowo należy podkreślić, że w polskiej sprawozdawczości budżetowej (o czym szerzej w następnym rozdziale monografii) do grupy dochodów własnych zalicza się udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych (PIT i CIT), czyli dochody, na których wielkość organy samorządu terytorialnego nie mają realnego wpływu, co w istotny sposób zniekształca obraz faktycznego poziomu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Analizując znaczenie podsektora samorządu terytorialnego w sektorze finansów publicznych, warto pamiętać o tym, że samorząd terytorialny w Polsce jest zróżnicowany, każdy szczebel ma swoją specyfikę związaną z zakresem realizowanych zadań publicznych i tym samym z zasobami gromadzonych dochodów publicznych. I tak w ramach podsektora samorządowego wiodącą rolę odgrywają budżety samorządów gmin, które gromadziły dochody ogółem stanowiące w 2000 roku 47,7% dochodów ogółem podsektora samorządowego, a w 2020 roku 48,9%. Należy podkreślić, że udział dochodów ogółem budżetów miast na prawach powiatu, który w 2000 roku kształtował się na poziomie 29,9% w 2020 roku w znacznym stopniu się obniżył i wynosił 26,8%. Przy jednoczesnym spadku w analizowanym okresie dochodów ogółem powiatów wzrósł udział w dochodach ogółem podsektora samorządowego dochodów ogółem budżetów samorządów województw – z 5,1% w 2000 roku do 6,8% w roku 2020.

Regulacje prawne dotyczące systemu zasilania dochodami podatkowymi budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wyznaczają miejsce finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych i zakres możliwości oddziaływania władz samorządowych poprzez instrumenty podatkowe na rozwój społeczno-gospodarczy gminy, powiatu, województwa. Zastosowane rozwiązania w tym zakresie nie przyczyniają się w dostatecznym stopniu do tego, aby organy samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność realizowały, z wykorzystaniem instrumentów podatkowych, politykę rozwoju gminy, województwa. W strukturze dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego dominują udziały w podatkach dochodowych, które są wrażliwe na konsekwencje związane z wahaniami cyklu koniunkturalnego i z decyzjami dotyczącymi zmian w poziomie stawek podatków dochodowych i zakresu stosowanych ulg i zwolnień.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia badań dotyczących ustalenia miejsca finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych mają kwestie dotyczące poziomu i struktury wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Analizując udział wydatków podsektora samorządowego w relacji do PKB, można zaobserwować w latach 2000-2020 trendy podobne do wcześniej opisanych, dotyczące wskaźników określających udział dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB czy w relacji do dochodów ogółem sektora finansów publicznych (tab. 1.4 i 1.5). Wydaje się to uzasadnione w tym kontekście, że poziom wydatków ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego powinien być implikowany poziomem dochodów ogółem budżetów samorządowych. Charakterystyczne są natomiast wartości wskaźnika określającego procentową relację wydatków majątkowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego do wydatków ogółem sektora finansów publicznych. O ile udział tej grupy wydatków budżetów samorządowych w relacji do wydatków sektora finansów publicznych wzrastał do 2010 roku, kształtując się na poziomie 7,0%, o tyle w kolejnych latach kształtował się odpowiednio w 2015 roku na poziomie 5,4%, a 2020 roku na poziomie 4,6%. Tendencje te świadczą o istotnym osłabieniu aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w Polsce. Bardzo wyraźne zmniejszenie poziomu wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem notują szczególnie miasta na prawach powiatu. Choć dynamika poziomu wydatków inwestycyjnych budżetów miast na prawach powiatu w 2010 roku w porównaniu z 2005 rokiem kształtowała się na poziomie 216,5%, a w powiatach 320,6%, to w 2020 roku w porównaniu z 2015 rokiem dynamika dla miast na prawach powiatu wynosiła już tylko 112,0%, a w powiatach 154,2% (tab. 1.6). Tak bardzo duże osłabienie dynamiki wydatków inwestycyjnych w analizowanym okresie jest konsekwencją wyraźnego zaostrzenia limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszenia się poziomu

Tabela 1.4. Wydatki budżetów podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 2000-2020 (w %)

Wyszczególnienie	Rok				
	2000	2005	2010	2015	2020
Wydatki ogółem	10,1	10,5	12,3	10,9	12,8
Wydatki majątkowe	1,9	1,9	3,1	2,1	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie stat.gov.pl.

Tabela 1.5. Udział wydatków podsektora samorządowego w wydatkach ogółem sektora finansów publicznych w latach 2000-2020 (w %)

Wyszczególnienie	Rok				
	2000	2005	2010	2015	2020
Wydatki ogółem podsektora samorządowego	25,8	25,2	28,0	27,4	28,3
Wydatki majątkowe podsektora samorządowego	4,7	4,5	7,0	5,4	4,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie stat.gov.pl.

Tabela 1.6. Dynamika wydatków ogółem i wydatków majątkowych budżetów podsektora samorządowego w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2020

Wyszczególnienie	Rok														
	2000			2005			2010			2015			2020		
	wykonanie (w tys. zł)	Wm/WO (%)	dynamika (2000 = 100%)	wykonanie (w tys. zł)	Wm/WO (w %)	dynamika (2000 = 100%)	wykonanie (w tys. zł)	Wm/WO (w %)	dynamika (2010 = 100%)	wykonanie (w tys. zł)	Wm/WO (w %)	dynamika (2010 = 100%)	wykonanie (w tys. zł)	Wm/WO (w %)	dynamika (2015 = 100%)
Wydatki ogółem, z tego:	75 747 000,0	100,0	100,0	103 807 100,0	100,0	137,0	177 766 154,0	100,0	171,2	196 415 299,9	100,0	110,5	299 240 623,8	100,0	152,4
wydatki majątkowe	13 634 460,0	18,0	100,0	18 477 663,8	17,8	135,5	44 263 772,3	24,9	42,6	38 575 885,0	19,6	87,2	48 751 814,8	16,3	126,4
Województwa:	3 787 350,0	100,0	100,0	7 587 500,0	100,0	200,3	15 245 027,0	100,0	200,9	17 202 651,5	100,0	112,8	19 707 968,1	100,0	114,6
wydatki majątkowe	1 098 331,5	29,0	100,0	2 596 481,0	34,2	236,4	5 942 620,0	39,0	228,9	7 762 989,0	45,1	130,6	6 987 871,2	35,5	90,0
Powiaty:	12 649 749,0	100,0	100,0	13 890 877,0	100,0	109,8	23 826 369,0	100,0	171,5	23 444 106,7	100,0	98,4	32 313 926,4	100,0	137,8
wydatki majątkowe	885 482,4	7,0	100,0	1 622 371,0	11,7	183,2	5 200 803,0	21,8	320,6	3 427 087,2	14,6	65,9	5 286 027,2	16,4	154,2
Miasta na prawach powiatu:	23 102 835,0	100,0	100,0	29 016 267,0	100,0	125,6	46 853 439,0	100,0	161,5	56 929 861,9	100,0	121,5	83 276 004,8	100,0	146,3
wydatki majątkowe	3 927 482,0	17,0	100,0	4 862 548,0	16,8	123,8	10 526 320,0	22,5	216,5	11 552 544,8	20,3	109,7	12 940 856,7	15,5	112,0
Gminy:	36 207 066,0	100,0	100,0	45 837 492,0	100,0	126,6	79 740 609,0	100,0	174,0	85 944 373,5	100,0	107,8	143 716 561,5	100,0	167,2
wydatki majątkowe	7 603 483,9	21,0	100,0	8 354 915,0	18,2	109,9	19 987 995,0	25,1	239,2	14 489 234,8	16,9	72,5	21 251 906,7	14,8	146,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie stat.gov.pl.

Tabela 1.7. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w relacji do państwowego długu publicznego w latach 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 (w %)

Wyszczególnienie	Rok														
	2000			2005			2010			2015			2020		
	kwota (w mln zł)	dług jst/PDP (w %)	dynamika (2000 = 100%)	kwota (w mln zł)/ udział/ procentowy	dług jst/PDP (w %)	dynamika (2000 = 100%)	kwota (w mln zł)/ udział/ procentowy	dług jst/PDP (w %)	dynamika (2010 = 100%)	kwota (w mln zł)/ udział/ procentowy	dług jst/PDP (w %)	dynamika (2010 = 100%)	kwota (w mln zł)/ udział/ procentowy	dług jst/PDP (w %)	dynamika (2015 = 100%)
Państwowy dług publiczny (PKB)	280 494,7	x	100,0	467 768,8	x	166,8	747 906,3	x	159,9	877 289,8	x	117,3	1 111 797,7	x	126,7
Dług jst ogółem, z tego:	9 377,0	3,3	100,0	21 181,0	4,5	225,9	55 093,9	7,4	260,1	71 634,7	8,2	130,0	89 845,1	8,1	125,4
Województwa:	x	x	100,0	882,6	0,2	100,0	4 291,2	0,6	486,2	7 154,5	0,8	166,7	6 113,8	0,5	85,5
Dług województwa/ dług jst (w %)	x	x	x	4,2	x	x	7,8	x	x	x	x	x	6,8	x	x
Powiaty:	x	x	100,0	1 815,6	0,4	100,0	5 435,6	0,7	299,4	5 841,2	0,7	107,5	6 505,5	0,6	111,4
Dług powiatu/ dług jst (w %)	x	x	x	8,6	x	x	9,9	x	x	x	x	x	7,2	x	x
Miasta na prawach powiatu z miastem stołecznymi:	x	x	100,0	10 415,5	2,2	100,0	23 437,5	3,2	225,0	33 210,3	3,8	141,7	42 989,9	3,9	129,4
Dług MNP/ dług jst (w %)	x	x	x	49,2	x	x	42,5	x	x	x	x	x	47,8	x	x
Gminy:	5 123,0	1,8	100,0	8 067,3	1,7	157,5	21 929,6	2,9	271,8	25 428,7	2,9	116,0	34 235,9	3,1	134,6
Dług gminy/ dług jst (w %)	54,6	x	x	38,1	x	x	39,8	x	x	x	x	x	38,1	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie stat.gov.pl.

nadwyżki operacyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz przyhamowania finansowania i współfinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego programów i projektów unijnych.

Miejsce finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych odzwierciedla się również w zestawieniach obrazujących poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Dług podsektora samorządowego w relacji do PKB w analizowanym okresie wzrósł trzykrotnie – z 1,3 % w 2000 roku do 3,9 % w 2020 roku. Z kolei udział długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym wzrósł z 3,3% w 2000 roku do 8,1% w roku 2020 (tab. 1.7). W ramach podsektora najwyższy udział w ogólnej kwocie długu samorządowego wykazują miasta na prawach powiatu – wynosił on w 2005 roku 49,1%, a w 2020 roku 47,9%. Udział długu samorządów województw i powiatów w ogólnej kwocie zadłużenia podsektora samorządowego w analizowanym okresie kształtował się na zbliżonym poziomie i wynosił 7,2%.

Analiza dokonana w tym rozdziale monografii, która ma charakter wstępu do studiów i analiz przeprowadzonych w kolejnych rozdziałach, wykazała, że podsektor samorządu terytorialnego stanowi niezmiernie ważną część sektora finansów publicznych. Blisko jedna trzecia środków publicznych w Polsce jest gromadzona i rozdysponowywana w podsektorze samorządowym. Od 2015 roku w podsektorze tym zachodzi jednak wiele niekorzystnych tendencji o charakterze systemowym, które w latach 2021-2022 w związku z negatywnym wpływem pandemii na finanse samorządu terytorialnego jeszcze bardziej się nasiliły²⁴. W sytuacji, gdy zmniejsza się udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gdy w znacznym stopniu zwiększa się w strukturze dochodów ogółem udział dotacji celowych, gdy zwiększa się pula środków publicznych o statusie dochodów własnych, które *de facto* są powiązane z konkretnie określonymi wydatkami budżetowymi, gdy zmniejsza się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego, to konsekwencją tych zmian jest znaczące ograniczenie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w Polsce. Procesom tym towarzyszy niestabilność i nieprzejrzystość otoczenia prawnego samorządu terytorialnego, które charakteryzuje się dużą częstotliwością zmian przepisów prawnych bez analizy ich skutków dla finansów samorządu terytorialnego. Odnosi się to szczególnie do zmian legislacyjnych wprowadzonych w ostatnich latach, a przede wszystkim dotyczących prawa podatkowego, przerzucania realizacji określonych zadań publicznych z administracji rządowej na samorząd terytorialny bez odpowiednich rekompensat finansowych oraz nie-
respektowania adekwatności pozyskiwanych przez budżety jednostek samorządu terytorialnego dochodów do zakresu i kosztowności realizowanych zadań publicznych.

²⁴ E. Malinowska-Misiąg, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*, „Optimum. Economic Studies” nr 1(107), Białystok 2022.

Dochody samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji państwa

2

2.1. Wprowadzenie

W Konstytucji RP zapisano, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego (jst) są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe. Dochody własne charakteryzują się następującymi cechami: pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania danej jst, przekazane są do dyspozycji jst w całości i bezterminowo. Niekiedy dodaje się jeszcze, że są to dochody, na których konstrukcję i wydajność organy jst mogą oddziaływać. Dochody, które nie mają wszystkich tych cech zaliczane są do dochodów obcych (uzupełniających, wyrównawczych)¹. W skład dochodów własnych (w wąskim znaczeniu) wchodzi:

- podatki i opłaty (niekiedy wyróżnia się też grupę dopłat),
- dochody z majątku samorządowego,
- inne dochody spełniające kryteria zaliczenia ich do dochodów własnych.

W Polsce włącza się do nich także udziały w podatkach państwowych (udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych). Połączenie typowych dochodów własnych z udziałami w podatkach państwowych pozwala na rozpatrywanie dochodów własnych *sensu stricto* i *sensu largo*.

W teorii przyporządkowanie to budzi wiele kontrowersji², ponieważ jest sprzeczne z koncepcją federalizmu fiskalnego³. W praktyce, z biegiem lat, samorządowcy zdają się akceptować już tę sytuację, czego dowodem są postulaty zwiększenia dochodów własnych (czytaj: udziałów w podatkach państwowych) w zamian za przyznanie jst części rozwojowej subwencji ogólnej w charakterze rekompensaty

¹ M. Banaszewska, S. Kańduła, J. Przybylska, *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2020, s. 75-76.

² J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3, s. 143-161.

³ M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.

za ubytek dochodów podatkowych wywołanych zmianami wprowadzonymi programem rządowym o nazwie Polski Ład⁴.

Dochody obce obejmują: udziały w podatkach państwowych (chyba że zaliczono je do dochodów własnych), subwencje ogólne i dotacje celowe. Konstrukcja dochodów wchodzących w skład dochodów obcych może być różna, w większym lub mniejszym stopniu sprzyjająca samodzielności finansowej jst. Subwencje ogólne i dotacje celowe są nazywane – podobnie jak udziały w podatkach państwowych – dochodami transferowymi.

W rozdziale przyjęto, że wyrazem samorządności i samodzielności finansowej jst jest udział dochodów własnych (w wąskim i szerokim znaczeniu) w dochodach budżetowych jst. Wynika to z tego, że udział dochodów własnych w dochodach ogółem jst jest podstawowym miernikiem stopnia decentralizacji administracji publicznej. Założono, że im wyższy jest odsetek dochodów własnych, tym większa jest samodzielność finansowa pierwszego i drugiego stopnia, przy czym za stan referencyjny uznano 50% dochodów jst danego szczebla ogółem⁵. W konsekwencji wysoki wskaźnik udziału dochodów obcych przekazywanych jst z budżetu państwa (subwencji i dotacji, a głównie tych ostatnich) stoi w sprzeczności z istotą samorządu terytorialnego. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego z 1985 roku „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. [...] Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą. [...] O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień”. B. Guziejewska przekonuje, że wysoki odsetek dotacji celowych w dochodach jst danego szczebla oznacza, że organy władzy i administracji rządowej traktują samorząd terytorialny jako swoją „agencję” w terenie⁶.

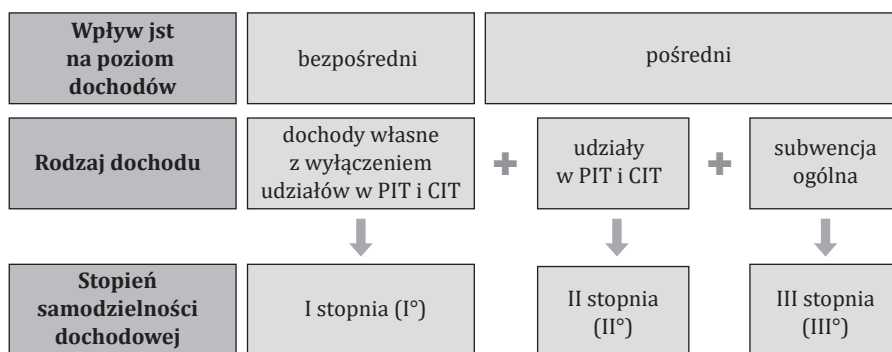
Struktura dochodów jst jest ważna m.in. z punktu widzenia ich samodzielności finansowej. Przyjmuje się, że im większy jest odsetek dochodów własnych, tym większy jest zakres tej samodzielności, zarówno w aspekcie pozyskiwania docho-

⁴ Stanowisko Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza i Związku Miast Polskich wobec propozycji rekompensaty utraconych dochodów z PIT w związku z propozycją kolejnych zmian w Polskim Ładzie (projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i niektórych innych ustaw z dnia 24 marca 2022 r.). Pobrano z <https://www.miasta.pl/strefa-dla-miast/dokumenty?category=1>, dostęp 20.05.2022.

⁵ S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2003, s. 183.

⁶ B. Guziejewska, *Polityka kształtowania dochodów samorządu terytorialnego w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 326, s. 63.

dów, jak i dokonywania wydatków. Trzeba jednak pamiętać, że samodzielności tej mogą też sprzyjać dochody obce (uzupełniające, wyrównawcze), szczególnie te, które są wydzielane z dochodów budżetu państwa na podstawie obiektywnych kryteriów oraz które mają ogólne przeznaczenie, czyli udziały w podatkach państwowych i subwencja ogólna⁷. W związku z tym zasadne wydaje się stopniowanie samodzielności finansowej jst (rys. 2.1), co pokrywa się z rozpatrywaniem tej samodzielności w ujęciu wąskim, szerszym i najszerszym⁸. Autorzy przywołanego rysunku stopniują tzw. samodzielność dochodową, ale ponieważ rodzaj dochodów ma związek z samodzielnością w stanowieniu o wydatkach, stopniowanie to należałoby rozszerzyć na samodzielność finansową w ogóle.



Rys. 2.1. Stopnie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie pozyskiwania dochodów

Źródło: D. Budzeń, A. Głębski, *Samodzielność dochodowa jako determinanta zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68), s. 89.

W praktyce to ujęcie należałoby jeszcze zmodyfikować, ponieważ w grupie pozostałych dochodów własnych, na mocy regulacji wydawanych w związku z COVID-19⁹, ujmuje się też inne dochody, które nie spełniają cech dochodów własnych (na przykładzie 2021 roku):

- § 236 – dochody jst związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

⁷ S. Kańduła, *Samodzielność finansowa...*, s. 10; K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 70.

⁸ S. Kańduła, *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład – ujęcie prawne, ekonomiczne i finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022 (w druku).

⁹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 568; Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. poz. 662, z późn. zm.

- Dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące:
 - § 218 – środki z Funduszu przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
 - § 244 – dotacje otrzymane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących jednostek sektora finansów publicznych;
 - § 246 – środki otrzymane od pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych na wykonanie zadań bieżących jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych;
 - § 269 – środki z Funduszu pracy otrzymane na realizację zadań wynikających z odrębnych ustaw;
 - § 270 – środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin, powiatów (związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł;
 - § 271 – dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jst na dofinansowanie własnych zadań bieżących.
- Dotacje i środki przeznaczone na inwestycje:
 - § 610 – dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych;
 - § 630 – dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych;
 - § 635 – środki otrzymane z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych.

Do dochodów własnych są więc zaliczone np. środki pozyskane z funduszy celowych albo dotacje z innych jst oraz środki (w praktyce dotacje) z *ad hoc* ustanawianych programów rządowych, które mają konkretne przeznaczenie, czasami niezbyt precyzyjne zasady przyznawania¹⁰ i pozostają poza sferą swobodnej decyzji o ich rozdysponowaniu¹¹. O ile na początku funkcjonowania jst pozostałe dochody własne miały znikome znaczenie w dochodach gmin, o tyle w 2021 roku ich odsetek mógł już być znaczący. Na przykład w gminie wiejskiej Wolanów położonej w województwie mazowieckim wymienione dochody wyniosły 5 984 642,45 zł, co stanowiło 9,95% dochodów ogółem i 27,38% dochodów własnych (razem z udziałami) tej gminy¹².

¹⁰ J. Flis, P. Swianiewicz, *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/publikacja/dotacje-rzadowe-na-inwestycje-samorzadowe-podsumowanie-doswiadczen-z-perspektywy-malych-gmin/>, dostęp 2.04.2022.

¹¹ R. Cieślak, A. Głębski, G.P. Kubalski, K. Liszka-Michałka, M. Małowiecka, R. Rudka, *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

¹² Zarządzenie nr 29/2022 Wójta Gminy Wolanów z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie: przedłożenia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy za 2021 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy, <https://www.bip.wolanow.pl/plik,5206,tresc-zarzadzenia-nr-29-2022.pdf>, dostęp 15.06.2022.

2.2. Prawne uwarunkowania gromadzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego

W tabelach 2.1 i 2.2 zestawiono informacje na temat najważniejszych zmian w systemie dochodów i zadań jst, które oddziaływały na wysokość pozyskiwanych dochodów w latach 2005 i 2010¹³. Zmiany, które wskazano w tabelach w odniesieniu do gmin i powiatów, dotyczyły również miast na prawach powiatu, w tym miasta stołecznego Warszawy.

Tabela 2.1. Najważniejsze prawne determinanty gromadzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku

Istota (treść) zmiany	Zmiana oddziałuje na dochody lub wydatki		
	G	P	W
Drugi rok obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2004 roku	x	x	x
Część rekompensująca ubytek dochodów	x	–	–
Określenie zasad zwrotu (na podstawie wniosku) utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych oraz rezerwach przyrody	x	–	–
Nowe zadanie zlecone – wymiar i wypłata zaliczki alimentacyjnej i nowy dochód gmin (50% kwoty zwracanej przez dłużnika jest dochodem gminy)	x	–	–
Dochodem gmin stały się opłaty związane z utrzymaniem czystości i porządku z tytułu wycofania z eksploatacji środka transportowego	x	–	–
Nowe zadanie zlecone – wypłata świadczeń pomocy materialnej uczniom w trudnej sytuacji materialnej i uczniom zdolnym	x	–	–
Nowe zadanie zlecone – dożywianie dzieci z tzw. rodzin popegeerowskich	x	–	–
Nowe uprawnienie – możliwości dofinansowania szkół i placówek artystycznych prowadzonych przez właściwego ministra kultury	x	–	–
Ubruttowanie dotacji przekazywanych przewoźnikom świadczącym usługi transportowe i stosującym ulgi według stawek określonych w przepisach	–	–	x
Nowe zadanie własne województw w zakresie kształcenia specjalnego, uzyskiwania kolejnych stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz kontynuowania kształcenia w uzupełniających liceach ogólnokształcących dla młodzieży, a także wzrost części oświatowej subwencji	–	–	x

G – gmina, P – powiat, W – województwo.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych w sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html>, dostęp 10.05.2022.

¹³ Zestawienia te przygotowano na podstawie informacji zamieszczonych w sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata – zob. <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html>, dostęp 10.05.2022.

Tabela 2.2. Najważniejsze prawne determinanty gromadzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku

Istota (treść) zmiany	Zmiana oddziałuje na dochody lub wydatki		
	G	P	W
Siódmy rok funkcjonowania ustawy o dochodach jst z 2004 roku	x	x	x
Likwidacja gospodarstw pomocniczych oraz rachunku dochodów własnych (w jednostkach poza systemem oświaty) i niektórych samorządowych zakładów budżetowych, głównie działających w sferze usług społecznych (do końca 2010 roku)	x	x	x
Likwidacja samorządowych funduszy celowych i przyporządkowanie ich przychodów do dochodów jst właściwego szczebla (np. nowym źródłem dochodów gmin zostały wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska)	x	x	x
Wprowadzony nakaz zrównoważenia budżetu bieżącego (operacyjnego)	x	x	x
Zmiana sposobu limitowania zadłużenia	x	x	x
Możliwość dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej do 70% wartości kosztorysowej budowy pełnowymiarowych sal gimnastycznych w gminach, które nie posiadają takiego obiektu, a w przypadku inwestycji w miejscowościach dotkniętych klęskami żywiołowymi – do 95% wartości kosztorysowej inwestycji sportowej	x	-	-
Ustanowienie preferencyjnych kredytów z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych na finansowanie dokumentacji projektowych inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy UE	x	x	-
Wnioski składane przez gminy do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o wypłatę kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu zwolnień w podatkach pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej	x	-	-
Wybory samorządowe w 2010 roku finansowane z dotacji celowej na zadania zlecone	x	-	-
Przyznanie specjalnych dotacji gminom dotkniętym powodzią	x	-	-
Nowa potencjalna dotacja – środki przeznaczone na wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, w części podlegającej refundacji ze środków UE, z wyłączeniem zadań z zakresu pomocy technicznej; środki te były przekazywane właściwym dysponentom przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji ministra finansów	x	x	x
Nowe zadanie własne gmin – opracowanie i wykonanie gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ochrona ofiar przemocy, prowadzenie poradnictwa i interwencji, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych; nie przyznano nowych dochodów	x	-	-
Pojawienie się w budżetach powiatów od 2010 roku nowych źródeł dochodów, tj. z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska (w związku z likwidacją powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz wpływów ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych (w wyniku likwidacji powiatowych funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym)	-	x	-
Nowe zadanie własne powiatów i nowe dochody – obowiązek usuwania i przechowywania pojazdów pozostawionych w niedozwolonych miejscach oraz ustalania wysokości opłat za wymienione czynności; wysokość opłat ustala corocznie organ stanowiący (w odniesieniu do usuniętych z drogi samochodów, po które w wyznaczonym czasie nie zgłosili się właściciele, sądy będą mogły orzekać o ich przepadku na rzecz powiatów)	-	x	-

G – gmina, P – powiat, W – województwo.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych w sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html>, dostęp 10.05.2022.

Rok 2005 był drugim rokiem, w którym podstawą do gromadzenia dochodów była ustawa o dochodach jst z 2003 roku. W tym roku nie uległ zmianie zakres władztwa podatkowego gmin. Dla porządku należy odnotować, że w tym okresie kilkanaście gmin otrzymało część subwencji rekompensującą utracone w 2004 roku dochody na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych, a minister finansów określił zasady zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych oraz rezerwatach przyrody. Ponadto minister edukacji narodowej i sportu określił warunki i tryb przyznawania oraz wysokość dofinansowania ze środków Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych zajęć sportowych dla uczniów prowadzonych przez jst i organizacje pozarządowe.

Od 2005 roku wójt (burmistrz/prezydent) przyznaje i wypłaca zaliczki alimentacyjne. Jest to nowe zadanie zlecone. Dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu należności w wysokości wypłaconej zaliczki, powiększonej o 5%. Połowa wypłaconej przez dłużnika kwoty stanowi dochód gminy. Od 2005 roku dochodem gmin są opłaty przeznaczone na realizację zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku. Wniesienie opłaty do budżetu gminy i wyrejestrowanie pojazdu są warunkiem przekazywania pojazdu wycofanego z eksploatacji do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub do punktu zbierania pojazdów.

W 2005 roku gminy rozpoczęły dożywianie dzieci byłych pracowników PGR w przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych w ramach rządowego programu wykorzystania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych na rozwój kształcenia ustawicznego. W celu zmniejszenia różnic w dostępie do edukacji (m.in. wynikających z trudnej sytuacji materialnej), a także wspierania nauki uczniów zdolnych, ze środków przeznaczonych na to w budżecie państwa lub w budżecie właściwej jst udzielana jest uczniom pomoc materialna. W ślad za ustanowieniem tych zadań minister edukacji narodowej i sportu ustalił wysokość i terminy przekazywania gminom dotacji na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

W 2005 roku nie było znaczących zmian w zakresie zadań oraz w systemie finansowania powiatów. Województwa otrzymały nowe zadanie własne z dziedziny oświaty, a w konsekwencji wzrosła otrzymywana przez nie część oświatowa subwencji. Ponadto od 1 czerwca 2022 roku ubruttowiono dotacje przekazywane przewoźnikom świadczącym usługi transportowe i stosującym ulgi według stawek określonych w przepisach, co wpłynęło na wzrost ich wydatków.

Pięć lat później najważniejszą zmianą dotyczącą finansów jst było uchwalenie Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, której przepisy w większości weszły w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., oraz Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Na jej podstawie zlikwidowano gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych oraz rachunki środków specjalnych (wydzielone rachunki dochodów), ograniczono możliwość świadczenia usług w formie (samorządowego) zakładu budżeto-

wego. Od 2010 roku wydzielone rachunki dochodów mogą być tworzone tylko w samorządowych jednostkach budżetowych prowadzących działalność w sferze oświaty. Zakłady budżetowe mogą działać tylko w wybranych dziedzinach, takich jak gospodarka mieszkaniowa, usługi komunalne, zaopatrzenie w energię i gaz, cmentarze. Ponadto zlikwidowano samorządowe fundusze celowe (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych). Dotychczasowe przychody gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zaliczono do dochodów właściwych jst. Wprowadzono też inne ważne zmiany:

- W 2010 roku po raz pierwszy uchwalono wieloletnie prognozy finansowe, będące instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi.
- W 2010 roku został wyodrębniony, w ramach budżetu państwa, budżet środków europejskich. Przy okazji zmieniono zasady dokonywania płatności dla beneficjentów programów i projektów finansowanych ze środków europejskich. Wzmocniono kontrolę wydatków publicznych poprzez wprowadzenie kontroli zarządczej oraz nowych regulacji dotyczących audytu wewnętrznego.
- Wprowadzono nakaz zrównoważenia budżetu bieżącego (operacyjnego).
- Zmieniono sposób limitowania zadłużenia. Od 2014 roku dopuszczalna relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku do spłaty wraz z odsetkami rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat wynikających z udzielonych poręczeń, do planowanych dochodów ogółem budżetu jest wyliczana indywidualnie dla każdej jst.

Gminy dotknięte powodzią mogły otrzymać z budżetu państwa dotację na dofinansowanie zadań własnych bieżących i majątkowych przekraczającą 80% kosztów realizacji zadania. Przysługiwała im też dotacja w wysokości równej sumie ekwiwalentów wypłaconych członkom ochotniczej straży pożarnej za uczestnictwo w działaniu ratowniczym związanym z powodzią. Dzieci realizujące w roku szkolnym 2009/2010 obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne oraz uczniowie otrzymali tzw. zasiłek powodziowy.

2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego na tle dochodów sektora finansów publicznych w latach 2010 i 2020

W tabeli 2.3 przedstawiono dane o dochodach podsektora samorządowego na tle dochodów sektora finansów publicznych w 2010 roku (po konsolidacji)¹⁴, a w tab. 2.4 – analogiczne dane za 2020 rok. W tymże roku dochody podsektora samorządowego po konsolidacji stanowiąły ok. 34% dochodów sektora finansów

¹⁴ Sposób prezentacji danych o dochodach sektora finansów publicznych przez NIK za 2005 rok nie pozwala na pokazanie transferów międzyrządowych.

publicznych, ale dochody podatkowe tylko 20,8% analogicznych dochodów całego sektora. Dochody sektora finansów publicznych w Polsce gromadzone były przede wszystkim w podsektorze rządowym, skąd były redystrybuowane do pozostałych podsektorów. Wysoki stopień redystrybucji wewnątrz tego sektora świadczy o „silnej centralizacji dochodów i niedostosowania podziału dochodów publicznych do rozkładu zadań publicznych i ich kosztów”¹⁵. Dochody podsektora rządowego są wyższe, niż jest to niezbędne do pokrycia kosztów zadań wykonywanych przez jednostki i podmioty podsektora rządowego, podczas gdy dochody gromadzone przez podsektor samorządowy i podsektor ubezpieczeń społecznych „są zdecydowanie za małe”¹⁶, ponieważ dochody własne (razem z udziałami w podatkach państwowych) finansują mniej niż 37% wydatków podsektora samorządowego.

Tabela 2.3. Dochody, wydatki i wynik podsektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w 2010 roku

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				
	Ogółem	Sektor rządowy		Sektor samorządowy	Sektor ubezpieczeń społecznych ^a
		ogółem	w tym budżet państwa		
w mld zł					
1	2	3	4	5	6
Dochody					
przed konsolidacją	800,9	340,7	250,3	209,7	250,5
po konsolidacji	551,1	307,9	246,4	84,2	159,0
Wydatki					
przed konsolidacją	885,6	397,8	294,9	226,1	261,7
po konsolidacji	635,8	226,8	144,1	194,5	214,5
Wynik					
przed konsolidacją	-84,7	-57,1	-44,6	-16,4	-11,2
po konsolidacji	-84,7	81,1	102,3	-110,3	-55,5
PKB = 100					
Dochody					
przed konsolidacją	56,6	24,1	17,7	14,8	17,7
po konsolidacji	38,9	21,8	17,4	5,9	11,2

¹⁵ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 211.

¹⁶ Tamże.

Tabela 2.3, cd.

1	2	3	4	5	6
Wydatki					
przed konsolidacją	62,6	28,1	20,8	16,0	18,5
po konsolidacji	44,9	16,0	10,2	13,7	15,2
Wynik					
przed konsolidacją	-6,0	-4,0	-3,2	-1,2	-0,8
po konsolidacji	-6,0	5,7	7,2	-7,8	-3,9

^{a)} Razem z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 211.

Tabela 2.4. Dochody, wydatki i wynik podsektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w 2020 roku

Wyszczególnienie	Jednostki sektora finansów publicznych					
	Ogółem	w tym ujęte w ustawie budżetowej	Jednostki podsektora rządowego		Jednostki podsektora samorządowego	Jednostki podsektora ubezpieczeń społecznych
			ogółem	w tym budżet państwa		
1	2	3	4	5	6	7
Dochody (w mld zł)						
Przed konsolidacją ^a	1458,5	934,1	643,8	419,8	367,2	447,5
Po konsolidacji ^a	1028,9	772,8	554,0	415,2	151,6	33,2
Transfery z innych jednostek sektora	429,6	161,3	99,7	4,6	215,6	114,3
Wydatki (w mld zł)						
Przed konsolidacją ^a	1487,9	972,7	708,6	504,8	360,2	419,0
Po konsolidacji ^a	1058,3	639,2	380,7	211,4	320,4	357,2
Transfery do innych jednostek sektora	429,6	333,5	327,9	293,4	39,9	61,8
Wynik (w mld zł)						
Przed konsolidacją ^a	-29,4	-38,6	-64,9	-85,0	7,0	28,5
Po konsolidacji ^a	-29,4	133,6	163,3	203,9	-168,7	-24,0
Transfery netto	0,0	-172,2	-228,2	-288,8	175,7	52,5

1	2	3	4	5	6	7
Dochody (w %)						
Przed konsolidacją ^a	100,0	64,0	44,1	28,8	25,2	30,7
Po konsolidacji ^a	100,0	75,1	52,9	40,4	14,7	32,4
Transfery z innych jednostek sektora	100,0	37,5	23,2	1,1	50,2	26,6
Wydatki (w mld zł)						
Przed konsolidacją ^a	100,0	65,4	47,6	33,9	24,2	28,2
Po konsolidacji ^a	100,0	60,4	36,0	20,0	30,3	33,8
Transfery do innych jednostek sektora	100,0	77,6	76,3	68,3	9,3	14,4

^a Konsolidacja polega na wyeliminowaniu przepływów pomiędzy jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych.

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021, s. 314.

Stopień centralizacji dochodów sektora finansów publicznych w dalszym ciągu jest wysoki. W 2020 roku najwyższe dochody publiczne gromadziły ponownie jednostki i podmioty podsektora rządowego. Dochody te częściowo były transferowane do jednostek podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. W dalszym ciągu NIK wskazuje na niedostosowanie wysokości dochodów własnych jst do zakresu wykonywanych przez nie zadań. Dochody własne (razem z udziałami w podatkach państwowych) były o 168,7 mld zł mniejsze niż wydatki jst. Dopiero po otrzymaniu dochodów transferowych z innych podsektorów (głównie z budżetu państwa) jednostki z podsektora samorządowego wypracowały nadwyżkę w kwocie 7 mld zł. Obrazuje to duże uzależnienie finansowe jednostek z podsektora samorządowego od podsektora rządowego. Pracownicy NIK sugerują, że należałoby ponownie dokonać repartycji dochodów publicznych pomiędzy poszczególne podsektory, a tym samym wyeliminować z systemu finansowania jst tak dużo transferów, jak to jest możliwe. Transfery powinny pełnić jedynie funkcję uzupełniającą dochody własne jst. Za uzasadnione należy potraktować te z nich, które są wyrazem pełnienia przez organy państwa i administracji rządowej funkcji wyrównawczej (wsparcia finansowego najsłabszych jst). Uzasadnione są też transfery wykorzystywane do przekazywania wsparcia finansowego z funduszy europejskich¹⁷.

¹⁷ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021, s. 314-316.

2.4. Wysokość i struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Badanie wysokości i struktury dochodów ograniczono do lat: 2005, 2010, 2015, 2020. Dobór lat był celowy. Od 2004 roku obowiązuje nowy system dochodów jst, którego istota miała się sprowadzić do zmniejszenia znaczenia dotacji, zwiększenia wskaźników procentowych udziałów w podatkach państwowych oraz zasadniczej zmiany subwencyjnego mechanizmu wyrównywania fiskalnego jst¹⁸. Rok 2004 należy traktować jako rok przejściowy, więc dane są prezentowane, poczynwszy od 2005 roku. Przyjęto pięcioletni „krok” postępu. Dane prezentowane są w następujących przekrojach: jst ogółem, gminy „zwykłe” (bez miast na prawach powiatu), miasta na prawach powiatu, miasto stołeczne Warszawa¹⁹, powiaty, województwa. Dane zaprezentowano w tab. 2.5 i 2.6.

Tabela 2.5. Wysokość dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych latach (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Rok			
	2005	2010	2015	2020
1	2	3	4	5
Jst ogółem				
Dochody ogółem, z tego:	102 911 881	162 796 584	199 018 949	304 930 107
dochody własne	54 889 028	78 862 934	103 439 324	146 344 850
subwencja ogólna	32 455 749	46 896 100	51 343 303	67 029 414
dotacje celowe	15 567 104	37 307 856	44 236 321	91 555 843
Gminy				
Dochody ogółem, z tego:	45 813 191	72 310 510	87 667 235	149 090 470
dochody własne	22 300 460	32 264 384	43 567 632	65 607 994
subwencja ogólna	16 080 320	22 675 831	25 419 374	31 611 736
dotacje celowe	7 432 411	17 370 295	18 680 229	51 870 740

¹⁸ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22), s. 26.

¹⁹ Miasto stołeczne Warszawa jest miastem na prawach powiatu, ale ma odrębne uregulowania ustrojowe, co jest konsekwencją jego specyfiki. Warszawa, oprócz zadań wynikających z ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym, wykonuje zadania wynikające z jej stołecznego charakteru (zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania naczelnych i centralnych organów państwa, zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych, konsularnych, organizacji międzynarodowych – przyjmowania delegacji zagranicznych – funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym mającym znaczenie dla stołecznych funkcji miasta). Dane prezentowane w tabeli w odniesieniu do miast na prawach powiatu nie obejmują Warszawy, mimo że formalnie ma ona status takiego miasta.

1	2	3	4	5
Powiaty				
Dochody ogółem, z tego:	13 762 684	22 496 473	23 681 476	34 568 622
dochody własne	4 017 742	6 418 941	7 943 029	13 992 587
subwencja ogólna	6 699 491	9 667 400	10 049 169	13 417 120
dotacje celowe	3 045 451	6 410 132	5 689 278	7 158 915
Miasta na prawach powiatu				
Dochody ogółem, z tego:	28 934 199	43 438 635	56 246 420	81 756 733
dochody własne	17 807 718	26 092 381	33 690 361	43 466 199
subwencja ogólna	7 550 841	10 375 402	12 313 853	16 247 842
dotacje celowe	3 575 640	6 970 852	10 242 206	22 042 692
Warszawa				
Dochody ogółem, z tego:	7 335 601	10 446 948	14 313 684	18 557 696
dochody własne	6 176 132	8 357 776	11 083 308	12 608 862
subwencja ogólna	774 639	1 262 047	1 567 792	2 543 665
dotacje celowe	384 830	827 125	1 662 584	3 405 169
Województwa				
Dochody ogółem, z tego:	7 066 20	14 104 017	17 110 134	20 956 586
dochody własne	4 586 976	5 729 452	7 154 995	10 669 208
subwencja ogólna	1 350 458	2 915 420	1 993 115	3 209 052
dotacje celowe	1 128 772	5 729 452	7 962 024	7 078 327

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html>, dostęp 10.05.2022.

Przyjmując, że o samodzielności finansowej jst można mówić wtedy, gdy odsetek dochodów własnych w dochodach ogółem przekracza 50%, należy stwierdzić, że gminy i powiaty są tej samodzielności pozbawione. Nawet zaliczenie do dochodów własnych udziałów w podatkach państwowych nie zapewniło spełnienia tego założenia. O samodzielności drugiego stopnia (rys. 2.1) można mówić jedynie w odniesieniu do miast na prawach powiatów, Warszawy oraz województw (w latach 2005 i 2020). Można zauważyć, że mimo nominalnego wzrostu dochodów własnych (w węższym i szerszym ujęciu) odsetek tych dochodów w dochodach ogółem zmalał w większości kategorii jst (poza województwami i powiatami). Spostrzeżenie to potwierdzają dane z tab. 2.7, w której pokazano znaczenie fiskalne typowych dochodów własnych. W większości jst odsetek tych dochodów też malał. Można to potraktować jako stopniowe ograniczenie samodzielności finansowej w aspekcie dochodowym.

Tabela 2.6. Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych latach

Wyszczególnienie	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Ogółem				
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
dochody własne	53,3	48,4	52,0	48,0
subwencja ogólna	31,5	28,8	25,8	22,0
dotacje celowe	15,1	22,9	22,2	30,0
Gminy				
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
dochody własne	48,7	44,6	49,7	44,0
subwencja ogólna	35,1	31,4	29,0	21,2
dotacje celowe	16,2	24,0	21,3	34,8
Powiaty				
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
dochody własne	29,2	28,5	33,5	40,5
subwencja ogólna	48,7	43,0	42,4	38,8
dotacje celowe	22,1	28,5	24,0	20,7
Miasta na prawach powiatu				
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
dochody własne	61,5	60,1	59,9	53,2
subwencja ogólna	26,1	23,9	21,9	19,9
dotacje celowe	12,4	16,0	18,2	27,0
Warszawa				
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
dochody własne	84,2	80,0	77,4	67,9
subwencja ogólna	10,6	12,1	11,0	13,7
dotacje celowe	5,2	7,9	11,6	18,3
Województwa				
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
dochody własne	64,9	40,6	41,8	50,9
subwencja ogólna	19,1	20,7	11,6	15,3
dotacje celowe	16,0	40,6	46,5	33,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z działalności regionalnych izb obrotkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html>, dostęp 10.05.2022.

W literaturze wskazuje się, że samodzielności finansowej mogą też sprzyjać subwencje ogólne, jeżeli są wyodrębnione z budżetu państwa na podstawie kryteriów zobiektywizowanych oraz dzielone pomiędzy jst z zachowaniem przejrzystości²⁰. Takie spojrzenie wpisuje się w pogląd, w myśl którego samodzielność finansową można stopniować (rys. 2.1). Literatura na temat konstrukcji subwencji ogólnej jest stosunkowo obszerna²¹. Subwencja ogólna jest podstawowym instrumentem wyrównywania fiskalnego o charakterze pionowym (część wyrównawcza) oraz o charakterze poziomym (część równoważąca i regionalna), a także podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych jst (część oświatowa)²². Zazwyczaj konstrukcja subwencji jest oceniana umiarkowanie dobrze, z tym że nie dotyczy to części oświatowej (o której szerzej w następnym punkcie). Umiarkowanie pozytywna ocena tego dochodu z punktu widzenia samodzielności finansowej jst wynika z tego, że jest ona przyznawana na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, jej konstrukcja jest względnie stabilna. Środki pieniężne z tytułu subwencji są przekazywane na rachunki jst w określonej wysokości i w terminach wynikających z przepisów prawnych. Organy jst mają pełną swobodę w wydatkowaniu otrzymanych środków. Pomimo tak dobrej oceny tego źródła dochodów jst organy władzy i administracji rządowej wydają się zmniejszać znaczenie subwencji w systemie dochodów jst. Dochody z subwencji co prawda rosły, ale ich znaczenie w dochodach ogółem różnych kategorii jst zmalało.

Udział dotacji celowych w dochodach gmin rośnie od kilku lat. Jeszcze w 2015 roku wynosił on 21,2% (w 2010 roku – 24%), a w 2020 roku utrzymywał się na poziomie ok. 35%. O ile początkowo udział ten świadczył o uzupełniającym charakterze dotacji celowych, o tyle w ostatnim roku budzi już wyraźny niepokój, ponieważ stawia pod znakiem zapytania to, czy nie stoi w sprzeczności z kierowaniem i zarządzaniem „zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”²³. W grupie dotacji z budżetu państwa dominowały środki na dofinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej²⁴. Co prawda trzeba pamiętać, że część tych dotacji była przekazywana na finansowanie programu rządowego „500+” (będącego zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej)²⁵, ale też część nie jest wykazywana w grupie dotacji, tylko pozostałych dochodów własnych. O prawie 15 pkt proc. (z 12,4 do 27%) wzrósł też odsetek dotacji celowych w budżetach miast na prawach powiatu, a o 13 pkt proc. w bud-

²⁰ S. Kańduła, *Polski Ład...*

²¹ Na przykład J. Śmiechowicz, *Subwencja i dotacje z budżetu państwa – funkcje, zasady przyznawania oraz rola w tworzeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68).

²² S. Kańduła, S., *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004-2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017.

²³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, art. 3.

²⁴ L. Budner-Iwanicka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 4, s. 18-52.

²⁵ Od 1 czerwca 2022 r. obsługą programu zajmuje się Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

zecie Warszawy. Wyraźnej tendencji nie można zaobserwować w odniesieniu do dotacji celowych w budżetach powiatów i województw.

W badanym okresie udział dotacji celowych w dochodach gmin wzrósł o ponad 18 pkt proc. Wzrost ten można interpretować jako ograniczenie samodzielności finansowej w aspekcie dochodowym oraz stanowienia o wydatkach, a tym samym jako ograniczenie samorządności. Jak dowodzą P. Swianiewicz i J. Łukomska, na szczeblu gmin wzrost ten jest wynikiem zmiany polityki organów władzy i administracji rządowej (programów rządowych), a nie tego, że rosły dotacje z funduszy europejskich. Wzrost dotacji z tych funduszy tłumaczy jednak wzrost znaczenia dotacji celowych w dochodach województw²⁶.

Innym problemem jest brak adekwatności dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w szczególności na prowadzenie przez gminy urzędów stanu cywilnego. Zadanie to, z powodu niewystarczających dotacji celowych z budżetu państwa, niekiedy jest wykonywane przez gminy w ograniczonym zakresie, dostosowanym do poziomu otrzymywanej dotacji. Istnieją bowiem wątpliwości, czy jst w ogóle ma prawo do dofinansowywania takich zadań z dochodów własnych²⁷.

Stopień samodzielności finansowej jst można też oceniać, patrząc na łączną kwotę dochodów transferowych z budżetu państwa, czyli subwencji i dotacji w systemie finansowania jst. Wzrost znaczenia tych dochodów w dochodach ogółem jest jednym z najbardziej bezpośrednich instrumentów ograniczania samodzielności jst. Zdaniem M. Poniatowicz, „im większy jest udział tych środków w budżetach lokalnych, tym większy jest zakres »finansowego upaństwowienia« samorządu terytorialnego”²⁸. Całkowite wyeliminowanie dochodów transferowych w postaci subwencji i dotacji nie jest pożądane, ale dochody te powinny mieć jedynie uzupełniający, a nie dominujący charakter. Należy też pamiętać o tym, że subwencja ogólna sprzyja zachowaniu samodzielności w dokonywaniu wydatków, podczas gdy dotacja celowa nie pozwala na zachowanie samodzielności ani w stanowieniu o dochodach, ani w stanowieniu o wydatkach. Wynika to, z jednej strony, z celowego przeznaczenia środków otrzymywanych przez jst w formie dotacji, a z drugiej z tego, że dotacje są przyznawane według różnych procedur, w wyniku czego „w wypadku niektórych rodzajów dotacji celowych zasady, kryteria i sposób obliczania nie uwzględniają wielkości zobiektywizowanych, w tym potencjału dochodowego jst”²⁹.

²⁶ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, s. 6, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf>, dostęp 1.05.2022.

²⁷ Szerzej Ł. Brejski, „Ja nie dookreślę, a Ty za to zapłacisz”, czyli o wadach systemu finansowania zadań zleconych, „Challenger”, grudzień 2019, s. 35.

²⁸ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii...*, s. 23.

²⁹ L. Patrzałek, *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 140.

Dane z tab. 2.7 obrazują, że udział transferów z budżetu państwa w dochodach jst przekracza 50% (poza Warszawą i miastami na prawach powiatu). Zmniejsza się znaczenie tych dwóch grup dochodów w budżetach województw, ale ma to związek ze zmianą rozliczania dotacji europejskich. Dotacje przekazywane województwom na zadania ujęte w programach finansowanych z udziałem środków europejskich stanowią ponad 60% dotacji dla województw ogółem. Jeżeli „dodatkowo jako dochody transferowe potraktujemy [...] udziały w podatkach państwowych [...], to dochody transferowane z budżetu centralnego stanowią aż ponad 70% samorządowych dochodów ogółem”³⁰, a w budżetach województw – ponad 90%. Trudno się więc nie zgodzić z samorządowcami, którzy coraz częściej mówią o ograniczaniu samodzielności finansowej jst.

Tabela 2.7. Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego z wyszczególnieniem łącznej grupy dochodów transferowych w wybranych latach (w % dochodów ogółem)

Rok	Dochody własne <i>sensu largo</i> ^a	Dochody własne <i>sensu stricto</i> ^b	Dochody transferowe			Dochody transferowe <i>sensu largo</i> (łącznie z udziałami w PIT i CIT)
			udziały w PIT i CIT	subwencja ogólna	dotacje celowe z budżetu państwa	
			o charakterze ogólnym			
1	2	3	4	5	6	7
Jst ogółem						
2005	53,3	31,2	22,1	31,5	15,1	68,8
2010	48,4	28,2	20,3	28,8	22,9	72,0
2015	52,0	29,3	22,7	25,8	22,2	70,7
2020	48,0	26,2	21,8	22,0	30,0	73,8
Gminy						
2005	48,7	34,0	14,7	35,1	16,2	66,0
2010	44,6	29,8	14,8	31,4	24,0	70,2
2015	49,7	31,4	18,3	29,0	21,3	68,6
2020	44,0	27,8	16,2	21,2	34,8	72,2
Powiaty						
2005	29,2	15,4	13,8	48,7	22,1	84,6
2010	28,5	15,5	13,0	43,0	28,5	84,5
2015	33,5	15,3	18,3	42,4	24,0	84,7
2020	40,5	21,9	18,6	38,8	20,7	78,1
Miasta na prawach powiatu						
2005	61,5	35,8	25,7	26,1	12,4	64,2

³⁰ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii...*, s. 25.

Tabela 2.7, cd.

1	2	3	4	5	6	7
2010	60,1	35,6	24,5	23,9	16,0	64,4
2015	59,9	34,7	25,2	21,9	18,2	65,3
2020	53,2	29,2	24,0	19,9	27,0	70,8
Warszawa						
2005	84,2	46,1	38,1	10,6	5,2	53,9
2010	80,0	42,7	37,3	12,1	7,9	57,3
2015	77,4	43,5	34,0	11,0	11,6	56,5
2020	67,9	29,4	38,6	13,7	18,3	70,6
Województwa						
2005	64,9	9,2	55,7	19,1	16,0	90,8
2010	40,6	6,2	34,4	20,7	40,6	95,7
2015	41,8	8,0	33,9	11,6	46,5	92,0
2020	50,9	7,7	43,2	15,3	33,8	92,3

^a Dochody własne razem z udziałami w podatkach państwowych. ^b Dochody własne bez udziałów w podatkach państwowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html>, dostęp 10.05.2022.

Organizacje samorządowe zwracają uwagę na to, że mimo nominalnego wzrostu dochodów jst ograniczana jest ich samodzielność. Jest to pochodna wzrostu znaczenia subwencji i dotacji. Na przykład Śląski Związek Gmin i Powiatów przyjął stanowisko, w którym stwierdził: „[...] Gminy i powiaty w coraz mniejszym stopniu mogą realnie współdecydować o sprawach i zadaniach lokalnych, a w coraz większym zakresie stają się administratorami zadań zleczonych przez administrację rządową. Odbywa się to od kilku lat przy rosnącej skali dochodów ogółem w samorządach, co w przekazie społecznym pozwala na prowadzenie oficjalnej narracji o wręcz coraz lepszej, a nie coraz gorszej sytuacji finansowej jst”³¹. Z tym stanowiskiem zgadza się np. Krzysztof Żuk – prezydent Lublina, który wielokrotnie powtarzał, że „transfery i dotacje z rządowych funduszy ograniczają swobodę działania lokalnych wspólnot. Bez reformy zwiększającej dochody własne samorządy będą zmierzać w kierunku jedynie wykonawcy zadań zleczonych [...], a silnie finansowo samorządy leżą również w interesie administracji rządowej”³².

³¹ Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie potrzeby rewizji polityki centralnej dotyczącej finansów samorządowych, <https://silesia.org.pl/stanowiska-zgromadzenia-ogolnego-zwiazku,22>, dostęp 5.02.2022.

³² A. Cieślak-Wróblewska, *Samorządy domagają się finansowej samodzielności*, „Rzeczpospolita” z 4 maja 2021 r., <https://regiony.rp.pl/e-forum/art17690481-samorzady-domagaja-sie-finansowej-samodzielnosci>, dostęp 5.02.2022.

Ze względu na ograniczone ramy rozdziału oraz obszerność problematyki w opracowaniu nie wyczerpano wszystkich możliwości badania zakresu samodzielności finansowej jst. W szczególności warto byłoby przeanalizować kształtowanie się dochodów własnych o charakterze bieżącym, ponieważ spadek tych dochodów osłabia potencjał dochodowy jst oraz ich możliwości inwestycyjne³³. Warto byłoby też przedstawić dane o kształtowaniu się nadwyżki operacyjnej.

2.5. Wybrane szczegółowe problemy pobierania dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego

W okresie rozpatrywanym w monografii ujawniło się wiele dysfunkcji systemu finansowania jst różnych szczebli, które mogą świadczyć o ograniczaniu samodzielności tych jednostek. Zostaną tu zasygnalizowane niektóre z nich. Trzeba jednak stwierdzić, że pewne rozwiązania prawne należy zakwalifikować jako sprzyjające tej samodzielności.

Po 1999 roku nie było zasadniczych zmian w systemie dochodów własnych jst. Nie zmienił się katalog podatków lokalnych pobieranych przez gminę. Własnych dochodów podatkowych nie przyznano powiatom i województwom. Można jednak wskazać kilka zmian, które mają realny wpływ na zakres samodzielności finansowej gmin w płaszczyźnie ideologicznej i oddziałują na wysokość dochodów niektórych z tych jednostek. Są to następujące zmiany w konstrukcji podatku od nieruchomości: 1) opodatkowanie tzw. obiektów sieciowych, 2) zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych.

Konstrukcja podatków lokalnych jest odpowiedzią na politykę podatkową prowadzoną przez organy władzy rządowej. Zmiany w tym zakresie mogą zarówno wzmocnić finansowo gminy, jak i zmniejszyć ich dochody, co ma miejsce zdecydowanie częściej. Od dawna postuluje się, aby ubytek dochodów gmin będący następstwem zmian w konstrukcji podatków był rekompensowany. Czasami tak się dzieje, np. gminy otrzymują rekompensatę ubytku dochodów z tytułu ustawowych zwolnień w podatku rolnym, podatku leśnym, podatku od nieruchomości pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej. Otrzymują też rekompensatę strat poniesionych w następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną regulacji wpływającej na obniżenie ich dochodów z podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych³⁴, choć w tym wypadku konieczne było dochodzenie roszczeń przed Trybunałem

³³ D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Białymstoku, Białystok 2018, s. 158.

³⁴ Przed 2017 rokiem podatek od nieruchomości płacony był jedynie od części budowlanej, stanowiącej 30% wartości turbiny. Od 2017 roku do wartości elektrowni zaliczono też część techniczną. W połowie 2018 roku parlament zmienił przepisy prawne (z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018).

Konstytucyjnym. Takiej rekompensaty gminy nie otrzymują jednak w związku ze zmianą przepisów dotyczących opodatkowania tzw. obiektów sieciowych, które obowiązują od 2019 roku. Ubytek dochodów gmin z tego tytułu szacowany jest na 153 mln zł rocznie³⁵.

Ponadto na wysokość dochodów gmin oddziałują konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 roku w sprawie zasad opodatkowania nieruchomości będących w posiadaniu przedsiębiorcy³⁶. Istota tego wyroku sprowadza się do stwierdzenia, że sam fakt prowadzenia przez podatnika działalności gospodarczej nie uzasadnia tego, że wszystkie posiadane przez niego nieruchomości są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i że powinny być w związku z tym opodatkowane wyższymi stawkami podatku. Domniemanie, że wszystkie nieruchomości takiego podatnika są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, zostało uznane za niezgodne z Konstytucją RP. Wyrok odnosił się do sytuacji osoby fizycznej, ale może on mieć też przełożenie na opodatkowanie osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej wykonujących jednocześnie działalność gospodarczą, jak i inną (np. rolniczą, leśną, charytatywną)³⁷, co niewątpliwie wpłynie na spadek dochodów z podatku od nieruchomości. W tym wypadku trudno się jednak domagać rekompensaty ubytku dochodów, gdyż zmiana przepisów nastąpiła na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł niekonstytucyjność wcześniejszych rozwiązań. W takiej sytuacji gminy partycypują w ryzyku zmian prawnych.

W rozpatrywanym okresie nie odnotowano też większych zmian w opłatach lokalnych, poza tym, że niektóre z nich (targowa, miejscowa, uzdrowskowa oraz od posiadania psów) od 1 stycznia 2016 roku straciły obligatoryjny charakter, mogą być więc pobierane na terenie gminy, ale nie muszą. Możliwość podjęcia decyzji o poborze opłat, które zaliczono do fakultatywnych źródeł dochodów gmin, jest wyrazem samodzielności finansowej gmin. Spostrzeżenie to potwierdzają też inni badacze³⁸.

³⁵ Ł. Zalewski, M. Szulc, *Gminy stracą miliony z podatków od nieruchomości*, <https://serwisy.gazeta.prawna.pl/samorzad/artykuly/1263382,firmy-energetyczne-opodatkowanie-oplaty-gmin.html>, dostęp 15.01.2022.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., SK 39/19.

³⁷ Wpływ wyroku na opodatkowanie majątku nieruchomego podmiotów wykonujących działalność gospodarczą na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego analizowali B. Pahl i M. Radziłowicz w: *Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.02.2021 r.*, SK 39/19, na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 marca 2021 r., III FSK 896/21, „Finanse Komunalne” 2021, nr 4, s. 75-88.

³⁸ Na przykład P. Mańczyk, *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 4(133), t. 1, s. 214, <https://doi.org/10.18276/epu.2018.133/1-17>; D. Budzeń, S. Kańduła, *Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65), s. 203-227.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, w grudniu 2020 roku ustawodawca zdecydował, że w 2021 roku gminy nie mogą pobierać opłaty targowej. Można by to potraktować jako ograniczenie samodzielności gminy, ale okres pandemii był specyficzny i bardzo trudny. Państwo szukało wtedy różnych form wsparcia podmiotów gospodarczych. Warto podkreślić, że wszystkie gminy, które pobierały opłatę targową, otrzymały pełną rekompensatę utraconych dochodów w wysokości dochodów z opłaty targowej uzyskanych w 2019 roku³⁹. Rekompensatę wypłacono w marcu 2021 roku ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, którym administruje Bank Gospodarstwa Krajowego⁴⁰.

Po 1999 roku nie zmienił się katalog potencjalnych dochodów z majątku. Jako ograniczenie samodzielności finansowej w aspekcie dochodów i dokonywania wydatków można potraktować jednak obligatoryjne przekształcanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych zajętych na cele mieszkaniowe w prawo własności. W ten sposób pozbawiono gminy regularnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego na rzecz jednorazowej (ewentualnie rozłożonej na raty) opłaty przekształceniowej.

Udziały w podatkach państwowych są „próbą znalezienia kompromisu między potrzebą zachowania samodzielności finansowej jst a koniecznością utrzymania stabilności finansów publicznych i równowagi całego systemu społeczno-ekonomicznego”⁴¹. W latach 1999-2003 powiaty otrzymywały tylko udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (w wysokości 1%). W tym okresie dochody z tego tytułu stanowiły zaledwie ok. 1,5% dochodów powiatów. Dopiero w następnym roku przyznano powiatom udział w podatku dochodowym od osób prawnych (w wysokości 1,4%) oraz podwyższono wskaźnik procentowy udziału w PIT (do 8,42%). Wpłynęło to na wzrost samodzielności dochodowej drugiego stopnia (mierzonej odsetkiem dochodów do swobodnego wykorzystania w dochodach ogółem).

Zalety udziałów w podatkach państwowych z punktu widzenia samodzielności finansowej są takie, że przyznawane są na podstawie zobiektywizowanych

³⁹ Początkowo planowano, że rekompensata będzie przysługiwać tylko tym gminom, w których w 2019 roku dochody z opłaty targowej przekroczyły kwotę 10 tys. zł. W 2019 roku opłatę targową pobierało 1649 gmin, z tego w 53,2% z nich dochody przekroczyły 10 tys. zł. Ostatecznie w 2021 roku łączna kwota wypłaconej rekompensaty wyniosła 139 344 638,31 zł (Ministerstwo Finansów, *Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/finanse/srodki-z-funduszu-przeciwdzialania-covid-19>, dostęp: 9.05.2021).

⁴⁰ Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255). Zgodnie z informacją Ministerstwa Finansów środki zostały przekazane na rachunki bankowe gmin w dniu 22 marca 2021 r.; Ministerstwo Finansów, *Środki z Funduszu...*

⁴¹ K. Wójtowicz, *Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306, https://www.researchgate.net/publication/352557831_Udziały_jednostek_samorzadu_terytorialnego_w_podatkach_panstwowych, dostęp 2.06.2022.

wielkości, pochodzą z terenu działania danej jst oraz mają przeznaczenie ogólne. Głównym beneficjentem podatku dochodowego od osób fizycznych są jst, które przejmują 51,19% podatku (bez uwzględnienia udziału metropolii). Spośród nich największy udział otrzymują miasta na prawach powiatu, a następnie „zwykłe” gminy. Warto pamiętać, że nowe gminy/powiaty powstałe w wyniku połączenia się minimum dwóch jst otrzymują udział w PIT wyższy o pięć punktów procentowych (w okresie 5 lat). Pięcioprocentowy udział w PIT od podatników zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego ma też Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych głównym beneficjentem jest budżet państwa, który gromadzi ponad 3/4 wpływów z tego tytułu. Spośród jst największy udział w CIT osiągają samorządowe województwa (tab. 2.8).

Tabela 2.8. Wysokość procentowa udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych od 1999 roku

Lata	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu ^a	Województwa samorządowe	Łączny udział jst ^b
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych					
1999-2003	27,60 ^c	1,00	28,60	1,50	31,1
w 2004	35,72	8,42	44,14	1,60	45,74
od 2005	39,34 ^d	10,25	49,59		51,19
Udział w podatku dochodowym od osób prawnych					
1999-2003	5,00	–	–	0,50	5,50
2004-2007	6,71	1,40	8,11	15,90	24,01
2008-2009				14,00	22,11
od 2010				14,75	22,86

^a Suma udziału należnego z tytułu dochodów gminy oraz z tytułu dochodów powiatu. ^b Bez 5% udziału w PIT przysługującego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, bez uwzględnienia wyższego udziału dla gmin górniczych oraz bez podwójnego liczenia udziału dla miast na prawach powiatu. ^c W latach 2021-2003 udział dla gmin górniczych wynosił 32,60%. ^d Wielkość docelowa. Korekta wskaźnika udziału związana jest z finansowaniem kosztów pobytu osób w domach pomocy społecznej skierowanych tam przed 1 stycznia 2004 roku. W 2022 roku udział wynosi 38,34%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 oraz Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zaletą udziałów jest też ich względnie stabilna konstrukcja (w latach 2004-2007). Chodzi tu zarówno o budowę algorytmów obliczania udziałów, jak i (choć w mniejszym stopniu) konstrukcję podatków dochodowych, w których ustanowiono oba udziały. Udział w PIT przyznawany był w określonej wysokości, proporcjonalnie do relacji między wysokością PIT zapłaconego przez osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terenie danej jst a ogólną kwotą należnego PIT z terenu ca-

tego kraju. Podstawą do wyliczenia kwoty udziału były (i są nadal) wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według progresywnej skali podatkowej, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%. Pod uwagę były brane dochody z roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata.

W latach 2004-2021 danej jst przysługiwał udział w CIT od podatników tego podatku mających siedzibę na obszarze tej jst. W przypadku podmiotów wielozakładowych udział w CIT danej jst ustalany jest proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych w oddziale przedsiębiorstwa zlokalizowanym na terenie tej jst w stosunku do ogółu pracowników całego przedsiębiorstwa.

Wadą udziałów jest nieuwzględnianie zróżnicowanej bazy podatkowej różnych kategorii gmin (np. biednych gmin typowo wiejskich i bogatych gmin wiejskich okalających duże miasta, tzw. gmin obwarzankowych). Ponadto na wysokość dochodów z tego tytułu oddziałują zmiany w konstrukcji podatków dochodowych, które są wyrazem polityki państwa. Zmiany takie wystąpiły w podatku dochodowym od osób fizycznych, począwszy od 2007 roku (tzw. ulga na wychowanie dzieci), od 2009 roku (rozszerzenie wspomnianej ulgi na pierwsze dziecko, obniżenie stawek podatku do 18% i 32%), w 2019 roku (zwolnienie osób, które nie ukończyły 26 lat i obniżenie stawki z 18% do 17%) oraz od 2022 roku (np. podwyższenie kwoty wolnej od podatku i obniżenie stawki do 12% od 1 lipca 2022 roku). Ubytek dochodów spowodowany zmianami z lat 2007-2019 nie został jednostkom samorządu terytorialnego zrekompensowany, co miało negatywny wpływ na stabilność ich dochodów. Rekompensaty nie przekazano także w związku ze zmianami w podatku dochodowym od osób prawnych (np. w związku z obniżeniem stawki podatku dla małych podatników z 19% do 15%, a następnie do 9%). Rekompensata została przyznana dopiero w związku ze zmianami, które weszły w życie w 2022 roku, choć jak przekonują D. Wyszowska i A. Wyszowski, ubytek dochodów jest wyższy niż rekompensata, a poza tym wątpliwe są zasady podziału środków z tej rekompensaty pomiędzy jst⁴².

W warunkach wykorzystywania podatków dochodowych (szczególnie PIT) jako instrumentów polityki społeczno-gospodarczej ujętych w haśle „Polski Ład” i spodziewanego wysokiego ubytku tych dochodów z tytułu obu udziałów zasadny jest powrót do dyskusji nad przyznaniem jst udziału w podatku od towarów i usług. Część jst domaga się podwyższenia udziałów w obu podatkach dochodowych, ale nie jest to dobre rozwiązanie z punktu widzenia typowych (tzn. rolniczych) gmin wiejskich, w których niewielu jest podatników obu podatków dochodowych, a w przypadku PIT – szczególnie mieszczących się w drugim przedziale podstawy opodatkowania.

⁴² D. Wyszowska, A. Wyszowski, A. (2022). *Program „Polski Ład” a sytuacja finansowa jst* (nr 3), https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/POLSKI_LAD2.pdf, dostęp 1.05.2022.

Spośród kilku części subwencji ogólnej najwięcej kontrowersji wzbudza część oświatowa. Dyskusyjna jest już nawet jej funkcja⁴³. Niekiedy określa się ją mianem transferu finansującego zadania jst⁴⁴, podkreślając jej funkcję fiskalną, innym razem traktuje się ją jako transfer wyrównawczy⁴⁵, którego celem jest zapewnienie równości w dostępie do edukacji dzieciom i młodzieży⁴⁶.

Część tę otrzymują wszystkie jst, niezależnie od ich zdolności dochodowej i wysokości wydatków na zadania z zakresu oświaty. Kwotę przeznaczoną na tę część dla wszystkich jst ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Co roku kwota ta jest dzielona pomiędzy jst na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu ministra edukacji narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku.

Dochody z tytułu części oświatowej subwencji nie są przypisane żadnym skonkretyzowanym celom (nawet oświatowym), nie można więc mówić o właściwej mierze adekwatności tych dochodów do potrzeb poszczególnych jst. Jednak przyjęło się, że stanowią one podstawę finansowania zadań oświatowych, do ich wysokości odwołują się więc samorządowcy, nierzadko podkreślający, że wydatki oświatowe przekraczają kwotę tej części subwencji, a nawet że nie pokrywa ona wydatków na wynagrodzenia w oświacie. Wynagrodzenia te stanowią ok. 80% wydatków oświatowych⁴⁷. Dane na ten temat zamieszczono w tab. 2.9.

Pomimo zwiększenia w 2019 roku rozpatrywanej części subwencji ogólnej wskaźnik pokrycia wydatków na oświatę dochodami związanymi z „wykonywaniem zadań oświatowych, w tym subwencją ogólną, znajdował się w 2019 r. na równie niskim poziomie, co 2018 r. Wskaźnik ten jeszcze w 2016 r. wynosił ponad 70%, w 2017 r. zmniejszył się do 67,8%, a w latach 2018-2019 był niewiele wyższy od 65%”⁴⁸. Dane te wskazują, że jst w coraz większym stopniu muszą

⁴³ S. Kańduła, *Mechanizmy wyrównywania...*, s. 324.

⁴⁴ Z. Ofiarski, „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XLIII, Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 217-226; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 125.

⁴⁵ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011, s. 133; D. Kamińska, A. Nelicki, *Asystemowość wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, w: Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I. (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XLIII, Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 171.

⁴⁶ S. Kańduła, *Mechanizmy wyrównywania...*, s. 324.

⁴⁷ E. Denek, S. Kańduła, *Część oświatowa i wydatki oświatowe w budżecie miasta na prawach powiatu w latach 2000-2004*, w: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 396-405.

⁴⁸ *Analiza wykonania budżetu...*, 2020, s. 340.

Tabela 2.9. Dochody i wydatki związane z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych w latach 2010-2019

Wyszczególnienie	Rok									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	w mld zł									
Dochody	38,4	40,8	43,0	43,6	44,5	45,3	46,4	47,6	49,7	53,5
Dochody w działach 801 i 854	3,4	3,9	3,8	4,0	5,0	4,9	4,9	5,7	6,6	6,6
Część oświatowa	35,0	36,9	39,2	39,5	39,5	40,4	41,5	41,9	43,1	46,9
Wydatki w działach 801 i 854	54,6	57,3	60,1	61,1	62,6	64,3	66,0	70,2	76,1	82,0
„Wynik” na działalności oświatowej	-16,2	-16,5	-17,2	-17,5	-18,2	-19,0	-19,6	-22,6	-26,5	-28,4
	w %									
Pokrycie wydatków na oświatę dochodami	70,3	71,2	71,4	71,3	71,0	70,4	70,3	67,8	65,2	65,3
Pokrycie wydatków na oświatę częścią oświatową	4,1	64,4	65,1	64,7	63,0	62,8	62,9	59,7	56,6	57,2

Dział 801 – Oświata i wychowanie; dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020, s. 340.

dofinansowywać oświatę, mimo że to na organach państwa ciąży obowiązek finansowania tych zadań. Poza tym warto zwrócić uwagę na to, że zmianom w zakresie zadań oświatowych nie towarzyszą adekwatne zmiany w źródłach ich finansowania. Najwyższa Izba Kontroli dowodzi, że ostatnia duża reforma oświaty, polegająca m.in. na likwidacji gimnazjów, została błędnie przygotowana, a jej ciężar przerzucony na jst. Minister edukacji narodowej założył, że „reforma będzie sfinansowana z części oświatowej subwencji ogólnej oraz oszczędności samorządów”. W latach 2014-2017 wydatki jst na zadania oświatowe wzrosły o 12,1%, przy wzroście subwencji o 6,1%, w efekcie czego udział środków subwencji w tych wydatkach spadł z poziomu 63% do 60%. Ponadto wspomniany minister „błędnie założył, że reforma przyniesie samorządom oszczędności z tytułu dowożenia dzieci, podczas gdy wydatki te wzrosły”⁴⁹. Świadczy to o nieprzestrzeganiu konstytucyjnych zasad stanowienia dochodów jst.

W 2020 roku (również w następnym) na wysokość i strukturę dochodów oraz wydatków jst oddziaływały konsekwencje pandemii COVID-19. W tej kryzysowej

⁴⁹ Zmiany w systemie oświaty (KNO.430.002.2019 Nr ewid. 42/2019/P/18/027/KNO), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, s. 9, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20607,vp,23235.pdf>, dostęp 20.06.2022.

sytuacji organy władzy i administracji rządowej wsparły jst za pomocą kilku instrumentów. Z finansowego punktu widzenia za najważniejszy należy uznać – kierowany do gmin, w tym do miast na prawach powiatu oraz powiatów – program Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL), który jest finansowany z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W jego ramach do gmin (w tym miast na prawach powiatu) i powiatów przekazano rządowe środki przeznaczone na inwestycje, m.in. na budowę dróg, żłobków i przedszkoli. Ze środków RFIL wypłacono w sumie 13,0 mld zł. Zgodnie z Uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. na wsparcie gmin, w tym miast na prawach powiatu, przeznaczono środki w wysokości 5 mld zł, a na dofinansowanie powiatów bez miast na prawach powiatu przekazano 1 mld zł. Pozostałe środki zostały przekazane jst w ramach dwóch konkursów (4,4 mld w grudniu i 1,9 mld w marcu), gminom górskim na inwestycje w infrastrukturę turystyczną (0,6 mld) oraz gminom, w których funkcjonowały zlikwidowane przedsiębiorstwa gospodarki rolnej (0,3 mld)⁵⁰. Dofinansowanie ze środków RFIL kierowane jest do kilku kategorii jst (rys. 2.2).

Państwo zastosowało różne konstrukcje podziału środków z omawianego programu: niektóre środki przyznawane były na finansowanie lub dofinansowanie konkretnych rodzajów zadań (majątkowych), w stosunku do niektórych określono minimalną wartość kosztorysową inwestycji. Ponadto czasami określano minimalną lub maksymalną kwotę dofinansowania oraz górny limit dofinansowania. Wyznaczono też liczbę wniosków, które może złożyć jedna jst. Oceną wniosków zajmowały się komisje powołane przez Prezesa Rady Ministrów. Kryteria, na podstawie których udzielane jest dofinansowanie, zostały bardzo enigmatycznie wymienione w uchwale Rady Ministrów. Są one następujące⁵¹:

- realizacja zasady zrównoważonego rozwoju;
- kompleksowość planowanych inwestycji;
- ograniczenie emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko;
- koszt planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji;
- liczba osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ;
- relacja kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu;
- wpływ planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w przyszłości (jeżeli dotyczy);
- zapewnienie dostępności w rozumieniu Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Ocena tego instrumentu wspierania gmin i powiatów przez państwo nie może być jednoznaczna. Z pewnością dla wielu z nich dofinansowanie to oznaczało możli-

⁵⁰ Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, tekst jednolity M.P. 2022, poz. 22.

⁵¹ Tamże.

Beneficjenci dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych wraz z podstawową pulą środków do podziału	
gminy, w tym miasta na prawach powiatu; 5 mld zł	gminy z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej; 250 mln zł ^a
powiaty bez miast na prawach powiatu; 1 mld zł	
jednostki samorządu terytorialnego; 6 mld zł	
Wymienione w uchwale Rady Ministrów gminy górskie; 1 mld zł ^b z przeznaczeniem na inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi	

^a Środki mają być przeznaczone na: 1) sfinansowanie budowy, rozbudowy lub przebudowy: a) kanalizacji sanitarnej lub lokalnej oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją oraz przepompowni ścieków, b) wodociągów, przyłączy do sieci gazowej, c) dróg wewnątrz miejscowości lub dojazdów do miejscowości, d) chodników, ścieżek rowerowych, elementów uspokojenia ruchu, przystanków autobusowych, e) obiektów użyteczności publicznej w centrach miejscowości umożliwiających integrację społeczną oraz aktywizację mieszkańców (w tym placów zabaw, siłowni zewnętrznych, utwardzonych miejsc do festynów, wiat, terenów zieleni), f) obiektów sportowych, zaplecza socjalnego i sanitarnego, g) świetlic, obiektów bibliotecznych, h) oświetlenia wewnątrz miejscowości (lampy uliczne, latarnie), i) remiz strażackich; 2) modernizację składników mienia pochodzącego z zasobu zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, w tym budynków, ogrodzeń, termomodernizacji budynków; oraz 3) prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

^b Dofinansowanie może być przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zakupów inwestycyjnych lub inwestycji w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi, w szczególności na budowę, rozbudowę, przebudowę lub modernizację: 1) szlaków turystycznych pieszych, rowerowych, konnych, wodnych, narciarskich i turystyki zimowej, a także ich oznakowanie; 2) placów, deptaków, promenad, parków, punktów widokowych; 3) parkingów, wypożyczalni sprzętu rekreacyjnego; 4) skansenów, muzeów, obiektów kultury regionalnej i innych atrakcji turystycznych; 5) infrastruktury komunalnej niezbędnej do świadczenia lub rozwoju usług turystycznych, w szczególności dróg, chodników, oczyszczalni ścieków.

Rys. 2.2. Potencjalni beneficjenci Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, tekst jednolity M.P. 2022, poz. 22.

wość finansowania wielu potrzeb inwestycyjnych i było wyjściem w stronę realizacji postulatów teorii federalizmu fiskalnego, w świetle których mieszkańcy wspólnot samorządowych powinni mieć równy dostęp do dóbr i usług. Pozostaje jednak wątpliwość, czy takie dofinansowane nie zniekształca naturalnego rozkładu cen i nie utrudnia dostosowywania lokalnej polityki finansowej do potrzeb wspólnoty samo-

rządowej⁵². Osobną, równie ważną kwestią jest to, czy organy władzy i administracji rządowej powinny pośrednio (poprzez stworzenie możliwości dofinansowania) decydować o rodzajach przedsięwzięć podejmowanych przez jst. Bardzo trafnie dylematy te spuentowała K. Piotrowska-Marczak, która podczas konferencji naukowej pn. *Samorząd terytorialny w dobie turbulentnych zmian otoczenia*⁵³ postawiła pytanie, czy jst mają być wykonawcami zadań publicznych, czy też inicjatorami, kreatorami życia społeczno-gospodarczego w kraju. Ponadto istnieją dowody na to, że brak czytelnych kryteriów podziału środków prowadzi do faworyzowania niektórych jst⁵⁴.

Zagadnienia poruszone w tym rozdziale z pewnością nie wyczerpują problematyki, należy je traktować jako impuls do przyjrzenia się konstytucyjnym wartościom samorządu terytorialnego z perspektywy ponad 30 lat jego funkcjonowania na szczeblu gmin. Scharakteryzowane zmiany w systemie dochodów jst prowadzą raczej do stopniowego ograniczania samodzielności finansowej jst, a więc także znaczenia samorządu terytorialnego w państwie. Spostrzeżenie to potwierdzają eksperci Fundacji Ósrodek Rozwoju Polski⁵⁵. Czy trend ten – niekiedy nazywany wręcz recentralizacją⁵⁶ – można i należy odwrócić? Warto sformułować kilka rekomendacji dotyczących zmian systemu finansowania jst, które przyczynią się do respektowania zasady samodzielności finansowej jst:

- Zmiana zasad naliczania części oświatowej subwencji w taki sposób, aby pokrywała ona wszystkie koszty zadań oświatowych, w szczególności związane ze wzrostem wynagrodzeń nauczycieli.
- Stopniowa reforma podatku od nieruchomości w kierunku podatku katastralnego.
- Zwiększenie władztwa podatkowego gmin i powiatów w odniesieniu do stawek podatków lokalnych (w gminach) i opłat lokalnych.
- Modyfikacja tzw. janosikowego, czyli części subwencji dla biedniejszych jst, finansowanej głównie z dochodów zamożniejszych jst danego szczebla (przede wszystkim zmiana zasad podziału tych środków).
- Przyznanie jst udziałów w podatku od towarów i usług.
- Zmiana zasad zwrotu podatku od towarów i usług od wydatków jst ponoszonych na cele inwestycyjne.

⁵² P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011, s. 85.

⁵³ Konferencja odbyła się 8 kwietnia 2022 r. na platformie ZOOM.

⁵⁴ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/publikacja/rzadowy-fundusz-polski-lad-program-inwestycji-strategicznych-wzory-podzialu/>, dostęp 2.04.2022.

⁵⁵ K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/senat/zespolo/samorzad/raport_finanse-samorzadow-po-pandemii_forp_fpk_2021_11_25-1.pdf, dostęp 31.07.2022.

⁵⁶ J. Olbrycht, *Samorząd przeżywa trudne chwile, trwa recentralizacja*, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,151344,25518916,budowanie-samorzadu.html>, dostęp 15.06.2022.

Wydatki publiczne w warunkach decentralizacji państwa i ich zmiany po 2018 roku – konsekwencje dla erozji finansów samorządowych

3

3.1. Istota i specyfika wydatków publicznych w gospodarce rynkowej oraz w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych

Wydatki publiczne są podstawowym narzędziem realizacji alokacyjnej funkcji państwa, samorządu terytorialnego i finansów publicznych, gdyż wynikają z funkcji, celów i zakresu zadań i usług społecznych przyjętych do realizacji przez władze publiczne, a także ze skali ich ingerencji w wolnorynkowe procesy gospodarcze. Jeśli efektywność celów socjalnych państwa i zakładana sprawiedliwość społeczna nie mogą być osiągnięte za pomocą mechanizmu rynkowego, władze publiczne wykorzystują swój atrybut, to znaczy finanse publiczne i narzędzia polityki społecznej, aby skorygować i uzupełnić efekty działalności w sektorze rynkowym, którego głównymi filarami są realizacja interesów własnych i maksymalizacja zysków. Główne obszary wymieniane w literaturze, w których zawodzi mechanizm rynkowy, to¹: rynek dóbr zbiorowych (publicznych), efekty zewnętrzne, monopole naturalne oraz asymetria informacji. Również J.E. Stiglitz wiąże programy i wydatki publiczne oraz różnorodne formy ingerencji państwa w gospodarkę i społeczeństwo z szeroko rozumianą zawodnością rynku². W efekcie tej zawodności oraz licznych problemów społeczno-ekonomicznych, które władze publiczne próbują rozwiązywać, funkcja alokacyjna finansów publicznych, mierzona udziałem wysokości wydatków publicznych w PKB, stale rośnie. Zwiększająca się skala wydatków publicznych powoduje duże zainteresowanie ekonomistów kierunkami, efektywnością i formami wydatków państwa oraz podmiotów publicznoprawnych. Oczywiście wydatki publiczne są często w centrum zainteresowania społeczeństwa, które jest ich beneficjentem lub, szerzej, interesariuszem (nie tylko beneficjenci, ale i podatnicy ponoszący obciążenia publicznoprawne, z których finansowane są wydatki publiczne).

¹ A.L. Hillman, *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 18-19.

² J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 1994, s. 293 i nast.

Analizy te są utrudnione ze względu na skomplikowane struktury i charakter współczesnych systemów finansów publicznych, wśród których w warunkach polskich można wymienić decentralizację i debudżetyzację finansów publicznych. Decentralizacja powoduje dokonywanie wydatków na wielu szczeblach władz publicznych, co w niektórych okolicznościach może utrudniać całościowe zarządzanie finansami. Debudżetyzacja z kolei związana jest z tworzeniem funduszy celowych i innych form gospodarki pozabudżetowej, co skutkuje marginalizacją roli fiskalnej i innych funkcji budżetu państwa w całym systemie. Ostatnie ze zjawisk jest również efektem pandemii i niestandardowych, wyjątkowych działań państwa w sytuacji kryzysu, ale przyczynia się niestety w efekcie do niepożądanych zjawisk w finansach publicznych – tzw. rozfunduszowania finansów publicznych. Obok tworzenia funduszy celowych następuje również wyprowadzanie części wydatków i zadłużenia publicznego poza sektor finansów publicznych (m.in. utworzenie Polskiego Funduszu Rozwoju, emisja obligacji przez BGK). Innym niebezpiecznym zjawiskiem tłumaczonym wyjątkową sytuacją związaną z pandemią, sytuacją kryzysową na granicy państwa itp. jest omijanie procedur zamówień publicznych. W takich warunkach całościowa analiza ogółu wydatków publicznych w państwie, ich konsekwencji oraz zagrożeń jest znacznie utrudniona. Abstrahując nieco od bieżącej sytuacji, warto podkreślić współczesną nieuchronność wydatków publicznych, ich stały wzrost i bezdyskusyjne korzyści z nich płynące. Bardzo celowe jest przywołanie za S. Owsakiem specyficznych, niezmiennych w zależności od bieżącej sytuacji cech wydatków publicznych, które uznajemy już za klasyczne w dorobku nauki o finansach publicznych. Zalicza się do nich w szczególności³:

- arbitralność decyzji dotyczących wysokości i kierunków wydatkowania środków publicznych, co wynika z samej natury administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów przez państwo;
- niebezpieczeństwo marnotrawstwa środków publicznych, co jest związane z trudnościami pomiaru efektywności działań w sektorze publicznych, niemierzalnymi efektami wielu usług społecznych oraz utrudnionym rachunkiem koszt – korzyść;
- niebezpieczeństwo nadużyć i korupcji podmiotów wydatkujących środki publiczne, co wynika często z procesów politycznych, biurokratycznych, administracyjnych i demokratycznych mechanizmów podejmowania decyzji w systemach demokracji przedstawicielskiej (pośredniej);
- „wypychanie” zasobów poza obieg *stricte* gospodarczy i poza mechanizm wolnorynkowy, co może skutkować spadkiem efektywności całej gospodarki w państwie.

Wymienione problemy i niebezpieczeństwa stają się coraz bardziej widoczne, szczególnie w ostatnich latach, kiedy to mamy do czynienia z wyjątkową sytuacją

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 304.

wywołaną pandemią, którą uzasadnia się wiele kontrowersyjnych decyzji dotyczących wydatkowania środków publicznych, a dodatkowo z powodów politycznych czyni się politykę publiczną bardzo nieprzejrzystą i nietransparentną. Oprócz arbitralnych decyzji dotyczących wysokości i kierunków wydatków publicznych podejmowane są też decyzje, których konsekwencje mogą być odczuwalne dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W tabeli 3.1 przedstawiono bilans sektora finansów publicznych, który posłuży do spojrzenia makroekonomicznego na ogół wydatków publicznych w Polsce, ale należy pamiętać, że każdy wydatek ma też charakter mikroekonomiczny i taką również treść ekonomiczną. Sens wydatków publicznych sprowadza się, z jednej strony, do jego wysokości i rodzaju, z drugiej – do skutków, jakie powoduje, oraz oceny jego efektywności. Efektywność oznacza w sektorze publicznym stopień zaspokojenia potrzeb społecznych i celów zakładanych pierwotnie przez decydenta podejmującego decyzje o wysokości i kierunkach wydatkowania środków.

Tabela 3.1. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2020 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych ^a	Podsektor rządowy ^b	Podsektor samorządowy ^b	Podsektor ubezpieczeń społecznych ^b
Dochody ogółem	1 028 880,5	562 464,1	351 008,	437 614,4
1. Dochody podatkowe	466 153,3	370 029,4	96 982,3	0,0
▪ podatki pośrednie	258 069,4	258 465,8	0,0	0,0
▪ podatek CIT	52 556,2	41 272,0	11 325,5	0,0
▪ podatek PIT	119 238,5	63 797,4	55 441,1	0,0
▪ inne podatki	36 289,2	6 494,2	30 215,7	0,0
2. Dochody niepodatkowe	562 727,2	192 434,7	254 025,9	437 614,4
▪ dywidenda	1 332,8	1 000,2	314,8	17,8
▪ wpłaty z zysku NBP	7 437,1	7 437,1	0,0	0,0
▪ cło	4 557,7	4 557,7	0,0	0,0
▪ składki	268 534,5	2 598,8	0,0	297 655,0
▪ pozostałe dochody	199 270,5	95 672,3	235 173,7	138 577,9
▪ środki z UE	81 594,6	81 168,6	18 537,4	1 363,7
Wydatki ogółem	1 058 297,0	627 349,9	344 020,5	409 132,8
1. Dotacje i subwencje	92 221,5	289 438,8	20 087,7	517,2
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	461 147,4	58 943,3	61 451,6	392 274,8
3. Inne wydatki bieżące	335 813,2	143 709,7	210 118,4	15 789,1
4. Wydatki majątkowe	113 912,6	81 256,8	50 464,4	551,7
5. Obsługa DP	30 374,8	29 173,8	1 898,4	0,0
6. Środki własne UE	24 827,5	24 827,5	0,0	0,0
Deficyt/Nadwyżka	-29 416,5	-64 885,8	6 987,7	28 481,6

^a Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora między jego elementami. ^b Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz podsektora.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2020, Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 413.

Z zestawienia dochodów i wydatków całego sektora wynika duża redystrybucyjna rola sektora rządowego, w szczególności budżetu państwa w przekazywaniu środków na rzecz podsektora samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych. Przekazywanie transferów ogólnych i celowych jednostkom samorządu terytorialnego oznacza ograniczenie ich samodzielności finansowej, w szczególności samodzielności dochodowej. Rola budżetu państwa w ostatnich latach ulega jednak znacznej marginalizacji, czego przejawem jest mniej burzliwa niż w latach ubiegłych dyskusja publiczna w czasie uchwalania przez parlament ustawy budżetowej. Struktura gromadzenia i ostatecznego wydatkowania środków publicznych jest różna w poszczególnych podsektorach. Należy podkreślić, że przedmiotem debat publicznych są najczęściej podatki i inne obciążenia paropodatkowe, ale dużo rzadziej wysokość i struktura wydatków publicznych oraz przede wszystkim ich efektywność/skuteczność. Kwestia pomiaru efektywności wydatków publicznych nie oznacza, że można pomijać ten problem w badaniach naukowych i praktycznym zarządzaniu finansami publicznymi. W literaturze zwraca się uwagę, że analizy wydatków publicznych powinny obejmować trzy obszary⁴:

- 1) udział wydatków publicznych w PKB, wysokość, strukturę, rodzaje i kompozycję ogółu wydatków publicznych,
- 2) wpływ najważniejszych czynników makroekonomicznych na wydatki publiczne, w tym szczególnie na projekty inwestycyjne i koszty zadłużenia,
- 3) badanie i ocenę „produktywności” wydatków.

Ostatni z wymienionych obszarów nastrocza wiele praktycznych problemów związanych z opracowaniem mierników zadań publicznych i oceną efektów konkretnych wydatków. Jednym z dobrych instrumentów racjonalizacji wydatków publicznych są przeglądy wydatków w różnych ujęciach, np. w podziale wszelkich kategorii wydatków według kryterium: wydatki „produktywne” i „nieproduktywne”⁵. Przegląd wszystkich wydatków bieżących i inwestycyjnych pod tym kątem prowadzi często do zaskakujących wniosków i identyfikacji dużego zakresu wydatków „nieproduktywnych”. Na szczeblu samorządu terytorialnego przydatnym instrumentem racjonalizacji wydatków budżetowych jest budżetowanie zadaniowe, w Polsce nie wprowadzono jednak obligatoryjnego planowania budżetowego w takiej formie, ograniczając ją jedynie do części wydatków państwa. Jak wynika z zestawienia dochodów i wydatków całego sektora, podsektor samorządu terytorialnego odgrywa dominującą rolę w realizacji wydatków bieżących i świadczeń na rzecz osób fizycznych. Świadczy to o jego znaczeniu w społeczeństwie i w realizacji wydatków na usługi społeczne, których bezpośrednimi beneficjentami są lokalne społeczności.

⁴ J.E. Greene, *Public Finance. An International Perspective*, World Scientific Publishing Co., MA 01923, USA, 2012, s. 99-100.

⁵ Za wydatki „nieproduktywne” należy uznać wydatki, które nie przyczyniają się bezpośrednio do zaspokajania usług publicznych i społecznych lub podnoszenia ich jakości.

3.2. Wybrane wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych – ich struktura i konsekwencje ekonomiczne

Budżet państwa, mimo zmniejszającej się jego roli w całości dochodów i wydatków publicznych, nadal pełni ważną, centralną funkcję redystrybucyjną i alokacyjną. W celu ich analizy warto przedstawić wydatki budżetu państwa w ujęciu tzw. grup ekonomicznych, które stanowią o istocie i znaczeniu ekonomiczno-społecznym wydatków. Dane zawarte w tab. 3.2 i 3.3 wskazują, że w 2020 roku bardzo

Tabela 3.2. Wykonanie planu wydatków w 2020 roku w poszczególnych grupach ekonomicznych z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w trakcie wykonywania budżetu państwa

Wyszczególnienie	2019	2020			5:4	5:2	
	wykonanie	znowelizowana ustawa budżetowa	plan po zmianach	wykonanie		nominalne	realne
Ogółem, w tym:	414 273 014	508 019 293	508 019 293	504 776 148	99,4	121,8	117,8
1. Dotacje i subwencje	233 329 136	291 411 455	296 886 595	295 768 309	99,6	126,8	122,6
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28 364 687	26 744 707	26 631 322	26 413 010	99,2	93,1	90,1
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	78 197 306	88 863 531	86 676 383	85 437 525	98,6	109,3	105,7
4. Wydatki majątkowe	18 610 437	33 668 011	33 609 412	33 395 622	99,4	179,4	173,5
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	27 336 009	29 399 900	29 301 495	29 300 233	100,0	107,2	103,7
6. Środki własne Unii Europejskiej	21 719 915	25 992 407	24 828 887	24 827 510	100,0	114,0	110,5
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	6 714 370	11 939 282	10 085 199	9 633 940	95,5	143,5	138,8

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 116.

charakterystyczny był znaczący wzrost wydatków w grupie dotacji i subwencji (26,8%), wydatków majątkowych (79,4%), wydatków bieżących jednostek budżetowych (9,3). Wzrosły również wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa.

Najwyższy wzrost wydatków majątkowych miał miejsce, zgodnie ze sprawozdaniem, w wyniku:

- „wzrostu wielkości PKB, stanowiącej podstawę do wyliczenia wydatków obronnych, zgodnie z art. 7 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- zwiększenia środków na realizację zadań z obszaru modernizacji technicznej Sił Zbrojnych w zakresie zakupu sprzętu wojskowego,
- wyższej realizacji wydatków dwóch programów wieloletnich pod nazwą: „Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku” oraz „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 roku)”, jak również zadań inwestycyjnych na potrzeby Inspekcji Transportu Drogowego,
- przeznaczenia dodatkowych środków na optymalizację przebiegu procesu restrukturyzacji w sektorze górnictwa węgla kamiennego, jak również na uproszczenie systemu odwadniania wyrobisk nieczynnych zakładów górniczych związanych z zabezpieczeniem kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym oraz na zakup i objęcie akcji i udziałów (objęcie przez akcjonariusza Spółki Skarb Państwa akcji Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA),
- zwiększenia kapitału zakładowego PLK SA, zgodnie z art. 33za i art. 33zb Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe”⁶.

Symptomatyczny był również wzrost dotacji i subwencji, dlatego celowe jest dokładne przytoczenie źródeł tego wzrostu według rządowego dokumentu. Tym bardziej, że zmiany wynikały z zasilania kontrowersyjnych (i z zasady, i z praktyki) funduszy celowych. Efektem takiej polityki może być pośrednio marginalizacja finansów samorządu terytorialnego, jeśli przyjmiemy, że wszystkie dochody i wydatki publiczne podsektorów to system naczyń połączonych, rozrastanie się funduszy celowych prowadzi do finansowej i formalnej marginalizacji zadań i finansów samorządowych.

Wzrost wydatków w przedmiotowej grupie wynikał głównie z:

- „dokonania wpłaty z budżetu państwa przekazanej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do Funduszu Solidarnościowego w wysokości 26 500 000 tys. zł na realizację zadań Funduszu,
- przeznaczenia przez Ministra Infrastruktury:
 - dotacji dla Funduszu Dróg Samorządowych (obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg), w roku 2019 dotacja nie była udzielana,

⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 118.

- wyższych nakładów na realizację programu wieloletniego pod nazwą „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”, głównie poprzez przesunięcie rozpoczęcia finansowania części zadań z roku 2021 na rok 2020,
- środków na realizację zadań Krajowego Funduszu Drogowego w roku 2020,
- środków na krajowe pasażerskie przewozy kolejowe, w tym głównie zwiększenia poziomu dotowania międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, w związku ze sfinansowaniem zobowiązań w zakresie rekompensaty dla PKP Intercity S.A. w ramach deficytowych połączeń kolejowych,
- rozszerzenia programu „Rodzina 500+” na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie w ww. ustawą od 1 lipca 2019 r. świadczenie wychowawcze przysługuje na każde dziecko do ukończenia 18 roku życia (w tym dzieci umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej), bez względu na dochód osiągnąony przez rodzinę,
- zasilenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 poprzez budżet części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów środkami w wysokości 9 567 516 tys. zł,
- realizacji wyższych wydatków z części oświatowej subwencji ogólnej środków na skutki przechodzące na rok 2020 wprowadzonego w 2019 r. wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wzrostu dochodów podatkowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w poszczególnych jednostkach danej grupy samorządów, a w szczególności w odniesieniu do gmin, których katalog dochodów podatkowych jest znacznie szerszy niż w przypadku powiatów i województw⁷.

Większość z wymienionych wydatków mogłaby być ponoszona z zasady bezpośrednio z budżetu państwa. Tymczasem struktura wydatków jest w tym obszarze niekorzystna i, jak wynika z danych tab. 3.3, ponad 58% wydatków budżetu państwa w 2020 roku stanowiły transfery związane z subwencjami i dotacjami do innych podmiotów. Wskazuje to na zbyt dużą redystrybucyjną rolę budżetu państwa w całym systemie. Częściowo zmiany wynikały z wyjątkowej sytuacji związanej z pandemią, z drugiej jednak strony z ekonomicznego punktu widzenia w czasach kryzysowych należy zacieśniać politykę fiskalną i kontrolować całość finansów publicznych, a nie podejmować decyzje prowadzące do ich rozluźnienia. To wyraźne rozluźnienie publicznej gospodarki finansowej miało miejsce, jeśli chodzi zarówno o wysokość wydatków (zadłużenie), jak i o zmianę ich form (tworzenie funduszy celowych i tworzenie zadłużenia poza sektorem finansów publicznych).

Dane zawarte w tab. 3.4 wskazują na omówione wcześniej zmiany, które zaszły w latach 2019-2020. Ponadto, jak wynika z tych danych, niższe o 1 951 677 tys. zł, czyli o 6,9%, było wykonanie wydatków 2020 roku w stosunku do roku 2019 w gru-

⁷ Tamże, s. 117-118.

Tabela 3.3. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2019 i 2020 (w %)

Wyszczególnienie	Rok	
	2019	2020
Dotacje i subwencje	56,3	58,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6,8	5,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,9	16,9
Wydatki majątkowe	4,5	6,6
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	6,6	5,8
Środki własne Unii Europejskiej	5,2	4,9
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	1,6	1,9
Wydatki budżetu państwa ogółem	100,0	100,0

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021 r., s. 116.

Tabela 3.4. Struktura i różnica wydatków budżetu państwa w latach 2019 i 2020 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie 2019 rok	Wykonanie 2020 rok	Różnica
Ogółem, w tym:	414 273 014	504 776 148	90 503 133
1. Dotacje i subwencje	233 329 136	295 768 309	62 439 173
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28 364 687	26 413 010	-1 951 677
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	78 197 306	85 437 525	7 240 219
4. Wydatki majątkowe	18 610 437	33 395 622	14 785 185
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	27 336 009	29 300 233	1 964 223
6. Środki własne Unii Europejskiej	21 719 915	24 827 510	3 107 595
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	6 714 370	9 633 940	2 919 569

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021 r., s. 117.

pie wydatków „świadczenia na rzecz osób fizycznych”. Przedmiotowy spadek był konsekwencją przede wszystkim przesunięcia wypłaty rent socjalnych do Funduszu Solidarnościowego zgodnie z Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, na mocy której zmieniono zasady finansowania rent socjalnych. Od 1 stycznia 2020 roku świadczenia te są finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego, którego utworzenie i funkcjonowanie jest bardzo dyskusyjne

i stanowi doskonały przykład wad i nieprawidłowego wykorzystywania funduszy celowych. Efektem tych zmian i debudżetyzacji finansów publicznych jest również pewna marginalizacja finansów samorządu terytorialnego, które są bardziej efektywną formą finansowania usług społecznych niż fundusze celowe o wyraźnych konotacjach politycznych.

3.3. Polityka finansowa państwa wobec samorządu terytorialnego i znaczenie dochodów o charakterze transferowym

Polityka kształtowania transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz liczne spełniane przez nie funkcje zostały szeroko opisane w literaturze przedmiotu⁸. W kontekście wydatków publicznych należy podkreślić wpływ subwencji i dotacji na strukturę wydatków na niższych szczeblach. Dotyczy to łagodzenia efektów pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej, ale jest również narzędziem do rozwiązywania wielu problemów redystrybucji i alokacji środków w warunkach kryzysu lub innych skrajnie nieprzewidywalnych sytuacji, których rozwiązanie i sfinansowanie zdecydowanie przekracza możliwości finansowe czy organizacyjne pojedynczej jednostki lokalnej. Wysokie transfery dla samorządów terytorialnych w państwie oznaczają również wysoki zakres transferów wewnętrznych w sektorze finansów publicznych i prowadzą do ograniczania funkcji budżetu państwa w realizacji wielu ważnych celów polityki publicznej i zadań społecznych. Dla jednostek lokalnych oznacza to ograniczenie ich samodzielności dochodowej i wydatkowej, zwłaszcza jeśli są wykorzystywane w dużym zakresie dotacje celowe. Brak samodzielności podatkowej samorządów terytorialnych, oparcie ich dochodów na podatkach charakteryzujących się ograniczonym władztwem podatkowym skutkuje problemami finansowymi w okresach kryzysów finansowych, kiedy to skurczeniu ulegają także transfery z budżetu państwa. W krajach unitarnych, w których samodzielność władz lokalnych w zakresie nakładania podatków i opłat własnych jest ograniczona, transfery z budżetu państwa (w tym udziały w podatkach centralnych) stanowią coraz ważniejsze źródło finansowania budżetów na szczeblu zdecentralizowanym; bez subwencji i dotacji nie byłoby możliwe sfinansowanie wielu kosztownych zadań, np. oświaty i opieki społecznej. Współczesne, obiektywne w dużej mierze uwarunkowania społeczno-ekonomiczne bardzo utrudniają zbudowanie optymalnego zakresu transferów do budżetów samorządowych⁹.

⁸ J.E. Stiglitz, wyd. cyt., s. 880-907.

⁹ Szerzej na ten temat: L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy i instrumenty wyrównywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.

Łączna kwota subwencji i dotacji z budżetu państwa to obecnie ponad 300 mld zł (tab. 3.5). Obok funduszy celowych głównymi beneficjentami tych środków są jednostki samorządu terytorialnego. W roku 2020 obserwowaliśmy dużą dynamikę w tej grupie wydatków budżetowych. Źródła tej dynamiki opisano szerzej w poprzednim punkcie rozważań.

Tabela 3.5. Łączna kwota dotacji i subwencji w wydatkach budżetu państwa w latach 2019 i 2020

Wyszczególnienie	2019	2020			5:4	5:3	5:2
	wykonanie	znowelizowana ustawa budżetowa	plan po zmianach	wykonanie			
	w tys. zł						
Dotacje i subwencje z budżetu państwa ogółem, z tego:	242 813 194	303 869 230	312 987 729	311 434 144	99,5	102,5	128,3
1. Dotacje z budżetu państwa	163 256 740	219 377 011	227 512 108	225 968 099	99,3	103,0	138,4
1.1. bieżące	154 057 545	206 919 236	211 702 875	210 594 164	99,5	101,8	136,7
1.2. majątkowe	3 668 732	7 319 331	7 379 044	7 293 122	98,8	99,6	198,8
1.3. współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	5 530 463	5 138 444	8 430 189	8 080 813	95,9	157,3	146,1
2. Subwencje z budżetu państwa	79 556 454	84 492 219	85 475 621	85 466 046	100,0	101,2	107,4
2.1. bieżące ^a	79 271 591	84 492 219	85 183 720	85 174 145	100,0	100,8	107,4
2.2. majątkowe	284 863		291 901	291 901	100,0		102,5

^a Kwota uwzględnia subwencje dla partii politycznych i subwencje na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego dla jednostek sektora finansów publicznych.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 123.

W 2020 roku wykonano wydatki z tytułu subwencji ogólnej dla samorządów w 100% w stosunku do planu po zmianach (tab. 3.6). Środki części oświatowej subwencji ogólnej są przeznaczane na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2-4 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, a także na dotowanie szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Większość jednostek samorządu terytorialnego nie byłaby w stanie sfinansować nałożonych zadań oświatowych bez tego transferu, co już

podkreślano. W trakcie roku budżetowego część oświatowa subwencji ogólnej została zwiększona o kwotę 50 000 tys. zł, z przeznaczeniem na zwiększenie rezerwy tej części subwencji, na podstawie art. 45 Ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. poz. 278), oraz o kwotę – 270 815 tys. zł w związku z wprowadzeniem jednorazowego dofinansowania zakupu usługi dostępu do Internetu, sprzętu i oprogramowania przydatnego w prowadzeniu zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji tych zajęć – na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2020 r. w związku z pandemią COVID-19¹⁰.

Tabela 3.6. Struktura subwencji przekazywanej z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019 i 2020

Wyszczególnienie	2019	2020			5:4	5:2
	wykonanie	znowelizowana ustawa budżetowa	plan po zmianach	wykonanie		
	w tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	61 761 492	66 697 426	67 029 430	67 029 415	100,0	108,5
część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	46 906 599	49 835 775	50 156 590	50 156 575	100,0	106,9
uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego ^a	640 513	637 999	1 020 044	1 020 044	100,0	159,3
część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	8 131 332	8 989 955	8 939 883	8 939 883	100,0	109,9
część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	2 342 625	2 719 230	2 719 230	2 719 230	100,0	116,1
część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw	1 392 732	1 576 055	1 576 055	1 576 055	100,0	113,2

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dz. Urz. UE L 442.

Tabela 3.6, cd.

1	2	3	4	5	6	7
część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin	85	0	11 190	11 190	100,0	13 164,7
część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin	454 273	780 176	448 202	448 202	100,0	98,7
część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	1 383 964	1 565 639	1 565 639	1 565 639	100,0	113,1
część regionalna subwencji ogólnej dla województw	509 369	592 597	592 597	592 597	100,0	116,3

^a W tej pozycji są prezentowane także wydatki majątkowe w wysokości: kol. 2 – 284 863 tys. zł; kol. 4 i 5 – 291 901 tys. zł. Po ich wyłączeniu wykonanie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego w grupie dotacji i subwencji wynosi w kol. 2 – 61 476 629 tys. zł, w kol. 4 – 66 737 531 tys. zł i w kol. 5 – 66 737 513 tys. zł.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 128.

Na przeciwdziałanie i zwalczanie pandemii COVID-19 w ramach części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020 dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczono środki w wysokości 270 815 tys. zł. Środki te zostały przekazane w związku z wprowadzeniem jednorazowego dofinansowania zakupu usługi dostępu do Internetu, sprzętu i oprogramowania przydatnego w prowadzeniu zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji tych zajęć (tzw. 500+ dla nauczycieli). Pozostałe kwoty subwencji ogólnej pełnią funkcje wyrównujące lub uzupełniające dochody, np. w związku z dużą nierównowagą fiskalną lub działalnością legislacyjną państwa.

Z punktu widzenia funkcjonowania konkretnych samorządów duże znaczenie mają dotacje celowe, choć są mniej ważne pod względem finansowym. Wśród transferów tych dużą rolę odgrywają z natury rzeczy dotacje na zadania zlecone przez państwo, na pomoc społeczną, bezpieczeństwo publiczne, rolnictwo i łowiectwo, transport, ochronę zdrowia oraz rządowy program „Rodzina 500+”. Dotacje na realizację różnych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami stanowią ponad 91% łącznej kwoty dotacji przekazywanych do jednostek samorządu terytorialnego, choć zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawami ustrojowymi, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje celowe na: dofinansowanie zadań własnych, finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także dotacje na realizację zadań na podstawie porozumień z organami administracji rzado-

wej. Jak wynika z danych zawartych w tab. 3.7, mają one charakter nieco rozproszony, ale pod względem finansowym dominuje kilka wskazanych wyżej.

Tabela 3.7. Dotacje przekazane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku na zadania bieżące według działów

Wyszczególnienie		Plan po zmianach	Wykonanie	5:4
		w tys. zł		w %
	Dotacje ogółem	69 722 344	69 082 441	99,1
010	Rolnictwo i łowiectwo	1 183 600	1 182 856	99,9
020	Leśnictwo	3 810	3 767	98,9
050	Rybołówstwo i rybactwo	233	233	100,0
100	Górnictwo i kopalnictwo	763	763	100,0
150	Przetwórstwo przemysłowe	1 312	1 296	98,8
600	Transport i łączność	566 936	457 983	80,8
630	Turystyka	3 04	2 997	98,6
700	Gospodarka mieszkaniowa	187 920	177 150	94,3
710	Działalność usługowa	347 463	345 682	99,5
750	Administracja publiczna	553 261	522 226	94,4
751	Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	277 034	268 568	96,9
752	Obrona narodowa	31 374	27 139	86,5
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 944 874	2 941 236	99,9
755	Wymiar sprawiedliwości	100 473	99 247	98,8
758	Różne rozliczenia	164 778	164 770	100,0
801	Oświata i wychowanie	2 042 247	1 992 675	97,6
851	Ochrona zdrowia	744 448	736 698	99,0
852	Pomoc społeczna	4 666 865	4 525 971	97,0
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	220 289	213 441	96,9
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	244 373	213 408	87,3
855	Rodzina	55 413 107	55 180 436	99,6
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 838	3 711	96,7
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	497	493	99,1
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	19 653	19 541	99,4
926	Kultura fizyczna	153	153	100,0

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 140.

W kolejnej części rozważań zostaną przeanalizowane wydatki poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w podziale na wydatki bieżące i majątkowe, z uwzględnieniem wyniku budżetu oraz całości zadłużenia.

3.4. Wysokość i struktura wydatków poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018-2020

Podstawowym wstępnym elementem analizy wydatków samorządowych na poszczególnych szczeblach jest badanie ich struktury rodzajowej. Duże znaczenie w tej strukturze mają wydatki wynikające z kosztów pracy, co jest związane z rodzajem usług dostarczanych przez gminy. Wydatki budżetowe gmin w 2020 roku wyniosły 143 716 562 tys. zł. W tymże roku realizacja wydatków zakłócona została przez sytuację pandemiczną, co znalazło odzwierciedlenie w znacznie niższym stopniu wykonania zaplanowanych wydatków – zarówno bieżących, jak i majątkowych. Jak wynika ze sprawozdań RIO, zrealizowano 91,4% zaplanowanych wydatków ogółem (w 2019 roku – 93,0%), 93,9% wydatków bieżących (w 2019 roku – 95,3%) i 79,3% wydatków majątkowych (w 2019 roku – 83,3%). W 2020 roku wydatki ogółem wzrosły w gminach o 6,2% (realnie o 2,8%) w stosunku do poprzedniego roku. Na dynamikę wydatków bieżących (wzrost o 8,9%) znaczny wpływ miały wyższe o 18,0% wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych ze względu na całoroczną realizację nowelizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (nowelizacji wprowadzonej od 1 lipca 2019 roku polegającej na rozszerzeniu programu „Rodzina 500+” na każde dziecko). Wydatki majątkowe gmin były z kolei niższe o 7,2% (realnie o 10,6%). Wydatki na zadania inwestycyjne gminy obniżyły się o 7,7% w porównaniu z poprzednim rokiem, przy czym kwota wydatków na inwestycje realizowane przez gminy w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych była mniejsza aż o 16,9%. Wpływ epidemii i nowej legislacji rządowej był więc widoczny po stronie nie tylko dochodów, ale i wydatków budżetowych.

Tabele 3.9-3.11 przedstawiają realizację wydatków na pozostałych szczeblach. Można zaobserwować sporą dynamikę wydatków ogółem w przypadku miast na prawach powiatu. Natomiast kierunki wydatkowania w powiatach grodzkich nie uległy większym zmianom od wielu lat. Największa część wydatków ogółem w 2020 roku została przeznaczona na realizację zadań w trzech działach: Oświata i wychowanie – 28,6%; Rodzina – 18,5% oraz Transport i łączność – 15,4%. Niemal połowę wydatków inwestycyjnych miasta na prawach powiatu przeznaczyły na inwestycje drogowe – 49,4% (w roku poprzednim podobnie – 50,1%). Kolejnymi kierunkami inwestowania w 2020 roku były zadania realizowane w działach takich jak: Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (10,9%), Oświata i wychowanie (8,4%) oraz Gospodarka mieszkaniowa (7,8% łącznej kwoty wydatków inwestycyjnych)¹¹.

¹¹ L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, wyd. cyt., s. 228.

Tabela 3.8. Struktura wydatków budżetów gmin w latach 2018-2020

Wyszczególnienie	Rok					
	2018	2019	2020			
	wykonanie (w tys. zł)		wykonanie (w tys. zł)	wykonanie planu (w %)	struktura (w %)	dynamika (2019 = 100%)
Wydatki ogółem, z tego:	127 132 774,1	135 386 334,2	143 716 561,5	91,4	100,0	106,2
Bieżące, w tym:	100 890 845,0	112 482 744,8	122 464 654,8	93,9	85,2	108,9
wynagrodzenia i pochodne	38 233 014,3	41 353 568,1	43 484 444,8	95,2	30,3	105,2
świadczenia na rzecz osób fizycznych	30 028 944,6	35 426 062,2	41 803 629,7	98,8	29,1	118,0
dotacje	7 119 057,1	8 036 795,4	8 432 691,5	95,9	5,9	104,9
wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	707 967,9	836 239,0	671 835,0	70,5	0,5	80,3
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	810 985,1	913 568,0	1 085 278,6	73,6	0,8	118,8
Majątkowe, w tym:	26 241 929,0	22 903 589,4	21 251 906,7	79,3	14,8	92,8
wydatki inwestycyjne, w tym:	25 822 265,9	22 432 165,5	20 714 619,0	79,0	14,4	92,3
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	10 176 183,2	8 811 340,4	7 321 930,2	76,5	5,1	83,1

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2021, s. 188.

Tabela 3.9. Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2018-2020

Wyszczególnienie	Rok					
	2018	2019	2020			
	wykonanie (w tys. zł)		wykonanie (w tys. zł)	wykonanie planu (w %)	struktura (w %)	dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego:	70 392 339,2	78 170 436,9	83 276 004,8	93,3	100,0	106,5
Bieżące, w tym:	57 877 860,9	64 647 763,2	70 335 148,1	96,1	84,5	108,8
wynagrodzenia i pochodne	22 698 094,2	24 687 668,0	26 699 053,6	98,1	32,1	108,1
świadczenia na rzecz osób fizycznych	9 608 819,0	12 227 518,2	15 052 607,1	99,3	18,1	123,1

Tabela 3.9, cd.

1	2	3	4	5	6	7
dotacje	6 445 348,1	7 554 354,0	8 087 081,0	98,2	9,7	107,1
wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	652 712,4	714 004,0	595 581,7	74,6	0,7	83,4
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	632 770,7	699 915,1	651 287,3	63,5	0,8	93,1
Majątkowe, w tym:	12 514 478,3	13 522 673,7	12 940 856,7	80,9	15,5	95,7
wydatki inwestycyjne, w tym:	11 564 936,8	12 337 676,6	11 818 649,8	80,0	14,2	95,8
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	5 335 061,7	5 660 785,6	5 068 897,5	80,2	6,1	89,5

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2021, s. 219.

Wzrost wydatków zaobserwowano również w przypadku powiatów w latach 2018-2020. W 2020 roku w strukturze wydatków zaszły zmiany polegające na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zwiększył się w stosunku do ubiegłego roku o 1,5 pkt proc. i wyniósł 83,6%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych spadła do poziomu 16,4%. W 2020 roku zmniejszyła się liczba powiatów, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi. W strukturze rodzajowej dominują wydatki na wynagrodzenia i ich pochodne. Wydatki bieżące powiatów koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem, pomocą społeczną oraz administracją publiczną, natomiast wydatki inwestycyjne w przeważającej części były przeznaczane przez powiaty na zadania związane z transportem i łącznością. Ogólna kwota długu powiatów utrzymywała się na stabilnym poziomie, wzrosły natomiast nieznacznie dług samorządowych osób prawnych oraz SP ZOZ.

Na budżetach województw samorządowych swoje piętno odcisnęły zarówno epidemia, jak i uzależnienie od środków otrzymywanych z budżetu UE oraz cyklu ich wydatkowania z budżetów samorządów województw. Już w 2016 roku miało miejsce pewne załamanie związane z końcem rozliczenia jednej perspektywy finansowej 2007-2013 i przesunięciem w czasie realizacji projektów własnych finansowanych w ramach perspektywy 2014-2020. Jeśli chodzi o rok 2020, to wykonano 91,2% planu wydatków. Jak podkreślono w sprawozdaniu RIPO, województwa samorządowe realizowały cele polityki budżetowej zdefiniowane w poszczególnych wieloletnich prognozach finansowych, określające w wymierny sposób możliwości

Tabela 3.10. Struktura wydatków budżetów powiatów w latach 2018-2020

Wyszczególnienie	Rok					
	2018	2019	2020			
	wykonanie (w tys. zł)		wykonanie (w tys. zł)	wykonanie planu (w %)	struktura (w %)	dynamika (2019 = 100%)
Wydatki ogółem, z tego:	28 656 570,5	29 630 727,5	32 313 926,4	91,7	100,0	109,1
Bieżące, w tym:	22 673 786,8	24 341 289,2	27 027 899,2	93,7	83,6	1110
wynagrodzenia i pochodne	13 639 100,2	14 912 843,4	16 734 108,2	97,7	51,8	112,2
świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 002 126,1	1 056 713,1	1 127 092,2	94,0	3,5	106,7
dotacje	1 675 980,0	1 815 715,9	2 019 264,2	95,5	6,2	111,2
wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	161 869,5	189 763,3	135 376,1	65,4	0,4	71,3
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	716 997,1	719 970,4	881 597,4	70,9	2,7	122,4
Majątkowe, w tym:	5 982 783,8	5 289 438,2	5 286 027,2	82,4	16,4	99,9
wydatki inwestycyjne, w tym:	5 934 500,9	5 215 584,1	5 196 383,6	82,3	16,1	99,6
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	1 658 168,7	1 433 856,0	993 114,4	77,5	3,1	69,3

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2021, s. 237.

budżetowe poszczególnych województw. Dominującymi pozycjami w wydatkach bieżących województw są wydatki na wynagrodzenia oraz środki na różnego rodzaju dotacje przekazywane z budżetu innym podmiotom. Analogicznie jak w latach poprzednich, województwa samorządowe największą część wydatków poniosły na transport i łączność (39,5% wydatków ogółem), z tego ponad połowę wydatków (56,6%) przeznaczyły na inwestycje. W porównaniu z rokiem 2019 udział wydatków na służbę zdrowia wzrósł o 4,3 pkt proc., co stanowiło 12,7% wszystkich wydatków województw. Konieczność przeznaczenia środków na wyposażenie służby zdrowia w sprzęt niezbędny do walki z COVID-19, jak i dostosowania do nowej sytuacji placówek służby zdrowia wymusiło przeznaczenie na te cele 23,2% wszystkich wydatków inwestycyjnych w tym dziale¹². W analizowanym okresie kwota długu zwiększyła się nieznacznie, a w 2020 roku zgodnie z informacjami ze sprawozdania RIO jedynie trzy województwa zakończyły rok z deficytem budżetowym.

¹² Tamże, s. 260-263.

Tabela 3.11. Struktura wydatków budżetów samorządów województw w latach 2018-2020

Wyszczególnienie	Rok					
	2018	2019	2020			
	wykonanie (w tys. zł)		wykonanie (w tys. zł)	wykonanie planu (w %)	struktura (w %)	dynamika (2019 = 100%)
Wydatki ogółem, z tego:	16 582 311,6	18 374 143,4	19 707 968,1	91,2	100,0	107,3
Bieżące, w tym:	10 632 638,5	11 407 337,0	12 720 096,9	91,9	64,5	111,5
wynagrodzenia i pochodne	2 089 105,9	2 202 180,5	2 341 430,1	95,9	11,9	106,3
świadczenia na rzecz osób fizycznych	42 947,2	47 488,5	51 117,2	93,4	0,3	107,6
dotacje	4 059 272,6	4 343 961,8	4 452 912,8	95,6	22,6	102,5
wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	158 710,3	147 496,0	107 659,7	72,0	0,5	73,0
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	1 818 650,2	1 855 300,7	2 881 255,0	86,1	14,6	155,3
Majątkowe, w tym:	5 949 673,0	6 966 806,4	6 987 871,2	90,1	35,5	100,3
wydatki inwestycyjne, w tym:	5 658 823,2	6 668 172,9	6 662 979,2	89,7	33,8	99,9
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3	3 588 294,7	4 208 297,1	4 146 724,1	91,3	21,0	98,5

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2021, s. 254.

3.5. Konieczność zmiany struktury wydatków publicznych i problemy zamówień publicznych – uwagi na tle kryzysu COVID-19

Kryzys wywołany pandemią COVID-19 przyczynił się do niespotykanej wcześniej presji na wydatki publiczne. Obok programów pomocowych dla podmiotów gospodarczych wywołał konieczność zwiększenia wydatków na ochronę zdrowia i spowoduje w przyszłości zjawisko określane jako tzw. dług zdrowotny. Będzie to skutkowało najprawdopodobniej zwiększeniem wydatków na ochronę zdrowia, co

wymusi zrewidowanie priorytetów i zmianę struktury wydatków publicznych. Zaczątki tych zmian widać już na szczeblu zarówno państwa, jak i samorządu terytorialnego, przy czym część wydatków została wyprowadzona nie tylko poza sektor *stricte* budżetowy, ale również publiczny. Utrudnia to ocenę, co już wcześniej podkreślano, rzeczywistej sytuacji finansowej sektora finansów publicznych i jego zadłużenia. Rośnie w ten sposób luka pomiędzy zadłużeniem publicznym księgowym, oficjalnym a ukrytym. W początkowym okresie pandemii, ze względu na sytuację nadzwyczajną, dokonywano zakupów dóbr i usług z pominięciem zasad zamówień publicznych. Zakupy te wywołały w okresie późniejszym dużo dyskusji i oskarżeń o nieprawidłowości i nieracjonalne wydatkowanie środków publicznych. Wynika z tego, że nawet w sytuacjach szczególnych i wyjątkowych dokonywanie wydatków publicznych nie powinno się odbywać z pominięciem wszelkich procedur.

Rozważając problematykę wydatków publicznych, nie można pominąć konieczności stosowania procedur tzw. zamówień publicznych, również w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych. Omijanie procedur zamówień publicznych w takich okolicznościach powinno mieć charakter wyłącznie incydentalny, zarówno na szczeblu państwa, jak i na szczeblach gmin, powiatów i województw. Państwo i inne podmioty publicznoprawne są na rynku znaczącym nabywcą dóbr i usług oraz ważnym inwestorem rzeczowym. W warunkach rynkowej konkurencji zamówienia podmiotów publicznych na prace inwestycyjne i wieloletnie dostawy dóbr i usług są bardzo pożądane, atrakcyjne dla przedsiębiorców. Rodzi to niestety warunki do nadużyć i korupcji. Dodatkowo administracyjny mechanizm alokacji w sektorze publicznym stwarza warunki do nadmiernej rozrzutności gestorów środków publicznych, a nawet, w skrajnych sytuacjach, do ich marnotrawstwa, gdy skala wydatków bieżących i inwestycyjnych jest ogromna. Dlatego też w wielu krajach reguluje się te kwestie w prawie zamówień publicznych, które zawiera bardzo sformalizowane zasady postępowania określonych podmiotów na rynku. Zamówienia publiczne to kluczowa forma udziału sektora publicznego w gospodarce. Według danych Komisji Europejskiej wydatki na zamówienia publiczne stanowią ok. 19% PKB Unii Europejskiej, co daje kwotę 2,3 bln euro rocznie. W przypadku polskiej gospodarki udział zamówień publicznych w PKB wynosi ok. 10%, co oznacza kwotę 200 mld zł¹³. Kwotę taką co-rocześnie wydają tzw. zamawiający w sektorze publicznym w naszym kraju na towary i usługi kupowane w systemie zamówień publicznych.

Paradoksalnie procedury zamówień publicznych i luki w prawie również przyczyniają się do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych, przedłużania realizacji i ukończenia inwestycji itp. Prawo próbuje się również dostosowywać do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego i technicznego. W Polsce od stycznia 2021 roku zmieniły się procedury i zasady zamówień publicznych. Głównym filarem systemu zamówień publicznych jest obecnie Ustawa z dnia 11 wrześ-

¹³ Najważniejsze reguły zamówień publicznych, Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00223>, dostęp 22.12.2021.

nia 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴, która zastąpiła obowiązującą wiele lat Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Przepisy Prawa zamówień publicznych określają m.in. zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, zasady kontroli udzielania zamówień publicznych, zasady dotyczące umowy zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania; w nowych przepisach uwzględniono dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady. Przepisy Prawa zamówień publicznych dotyczą zamówień klasycznych i konkursów, których wartość jest równa lub przekracza 130 000 zł (bez podatku VAT) oraz innych wymienionych w ustawie. Podmiotem, który prowadzi postępowanie mające na celu zawarcie umowy o zamówienie publiczne, jest tzw. zamawiający. Zamawiający to podmiot publiczny, np. administracja rządowa, jednostki samorządu terytorialnego lub inny podmiot zaliczany do sektora finansów publicznych, który kupuje na rynku towary i usługi. Zasady i przepisy dotyczące zamówień publicznych rozróżniają zamawiających publicznych klasycznych, sektorowych i subsydiowanych. Zamawiający publiczni to szeroka grupa, do której zaliczamy organy władzy publicznej, samorządy terytorialne, sądy, zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie, administrację, jednostki kultury i inne jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zamawiający sektorowi to różne podmioty wyodrębniane ze względu na rodzaj wykonywanej działalności o szczególnym charakterze z punktu widzenia gospodarki państwa (np. sprzedaż i produkcja energii, obsługa sieci transportu kolejowego, usługi w zakresie gospodarki wodnej). Z kolei zamawiający subsydiowani to podmioty, które nie należą do żadnej z wyżej wymienionych grup, jednak muszą stosować Prawo zamówień publicznych z uwagi na spełnienie szczególnych przesłanek (m.in. ponad 50% wartości zamówienia udzielanego przez ten podmiot jest finansowane z szeroko pojętych środków publicznych). Tak więc Prawo zamówień publicznych trzeba stosować do czterech kategorii zamówień: zamówień klasycznych, zamówień sektorowych, zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa oraz zamówień klasycznych z zamawiającym subsydiowanym, którym jest podmiot spoza sektora publicznego.

Fundamentalną kwestią w zamówieniach publicznych jest prawidłowe zdefiniowanie procedur, według których musi być zrealizowane zamówienie, ważne są progi unijne, gdyż zamówienia powyżej tych progów są objęte bardziej rygorystycznymi obowiązkami. Stosuje się do nich określone tryby zamówienia. Dotyczy ich m.in. obowiązek przeprowadzenia analizy potrzeb zamawiającego czy powołania komisji przetargowej oraz szczególne wymagania co do dokumentów postępowania czy zasady publikacji ogłoszeń o zamówieniu¹⁵. Tryby zamówień publicznych różnią się w zależności od tego, czy wartość udzielanego zamówienia przekracza

¹⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019 poz. 2019.

¹⁵ Szerzej por. Najważniejsze reguły zamówień publicznych...

progi unijne, czy też nie. Tryby dla zamówień powyżej progów unijnych to¹⁶: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne, negocjacje bez ogłoszenia oraz dość znane z praktyki zamówienie z wolnej ręki, w którym zamawiający udziela zamówienia publicznego po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Oferta w postępowaniach o wartości równej lub wyższej niż progi unijne musi być sporządzona w formie elektronicznej potwierdzonej podpisem kwalifikowanym. W przypadku zamówień poniżej progów unijnych zamawiający może przeprowadzić postępowanie w trybie: podstawowym, partnerstwa innowacyjnego, negocjacji bez ogłoszenia lub w trybie zamówienia z wolnej ręki. Specyfikacja warunków zamówienia to podstawowy i jeden z najważniejszych dokumentów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w którym zamawiający precyzuje dokładnie swoje oczekiwania i wymagania. Finalnie na ofertę składa się wiele dokumentów i oświadczeń składanych przez wykonawcę, zgodnie z wymogami określonymi w dokumentach zamówienia. Obejmuje ona dokumenty o bardzo różnej randze, nie tylko dokumenty zawierające przedmiotowo istotne elementy. Ofertą w najściślejszym znaczeniu tego słowa jest formularz ofertowy, który nie podlega uzupełnieniu. Przepisy prawa, procedury i cały proces składania i realizacji zamówienia publicznego są więc bardzo sformalizowane i skomplikowane. Prawo zamówień publicznych przewiduje wiele sytuacji, w których stosowanie rozbudowanych procedur przetargowych z różnych powodów nie jest obowiązkowe. Wyłączenie może mieć miejsce: z uwagi na przedmiot udzielanego zamówienia (wyłączenie przedmiotowe) oraz ze względu na to, kto udziela danego zamówienia – mamy wtedy do czynienia z wyłączeniem podmiotowym. Nie ma konieczności stosowania prawa zamówień publicznych w przypadku zamówień i konkursów dotyczących¹⁷:

- usług arbitrażowych lub pojednawczych,
- określonych usług prawnych,
- usług badawczych i rozwojowych (pod pewnymi warunkami),
- nabywania własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości,
- usług finansowych związanych z obrotem papierami wartościowymi,
- zawierania umów pożyczek i kredytów,
- usług w dziedzinie obrony cywilnej,
- nabywania uprawnień do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji,
- produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi.

Przesłanką, która pozwala na wyłączenie, jest również ochrona informacji niejawnych oraz istotnego interesu bezpieczeństwa państwa; częstym wyłączeniem

¹⁶ Tryby udzielania zamówień opisano w rozdz. 3 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019 poz. 2019.

¹⁷ Tamże.

podmiotowym jest działalność NBP i BGK¹⁸. Prawidłowe stosowanie opisanych wymogów merytorycznych, prawnych i technicznych jest dużym wyzwaniem, zwłaszcza dla niewielkich jednostek samorządu terytorialnego. Muszą one stosować wymagane przez prawo procedury w odniesieniu zarówno do dużych inwestycji infrastrukturalnych, jak i do mniejszych wydatków, np. na ubezpieczenia. Tymczasem wystarczy wspomnieć, iż ujednolicony tekst nowej ustawy opublikowany przez kancelarię sejmową obejmuje 333 strony przepisów prawa.

3.6. Debudżetyzacja finansów publicznych w Polsce – aktualne problemy wybranych funduszy celowych

Określane w debatach i dyskusjach publicznych zjawisko „psucia” finansów publicznych przez polityków znane jest od dawna w wielu państwach. W polskich warunkach kojarzone jest ono najczęściej z nadmiernym zadłużaniem się władz publicznych, sztucznym wpływaniem na wysokość deficytu i długu publicznego, nieracjonalnymi wydatkami oraz tworzeniem funduszy celowych i innych form gospodarki pozabudżetowej. W ostatnich latach nasiliły się niekorzystne działania, co władze (decydenci) tłumaczyły pandemią COVID-19. Dużym problemem jest wyprowadzanie wydatków i zadłużenia poza budżet państwa. Kształtowanie się sytuacji makroekonomicznej oraz wykonanie dochodów i wydatków w sektorze finansów publicznych przebiegało w 2020 roku pod wpływem zjawiska pandemii COVID-19. Środki przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym wybuchem pandemii można podzielić na trzy główne źródła finansowania, tj.¹⁹:

- 1) wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich – w kwocie 23,2 mld zł,
- 2) Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – w kwocie 92,7 mld zł,
- 3) tarcze finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju – w kwocie 63,5 mld zł.

W wymienionych źródłach przeważają źródła pozabudżetowe. Jednocześnie założenia tzw. Nowego Ładu (potem nazywanego Polskim Ładem), przedstawione przez koalicję rządzącą w maju 2021 roku, wskazują na dalsze pogłębianie debudżetyzacji i tworzenie kolejnych funduszy celowych. Zapowiedziano uruchomienie funduszu finansującego modernizację kraju, środki te (oprócz 770 mld zł w ramach polityki spójności i funduszu odbudowy) miały w założeniu posłużyć do osiągnięcia zapowiadanego „europejskiego” poziomu życia i wspomagać inwestycje w jednostkach terytorialnych. W planach tych mowa jest o wielu innych programach, które, jak można się domyślić, będą finansowane z różnorodnych, stworzonych do tych celów funduszy. Poważną kwestią jest sprawa zadłużenia, która wzbudziła wiele zastrzeżeń już w 2020 roku po nowelizacji ustawy budżetowej. Ekonomi-

¹⁸ Szczegóły wyłączeń zawierają art. 10-14 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019 poz. 2019.

¹⁹ Sprawozdanie z wykonania budżetu... 2021, s. 19 i nast.

ści zwracali wtedy uwagę na zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Banku Gospodarstwa Krajowego. Jak podkreślał A.S. Bratkowski w opinii dla Senatu RP: „W sumie nowelizacja ustawy budżetowej wraz z wcześniej wprowadzonymi regulacjami w ramach tarczy antykryzysowej tworzą wynoszącą około 100 mld zł rezerwę na przyszłe wydatki. Nawet jeśli przeznaczenie kwot zapisanych w budżecie na ten rok i przenoszonych na rok następny są z góry określone, to zmniejszając potrzeby wydatkowe na te cele w następnym roku, stwarzają przestrzeń dla wzrostu innych, obecnie w żaden sposób nieokreślonych wydatków²⁰”. W. Misiąg w swojej ekspertyzie wskazywał, jak niebezpieczna jest polityka tworzenia różnorodnych rezerw w planie na 2020 rok oraz sztuczne zaniżenie deficytu budżetu państwa o ok. 21 mld zł poprzez przeniesienie części wydatków do państwowych funduszy celowych oraz przekazanie skarbowych papierów wartościowych określonym beneficjentom²¹. Przykładem wyjątkowo złych praktyk jest przeniesienie do Funduszu Solidarności wypłat tzw. trzynastej emerytury, rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych, a więc zadań (wydatków), które powinny być finansowane ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. To z kolei pozwoliło zmniejszyć dotację z budżetu państwa oraz wykazać dobrą sytuację finansową zwykle deficytowego FUS-u. Bez precedensu w odniesieniu do transparentności finansów publicznych wydaje się również sytuacja, w której nie wskazano w ustawie budżetowej na 2020 rok źródeł finansowania wydatków Funduszu Solidarnościowego niemających pokrycia w dochodach²². Z kolei obligacje na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 emituje Bank Gospodarstwa Krajowego. Fundusz przeznaczony jest w założeniach na wydatki sektora finansów publicznych, ale jego pełną obsługę zapewnia BGK, w szczególności zarządza jego płynnością oraz pozyskuje finansowanie, głównie w formie emisji obligacji. W 2021 roku wielkość emisji obligacji BGK na ten cel miała wynieść maksymalnie 39,7 mld zł. Ale informacje na ten temat, zamiast z ustawy budżetowej, pozyskujemy często z informacji PAP Biznes. BGK informuje o planowanych przetargach w swoich komunikatach²³.

²⁰ A.S. Bratkowski, *Ocena założeń makroekonomicznych nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. oraz jej wpływu na stabilność finansów publicznych*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, OE-314, Warszawa, październik 2020, s. 7-8.

²¹ W. Misiąg, *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2020*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, OE-285, Warszawa luty 2020 r., s. 3-11.

²² Szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Wybrane problemy strukturalne i instytucjonalne finansów publicznych w warunkach kryzysu wywołanego COVID-19: refleksje nad ewolucją paradygmatu*, „Finanse: Finanse Publiczne”, Komitet Nauk o Finansach PAN, Warszawa 2021, s. 31 i nast.

²³ Przykładowo w komunikacie z 30 listopada 2021 roku Bank Gospodarstwa Krajowego informuje, iż możliwe jest przeprowadzenie w grudniu 2021 roku jednego przetargu sprzedaży obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, organizowanego przez Narodowy Bank Polski. Ciekawe z punktu widzenia zadłużania państwa jest zastrzeżenie, że w zależności od sytuacji rynkowej i zapotrzebowania Funduszu na środki możliwe są modyfikacje przedstawionego kalendarza. Jest to przeniesienie prerogatyw Ministerstwa Finansów w zakresie zarządzania długiem publicznym.

W odniesieniu do funduszy celowych w tab. 3.12 zawarto dane o tych transferach z budżetu państwa. Dominują w nich tradycyjnie środki dla samorządów oraz kilku funduszy celowych. Dotacje dla funduszy celowych zostały zaplanowane w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2020 w wysokości 57 281 878 tys. zł. Dotacje do funduszy celowych stanowiły ok. 19,5% tych transferów z budżetu państwa. W trakcie realizacji budżetu kwota tych dotacji uległa zwiększeniu o 1 528 751 tys. zł – do 58 810 629 tys. zł, wykonanie wyniosło 58 810 233 tys. zł. Środki przekazane zostały m.in. do: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (dawniej Fundusz Dróg Samorządowych), Funduszu Emerytur Pomostowych oraz PFRON. Niepełne wykorzystanie dotacji celowej wystąpiło jedynie w Funduszu Emerytalno-Rentowym. Wysoka kwota dotacji dotyczyła pozycji określonej jako inne transfery w sektorze publicznym, wśród których wymieniono jedynie kwoty dotacji dla: Funduszu Rezerwy Demograficznej, Funduszu Medycznego, Funduszu Solidarnościowego oraz FUS. Wysoka była również pozycja określona jako rezerwy.

Tabela 3.12. Dotacje i subwencje przekazywane z budżetu państwa w 2020 roku

Wyszczególnienie	Znowelizowana ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie	4:3
	w tys. zł ^a			w %
1	2	3	4	5
Ogółem	291 411 455	296 886 595	295 768 309	99,7
1. Subwencja dla jednostek samorządu terytorialnego:	66 697 426	66 737 531	66 737 513	100,0
część oświatowa subwencji ogólnej	49 835 775	50 156 590	50 156 575	100,0
pozostała subwencja	16 861 651	16 580 940	16 580 938	100,0
2. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego:	64 038 897	69 722 344	69 082 441	99,1
dotacje dla gmin	17 253 383	22 343 815	21 971 830	98,3
dotacje dla powiatów	5 090 734	5 953 384	5 878 470	98,7
dotacje dla samorządów województwa	780 828	719 598	606 456	84,3
świadczenia wychowawcze, dodatek wychowawczy, dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego oraz dodatek do zryczałtowanej kwoty stanowiące pomoc państwa w wychowywaniu dzieci (program „Rodzina 500+”)	40 913 952	40 705 547	40 625 684	99,8
3. Dotacje do funduszy celowych:	57 281 878	58 810 629	58 810 233	100,0
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	33 522 023	33 522 023	33 522 023	100,0
Fundusz Emerytur Pomostowych	747 376	747 376	747 376	100,0
Fundusz Emerytalno-Rentowy	18 497 155	18 430 517	18 430 121	100,0

1	2	3	4	5
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	10 324	10 324	10 324	100,0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	700 000	695 389	695 389	100,0
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	3 800 000	5 400 000	5 400 000	100,0
Fundusz Dostępności	5 000	5 000	5 000	100,0
4. Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki:	17 728 618	18 380 015	18 370 457	99,9
jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych	16 861 565	17 444 011	17 434 455	99,9
jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych	867 053	936 004	936 002	100,0
5. Dotacje na finansowanie ustawowo określonych zadań bieżących realizowanych przez pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, w tym:	4 691 196	4 514 477	4 456 700	98,7
ratownictwo medyczne	2 411 419	2 408 026	2 391 231	99,3
świadczenia wysokospecjalistyczne	221 576	168 749	168 464	99,8
Agencja Mienia Wojskowego	864 597	1 059 223	1 059 139	100,0
wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego	211 791	212 582	211 573	99,5
publiczna służba krwi	99 880	106 083	105 196	99,2
państwowe instytucje kultury	82 540	136 956	133 444	97,4
6. Dotacje przedmiotowe:	731 850	446 601	435 612	97,5
jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych	12 141	7 375	6 531	88,6
jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych	719 709	439 226	429 081	97,7
7. Dotacje podmiotowe:	14 377 089	14 624 982	14 576 075	99,7
jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych, z tego:	5 372 218	5 560 199	5 516 634	99,2
jednostki systemu szkolnictwa wyższego i nauki	2 193 683	2 158 488	2 155 222	99,8
instytucje kultury	1 167 420	1 402 134	1 392 090	99,3
samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	158 633	162 366	162 210	99,9
pozostałe jednostki, w tym:	1 852 482	1 837 211	1 807 112	98,4
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 239 277	1 159 951	1 151 710	99,3
Agencja Rezerw Materiałowych	72 514	72 514	72 514	100,0
jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych	9 004 871	9 064 783	9 059 441	99,9
8. Pomoc zagraniczna ^b		64 419	63 461	98,5
9. Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych	187 805	296 821	289 295	97,5

Tabela 3.12, cd.

10. Dotacje celowe na zadania zlecone pozostałym jednostkom sektora finansów publicznych	3 928 635	6 476 782	6 372 269	98,4
11. Dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych:	5 292 653	6 073 639	5 951 556	98,0
fundacje	114 440	207 451	197 368	95,1
stowarzyszenia	396 786	412 363	404 243	98,0
pozostałe jednostki	4 781 427	5 453 552	5 349 945	98,1
12. Inne transfery w sektorze finansów publicznych, w tym:	42 350 000	40 092 207	40 091 741	100,0
Fundusz Rezerwy Demograficznej	3 850 000	1 357 000	1 356 534	100,0
Fundusz Medyczny		200 000	200 000	100,0
Fundusz Solidarnościowy	26 500 00	26 500 000	26 500 000	100,0
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	12 000 000	12 000 000	12 000 000	100,0
13. Rozliczenia z bankami	632 581	10 226 170	10 222 451	100,0
14. Subwencje dla partii politycznych	66 175	66 175	66 174	100
15. Zwrot kosztów obsługi świadczeń zdrowotnych do wypłaty ZUS i KRUS, dotacja dla Funduszu Kościelnego	184 069	226 083	224 282	99,2
16. Rekompensaty utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych		6 094	6 094	100,0
17. Rezerwy	13 222 583	109 674		0,0
18. Dotacja dla instytucji gospodarki budżetowej na pierwsze wyposażenie		11 953	11 953	100,0

^a Ewentualne różnice (o 1 tys. zł) wynikają z zaokrągleń do pełnych tysięcy złotych. ^b W ustawie budżetowej na rok 2020 dotacje przeznaczone na pomoc zagraniczną były zaplanowane w rezerwach celowych.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 123-124.

Pogrupowanie większości funduszy wskazuje na pewne kierunki polityki finansowej państwa. Wymienić można następujące grupy funduszy: fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi, fundusze związane z polityką i zadaniami socjalnymi państwa, fundusze związane z prywatyzacją, fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju, fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną. Wśród funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa znalazł się Fundusz Solidarnościowy, którego cele są mało klarowne w zakresie kierunków wydatkowania środków i zadań tego funduszu.

Koszty Funduszu Solidarnościowego wyniosły 19 567 689 tys. zł i były niższe od planu po zmianach o 1 078 611 tys. zł, tj. o 5,2%. Środki tego funduszu zostały przeznaczone w 2020 roku głównie na:

- „świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji wraz z kosztami obsługi – 3 566 860 tys. zł (82,6% planu po zmianach). Zadanie było realizowane głównie z pożyczki udzielonej w 2019 r. ze środków Funduszu Pracy w kwocie 4 000 000 tys. zł,
- programy rządowe i resortowe, w tym obejmujące realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych – 235 387 tys. zł (44,4% planu po zmianach). Koszty dotyczyły realizacji programu rządowego pn. „Świadczenia medyczne Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób niepełnosprawnych na lata 2020-2021” oraz 5 programów resortowych. Niższe wykonanie dotyczy głównie programów resortowych co wynikało m.in. z uruchomienia programów w trakcie roku, braku przystąpienia samorządów do programów oraz z rezygnacji przez samorzady i organizacje pozarządowe z ich realizacji,
- odpis na Fundusz Dostępności – 40 000 tys. zł (100,0% planu po zmianach),
- renta socjalna i zasiłek pogrzebowy wraz z kosztami obsługi – 4 204 940 tys. zł (99,6% planu po zmianach). Zadanie było realizowane głównie z pożyczki udzielonej w 2020 r. ze środków Funduszu Pracy w kwocie 4 000 000 tys. zł,
- dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów wraz z kosztami obsługi – 11 504 268 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Zadanie było realizowane z pożyczki udzielonej w 2020 r. ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 11 505 000 tys. zł”²⁴.

Analiza kierunku wydatkowania środków skłania do postawienia pytania, czy wydatki te nie mogły być realizowane przez dotychczas funkcjonujące podmioty i fundusze; tym bardziej, że niektóre były realizowane z pożyczek od innych funduszy celowych, co wydaje się kuriozalne; podobnie jak tworzenie programów kierowanych do samorządów, do których samorzady terytorialne nie przystępują. Zestawienie funduszy w tab. 3.13 wskazuje na nieefektywne i niecelowe z punktu widzenia racjonalizacji finansów publicznych „rozdofunduszowanie” systemu. Celem tworzenia funduszy publicznych jest wyodrębnienie środków na zadania, które nie powinny być finansowane z budżetu państwa, lub zagwarantowanie określonych dochodów na te cele – a nie bliżej niesprecyzowane działania o charakterze politycznym. Szczególnie w przypadku funduszy celowych ich powoływanie i dokonywanie z nich wydatków powinno być transparentnie opisane w przepisach ustawy i wyjaśnione opinii publicznej. Podobnie dyskusyjne jest tworzenie odrębnych funduszy celowych związanych z bezpieczeństwem i obronnością kraju. Podstawy przekazywania środków z wielu funduszy celowych dla jednostek samorządu terytorialnego nie są oparte na ustawowych, zobiektywizowanych kryteriach, tym samym następuje zmniejszenie przejrzystości w relacjach państwo – samorząd terytorialny.

²⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu... 2021, s. 294.

Tabela 3.13. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w 2020 roku

1	Wyszczególnienie	Przychody	w tym:		Koszty
			dotacja z budżetu	wypłata z budżetu	
			w tys. zł		
2	3	4	5	6	
1	Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi	314 031 889	52 709 844	12 000 000	300 537 223
1.1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	290 808 602	33 522 023	12 000 000	277 290 038
1.2	Fundusz Emerytalno-Rentowy	21 345 469	18 430 121		21 182 755
1.3	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	43 843	10 324		38 077
1.4	Fundusz Administracyjny	783 227			741 782
1.5	Fundusz Emerytur Pomostowych	1 050 749	747 376		1 1284 572
2	Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa	88 306 866	702 381	26 500 000	67 061 137
2.1	Fundusz Pracy	35 845 331			30 012 974
2.2	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ^a	6 083 869	697 381		5 875 067
2.3	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	15 577 435			11 550 826
2.4	Fundusz Solidarnościowy	30 743 001		26 500 000	19 567 689
2.5	Fundusz Dostępności	57 230	5 000		54 581
3	Fundusze związane z prywatyzacją	213 032	0	0	1 107 787
3.1	Fundusz Reprywatyzacji	76 466			980 485
3.2	Fundusz Rekompensacyjny	136 566			127 302
4	Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju	5 835 371	0	3 000 000	3 284 304
4.1	Fundusz Zapasów Interwencyjnych	1 206 251			573 437
4.2	Fundusz Wsparcia Policji	766 732			1 590 785
4.3	Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	3 924			2 460
4.4	Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	152 162			340 132
4.5	Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy	109 023			166 982
4.6	Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	3 225 975		3 000 000	205 364
4.7	Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	4 160			1 214
4.8	Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	48 754			49 525
4.9	Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej	318 390			354 404

1	2	3	4	5	6
5	Fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną	1 065 675	0	0	1 128 014
5.1	Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków	729			1 084
5.2	Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	20 103			20 618
5.3	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	822 147			877 529
5.4	Fundusz Promocji Kultury	222 696			228 782
6	Pozostałe	10 607 612	5 400 000	200 000	4 491 540
6.1	Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	7 607			1 680
6.2	Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego	332			0
6.3	Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	12 162			24 912
6.4	Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	45 942			73 488
6.5	Fundusz Niskoemisyjnego Transportu	291 391			210
6.6	Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	7 050 853	5 400 000		3 349 972
6.7	Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej	612 986			138 957
6.8	Fundusz Inwestycji Kapitałowych	538 354			0
6.9	Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny	5 834			546 785
6.10	Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji	1 772 370			340 882
6.11	Fundusz Szerokopasmowy	69 674			0
6.12	Fundusz Medyczny	200 105		200 000	14 654
Razem		420 060 444	58 812 225	41 700 000	377 610 004

^a W tym dotacja z budżetu państwa dla państwowego funduszu celowego przekazana w kwocie 695 389 tys. zł oraz na finansowanie projektów z udziałem środków UE w kwocie 1992 tys. zł.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 276.

Funduszem, którego funkcjonowanie wzbudziło bardzo dużo kontrowersji w kontekście transparentności przyznawania środków samorządom, jest Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. W 2019 roku po raz pierwszy realizowano zadania w ramach tego funduszu. Środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przekazywane są na następujące zadania²⁵:

²⁵ Ministerstwo Infrastruktury, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog---dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>, dostęp 18.03.2022.

- dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych i dróg gminnych,
- dofinansowanie budowy mostów zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
- finansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym,
- dofinansowanie zadań mających na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych – w ramach zadań powiatowych i gminnych,
- dofinansowanie budowy obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich,
- dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa.

Ostatnie trzy rodzaje zadań zostały wprowadzone Ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2338). Fundusz ten zasilany jest środkami z bardzo wielu niejednorodnych źródeł. Należą do nich: wpłaty pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), dotacje z budżetu państwa (w tym z części budżetu, której dysponentem jest minister obrony narodowej), Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (SP) i spółek, w których wszystkie akcje (udziały) są własnością SP. Ponadto Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg może zostać zasilony środkami pochodzącymi z przekazania skarbowych papierów wartościowych, a także dobrowolnych wpłat na rzecz Funduszu, np. przez spółki, w których udziały lub akcje posiada SP.

Szczególnie dużo dyskusji i kontrowersji w debacie publicznej i relacjach państwo – samorząd terytorialny wzbudził sposób rozdysponowywania środków Funduszu (zwłaszcza w praktyce). W założeniach środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przekazywane są na zasadach konkursowych, głównie na dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych i gminnych. Cały proces jest oparty w założeniach na kilku zasadach i krokach²⁶:

1. Wsparcie jest przyznawane na podstawie wniosków o dofinansowanie, składanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach naborów przeprowadzanych na terenie każdego województwa. Za przeprowadzenie naboru oraz późniejszą ocenę wniosków o dofinansowanie odpowiadają wojewodowie.

2. Warunkiem uzyskania dofinansowania jest złożenie przez właściwego zarządcę drogi wniosku o dofinansowanie u wojewody i spełnienie kryteriów kwalifikacyjnych. Kryteria oceny wniosków określone są w ustawie o Rządowym Fundu-

²⁶ Założenia opisane na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog---dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>, dostęp 18.03.2022.

szu Rozwoju Dróg i wskazują szereg przesłanek, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez komisję dokonującą oceny wniosku. Uwzględnia się takie kwestie, jak: zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych, zapewnienie spójności sieci dróg publicznych, podnoszenie standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych, poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego czy poprawę dostępności terenów inwestycyjnych.

3. Wojewodowie zostali zobowiązani do ustalenia szczegółowych kryteriów uwzględniających specyfikę i potrzeby regionu. Ostateczne listy zadań powiatowych i gminnych do dofinansowania z RFRD zatwierdza szef rządu, z prawem dokonywania w nich zmian. W tym celu w planie finansowym RFRD wyodrębnia się rezerwę w kwocie stanowiącej równowartość 5% planowanych wydatków Funduszu w danym roku, którą dysponuje premier.

4. Wysokość dofinansowania ze środków RFRD na zadania powiatowe i gminne będzie uzależniona od dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego: im niższy dochód podatkowy jednostek samorządu terytorialnego, tym większa jest w założeniach wartość dofinansowania, a maksymalne dofinansowanie będzie mogło wynieść aż do 80% kosztów realizacji zadania.

Wyrazem wyższości samodzielności finansowej samorządów terytorialnych nad programami i funduszami rządowymi może być m.in. list skierowany przez samorządowców skupionych w Związku Samorządów Polskich do premiera polskiego rządu. Zwracają oni uwagę, że wymogi sformułowane w programie nie uwzględniają specyfiki lokalnych dróg i planów zagospodarowania przestrzennego w małych jednostkach samorządu terytorialnego. W apelu samorządowców znajdujemy typowe argumenty akademickie, wymieniane jako korzyści decentralizacji zadań publicznych wynikające z lepszego rozpoznania lokalnych uwarunkowań i potrzeb lokalnych społeczności:

„W systemie drogowym naszego kraju, szczególnie na obszarach wiejskich, ważną rolę odgrywają połączenia pomiędzy małymi miejscowościami, łączące je z większymi aglomeracjami. Drogi te są zarządzane przez administrację gminną lub powiatową, mają wyznaczone pasy drogowe. Pełnią istotną rolę w dostępie mieszkańców małych miejscowości do usług administracyjnych, oświatowych kulturalnych, zdrowotnych, np. umożliwiają dotarcie do miejsc pracy. Bardzo często stan tych dróg ogranicza możliwości ich pełnego wykorzystania i ułatwienia codziennego życia mieszkańców.

Zgodnie z wymaganiami RFRD drogi wybudowane w ramach programu powinny spełniać ściśle określone parametry, np. szerokość pasa drogowego, szerokość ciągów pieszych, konieczność budowania kanałów technologicznych. Naszym zdaniem poprawa stanu takich lokalnych dróg, poprzez ich budowę lub remont, jest niemożliwa ze środków RFRD z kilku powodów.

W gminnych planach zagospodarowania przestrzennego są wyznaczone pasy drogowe, na których nie ma możliwości wybudowania drogi zgodnej ze standardami RFRD. Budowa drogi dla małej liczby osób w takich standardach jest nieuza-

sadniona ekonomicznie i raczej nie świadczy o rzetelności w wydawaniu środków publicznych. Jest także kłopotliwa dla władz lokalnych. Trudno znaleźć argument uzasadniający budowę kosztowanej drogi zgodnej ze standardami RFRD, skoro za te same środki finansowe można wybudować zdecydowanie więcej kilometrów dróg i ułatwić życie większej liczbie mieszkańców²⁷.

Fundusze dla jednostek samorządu terytorialnego są oferowane również przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W szczególności Rządowy Fundusz Polski Ład, pod nazwą Program Inwestycji Strategicznych, ma na celu zwiększenie skali inwestycji publicznych przez bezzwrotne dofinansowanie inwestycji realizowanych przez samorządy. Program jest realizowany poprzez promesy inwestycyjne udzielane przez BGK. Jakkolwiek fundusze takie, przeznaczane na działania rozwojowe i inwestycyjne, należy ocenić pozytywnie, to jednak nie przyczyniają się one do wzmocnienia transparentności systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Fundusze rządowe tego rodzaju są dodatkowym i uzupełniającym źródłem finansowania, ale w istocie ograniczają samodzielność finansową sektora samorządowego. Pozytywnym rozwiązaniem jest z kolei konieczność posiadania udziału własnego, czyli rozwiązanie oparte na współfinansowaniu²⁸, dlatego też rzetelna ocena nowych funduszy wymaga jeszcze czasu i pogłębionych badań w przyszłości. Intencją autorów nie jest bezpodstawna krytyka, lecz raczej zwrócenie uwagi na możliwe niebezpieczeństwa z punktu widzenia kształtowania się samodzielności finansowej samorządów terytorialnych. Podobne niebezpieczeństwo zauważają autorzy raportu o stanie finansów samorządowych, przygotowanego dla Senatu RP, a opublikowanego przez Związek Miast Polskich²⁹. A. Porawski i J.M. Czajkowski eksponują problemy i konsekwencje zmniejszających się inwestycji komunalnych: obniżkę dochodów budżetowych oraz zahamowanie rozwoju lokalnego i regionalnego. Jednym z postulatów wieńczących raport jest oczekiwanie „zastąpienia odgórnie rozdawanych dotacji celowych na zadania własne (fundusz drogowy, fundusz inwestycji lokalnych) obiektywnym mechanizmem wspierania rozwoju lokalnego, np. w postaci części rozwojowej subwencji ogólnej³⁰”. Mimo że same programy rządowe będące wyrazem określonych potrzeb lokalnych oceniane są pozytywnie, wątpliwości budzą narzędzia i mechanizmy alokacji środków (często centralne, administracyjne, polityczne i dyskrecjonalne). Charakterystycznym tego przejawem jest zasada, iż ostateczne listy zadań powiatowych i gminnych do dofinansowania

²⁷ S. Bukowski, *Związek Samorządów Polskich o problemach z dofinansowaniem remontów dróg*, <https://wspolnota.org.pl/news/zwiazek-samorzadow-polskich-o-problemach-z-dofinansowaniem-remontow-drog>, dostęp 18.03.2022.

²⁸ Współfinansowanie to bardzo dobrze znany w teorii federalizmu fiskalnego instrument, pozwalający ukierunkowywać politykę subwencjonowania i działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych, dobrze oceniany jako „punktowy” instrument polityki władz państwowych.

²⁹ A. Porawski, J.M. Czajkowski, *Stan finansów JST – raport dla senatu RP*, Związek Miast Polskich, Poznań, 10 grudnia 2020.

³⁰ Tamże, s. 10.

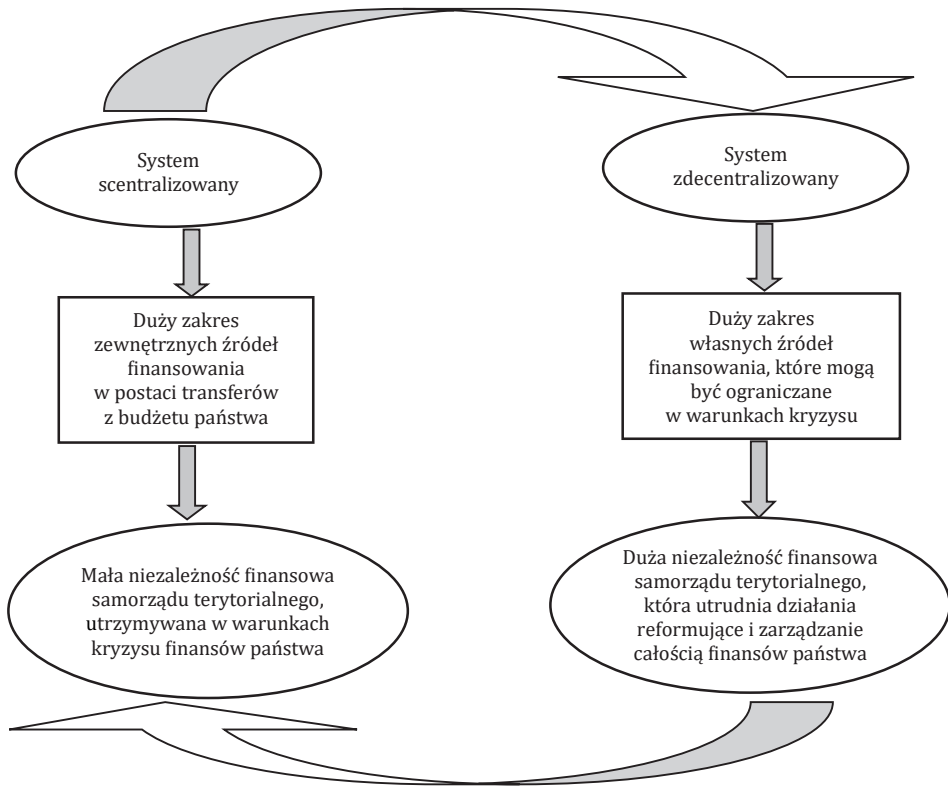
z RFRD zatwierdza szef rządu, z prawem dokonywania w nich zmian oraz dysponowaniem rezerwą funduszu. Aktywność samego premiera w tym obszarze budzi pewne wątpliwości.

3.7. Relacje fiskalne i polityczne cykle budżetowe w warunkach kryzysowych – refleksje ogólne i podsumowanie

Decentralizacja finansów publicznych skutkuje powstawaniem skomplikowanych zależności i relacji fiskalnych (szerzej finansowych) na linii państwo – samorząd terytorialny. W systemach zdecentralizowanych, a do takich należy zaliczyć polski system, pojawia się problem koordynacji polityki fiskalnej w całym systemie. Szczególnie trudności występują wówczas, gdy mamy do czynienia z sytuacją kryzysową. W praktyce często stosowanym remedium na kryzys jest centralizacja finansów publicznych. Rysunek 3.1 przedstawia dążenia władz państwowych w systemie scentralizowanym i zdecentralizowanym w kontekście systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W warunkach dużych napięć finansowych, kryzysu gospodarczego wywołanego np. pandemią standardowymi działaniami powinny być działania zacieśniające politykę fiskalną (z pominięciem ewentualnie akcji ratowania i wspomagania sektorów, które wyjątkowo ucierpiały na skutek epidemii i kolejnych lockdownów). Zasadne wydaje się pytanie, czy jedynym sposobem rozwiązywania problemów są tendencje do centralizacji zadań, finansów i polityki w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. Dotyczy to zwłaszcza zdarzeń w życiu publicznym, których konsekwencje będą widoczne w dłuższym okresie. W takich sytuacjach samorząd terytorialny powinien być ważnym partnerem państwa, a jego podstawy działalności finansowej powinny być wzmocniane nie tylko drogą tworzenia dyskryminacyjnych funduszy celowych.

Działania władz fiskalnych w Polsce w czasie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 i po nim nie wskazują na wyraźne działania zacieśniające politykę fiskalną. Bardzo charakterystycznymi elementami w finansach publicznych w latach 2020-2022 są natomiast:

- zwiększanie zadłużenia publicznego (zwłaszcza ukrytego),
- kontynuacja programów i polityki finansowanej z funduszy celowych *sensu stricto* (i pozostałych niezaliczanych do sektora finansów publicznych),
- kontynuacja kosztownych programów społecznych i socjalnych (np. rekompensujących podwyżki cen energii, Rodzinny Kapitał Opiekuńczy), które, jeśli nawet uznamy za celowe, będą dużym obciążeniem dla budżetu,
- niespotykana wcześniej presja na wydatki na ochronę zdrowia, która może być jeszcze większa w kolejnych latach; jednym z założeń Polskiego Ładu było przeznaczenie 7% PKB na zdrowie w ciągu sześciu lat.



Rys. 3.1. Cykle fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych a kształtowanie źródeł finansowania samorządu terytorialnego

Źródło: B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 270 oraz uzupełnienia własne.

Problemy finansów publicznych może nasilać brak środków z Krajowego Planu Odbudowy, które miały finansować wiele projektów w transporcie, ekologii, edukacji, sporcie, kulturze oraz np. remonty i doposażanie szpitali. Pierwotne założenia Polskiego Ładu obejmowały bardzo szerokie spektrum działań, usług publicznych i zielonego ładu, które miały mieć rewolucyjny charakter i zmienić Polskę do 2030 roku. Ostatecznie plan wiązany był w debacie publicznej na przełomie 2021 i 2022 roku głównie ze zmianami w systemie podatkowym. W takich okolicznościach rośnie również oczywiście presja na finanse samorządowe. Przedstawiciele Związku Miast Polskich wskazują na ubytek w udziałach w podatku PIT, konsekwencje wysokiej inflacji i wzrostu cen energii, paliw, pracy oraz usług, a także inne działania rządu skutkujące obniżaniem wpływów do budżetów samorządowych³¹.

³¹ A. Porawski, *Finanse JST 2021+ – „Więcej” znaczy mniej*, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/finanse-jst-2021-wiecej-znaczy-mniej>, dostęp 4.01.2022.

Na tle problematyki zarysowanej w rozdziale trzecim można wskazać na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne przyczyniające się do zmniejszenia przejrzystości oraz transparentności w relacjach państwo – samorząd terytorialny. Czynniki te powodują również szeroko rozumianą erozję finansów samorządu terytorialnego w Polsce, obserwowaną po 2015 roku, a nasiloną w związku z polityką finansową władz rządowych w czasie pandemii i po jej ustaniu. Obserwowana w ostatnich latach marginalizacja finansów jednostek samorządu terytorialnego wynika z trzech elementów: ograniczania dochodów jst na skutek prawotwórczej działalności państwa, nieadekwatności dochodów/wydatków do kolejnych przekazywanych na niższe szczeble zadań oraz zmian w elementach finansów sektora finansów publicznych niezwiązanych bezpośrednio z podsektorem samorządowym. Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale były przede wszystkim aspekty związane z ostatnim z wymienionych elementów.

Należy się zgodzić z korzyściami wskazywanymi w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, wśród których w materiałach promocyjnych wymienia się³²: pobudzenie aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, rozwój lokalnej przedsiębiorczości, poprawę warunków życia obywateli, powstanie nowych miejsc pracy w lokalnych społecznościach, wsparcie polityki zrównoważonego rozwoju oraz efektywne włączenie do tych procesów sektora finansowego. Wątpliwości budzą natomiast forma oraz instrumenty finansowania tej polityki i programu, który realizowany jest poprzez promesy inwestycyjne udzielane przez BGK. Kwestia dotyczy wpływu programów rządowych (finansowanych w ramach funduszy celowych w gestii rządu) na samodzielność i niezależność sektora samorządu terytorialnego. Opisane kierunki polityki władz rządowych rodzą bardzo adekwatne i żywotne pytanie o konsekwencje dla autonomii finansów podsektora samorządowego. W świetle powyższych rozważań zdecydowanie postawić można tezę dotyczącą niebezpieczeństwa erozji autonomicznych finansów jednostek samorządu terytorialnego w dłuższym okresie. Ograniczanie dochodów samorządowych na skutek prawotwórczej działalności państwa i finansowanie ich zadań drogą tworzenia różnego rodzaju funduszy celowych prowadzi do zmniejszenia przejrzystości oraz transparentności w relacjach fiskalnych państwo – samorząd terytorialny. Konsekwencją będzie ograniczenie samodzielności finansowej i niezależności jednostek samorządu terytorialnego, które są podstawą pełnej decentralizacji państwa oraz korzyści z niej płynących. Kryzys spowodowany pandemią uwypuklił już wcześniej dość napięte relacje fiskalne na linii państwo – samorząd terytorialny. Mimo wielu rozwiązań legislacyjnych łagodzących niekorzystną sytuację finansową w samorządach (przyspieszenie przekazywania transz subwencji ogólnej, późniejsze wpłaty tzw. janosikowego, poluzowanie limitów zadłużania się, możliwości zmian w planach budżetowych i rezerwach celo-

³² Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja pierwsza, Bank Gospodarstwa Krajowego, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-pierwsza/>, dostęp 18.03.2022.

wych) duże obawy budzi nieprzejrzystość i chaotyczność wszelkich regulacji dotyczących gospodarki samorządowej oraz wzrost uznaniowych transferów z budżetu państwa i centralnych funduszy na lokalne zadania. Paradoksalnie elastyczne rozwiązania wprowadzone przez rząd oraz pomoc finansowa z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) spowodowały, że samorządy terytorialne zamknęły 2020 rok nadwyżką budżetową. Jednak jak podkreśla E. Malinowska-Misiąg, jest to fundusz³³, który miał wspierać finansowo jednostki lokalne w celu przeciwdziałania niekorzystnym skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19, a w efekcie wielu ekonomistów, samorządowców i parlamentarzystów wskazuje, że priorytety nie miały charakteru merytorycznego, lecz polityczny, a podział środków nie był oparty na obiektywnych i przejrzystych kryteriach³⁴. RFIL to przykład kolejnego funduszu, którego funkcjonowanie i zasady przyznawania środków finansowych wywołały wiele kontrowersji i krytyki w publicznej debacie.

Kierunki polityki finansowej państwa wobec samorządu terytorialnego są więc w ostatnich latach wyjątkowo kontrowersyjne i skłaniają do sformułowania kilku postulatów:

- konieczności wzmocnienia dochodów własnych samorządów terytorialnych w postaci podatków i opłat lokalnych na skutek np. uszczuplenia dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT, co jest efektem prawotwórczej działalności państwa niezwiązanej z pandemią;
- konieczności ograniczenia uznaniowości w przekazywaniu transferów jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa i funduszy rządowych o niejasnym statusie;
- konieczności realnego, rzetelnego i adekwatnego kalkulowania kosztów nowych zadań społecznych, organizacyjnych i administracyjnych nakładanych na samorządy w sposób bezpośredni, ale i pośredni;
- konieczności zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego stabilnych, niezależnych i adekwatnych źródeł finansowania;
- konieczności ograniczenia postępującej debudżetyzacji finansów publicznych, która charakteryzuje się ograniczoną kontrolą parlamentarną i obywatelską.

Na zakończenie rozważań warto jeszcze raz przypomnieć i podkreślić wyjątkową rolę, jaką odegrały samorządy terytorialne oraz społeczeństwo obywatelskie w realizacji potrzeb społecznych, lokalnych, zarówno w czasie pandemii, jak i kryzysu związanego z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy. Nadzwyczajne wyzwania powodują jednak napięcia budżetowe i dodatkowy popyt na środki finansowe, które nie powinny być zabezpieczane w drodze transferów i dyskrecjonalnej polityki finansowej. Jednym z podstawowych fundamentów transparentności

³³ Autorka ta nazywa RFIL wprost kolejnym „tworem”, który nie ma formalnie statusu państwowego funduszu celowego i zaburza przejrzystość całego sektora finansów publicznych w Polsce.

³⁴ E. Malinowska-Misiąg, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*, „Optimum. Economic Studies” nr 1(107), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2022, s. 48-61.

i efektywnego zarządzania finansami publicznymi są rozwiązania instytucjonalne (legislacyjne) i eliminacja przesłanek politycznych w procesie podejmowania decyzji. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w trudnych relacjach fiskalnych państwo – samorząd terytorialny w warunkach kryzysu. Wiele decyzji władz rządowych (związanych np. z debudżetyzacją finansów publicznych) prowadzi w efekcie, bezpośrednio lub pośrednio, do erozji oraz marginalizacji finansów samorządu terytorialnego w całym systemie finansów publicznych i w gospodarce. Osłabiają one pośrednio znaczenie dochodów własnych samorządów terytorialnych, które już wcześniej były ograniczone w związku z traktowaniem w statystykach i rozwiązaniach legislacyjnych udziałów w PIT i CIT jako kategorii dochodów własnych. W ostatnich latach osłabiona została również samodzielność wydatkowa przez finansowanie zadań lokalnych i regionalnych ze środków różnorodnych funduszy celowych. Zadania te powinny być finansowane bezpośrednio z budżetów autonomicznych gmin, powiatów i województw.

Opisane tendencje w polityce finansowej, zmierzające, z jednej strony, do marginalizacji samorządów terytorialnych i erozji finansów samorządowych, a z drugiej strony – do zwiększania ukrytego zadłużenia publicznego i nadmiernej debudżetyzacji systemu finansów publicznych, prowadzą również w efekcie do nadmiernego i nieoptymalnego zwiększania zakresu sektora publicznego³⁵. Rozpoczęcie wojny w Ukrainie na początku 2022 roku spowoduje konieczność zwiększania wydatków na zbrojenia i obronę narodową oraz postawi przed władzami lokalnymi nowe zadania w zakresie administracji i pomocy społecznej uchodźcom wojennym. Sytuacja ta powoduje dodatkowo zwiększanie zadań państwa i samorządów, zwiększanie wydatków publicznych oraz rozrastanie się sektora publicznego. Są to zjawiska, którym w najbliższym czasie mogą również towarzyszyć wysoka inflacja oraz poważny kryzys gospodarczy, skutkujący obniżeniem dochodów publicznych i jednocześnie zapotrzebowaniem na pozaplanowe wydatki. W takich okolicznościach przewartościowaniu ulegną paradygmaty finansów zrównoważonych formułowane w ostatnich latach oraz polityka energetyczna i klimatyczna Unii Europejskiej. Przewartościowanie wspomnianych polityk wraz z nowymi potrzebami w obszarze usług publicznych spowoduje zmianę struktury wydatków publicznych zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

³⁵ Szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewianta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022, s. 33 i nast.

Jednostki samorządu terytorialnego na rynku finansowym

4

4.1. Rynek finansowy – konceptualizacja pojęcia, funkcje i segmentacja

Permanentnym problemem podsektora samorządowego, nie tylko w Polsce, jest szczupłość własnych dochodów budżetowych w stosunku do rosnących potrzeb wydatkowych związanych z coraz szerszym zakresem realizowanych zadań publicznych. Problem narasta, zwłaszcza w warunkach opisanej wcześniej erozji systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego (jst). Jego konsekwencją jest nierównowaga fiskalna. Nie są w stanie jej zniwelować coraz większe dochody transferowe przekazywane jst z budżetu państwa w ramach pionowych mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych. W tych okolicznościach popularnym obszarem aktywności jst jest poszukiwanie kapitału na rynku finansowym.

Pojęciem tym określa się taki obszar rynku, na którym dokonywane są transakcje kupna i sprzedaży różnych form kapitału pieniężnego, na różne terminy oraz z wykorzystaniem zróżnicowanych instrumentów finansowych. Istota funkcjonowania wspomnianego rynku opiera się na relacjach finansowych zachodzących pomiędzy podmiotami zgłaszającymi zapotrzebowanie na środki niezbędne do sfinansowania ich bieżącej i rozwojowej działalności, a więc podmiotami kreującymi popyt, a podmiotami kreującymi podaż kapitału, dysponującymi nadwyżkami finansowymi i gotowymi do ich udostępnienia. W. Dębski proponuje definiowanie rynku finansowego jako ogółu transakcji mających za przedmiot szeroko rozumiany kapitał, podkreślając jednocześnie, że analizowany rynek nie musi mieć określonego miejsca, aby transakcje mogły być na nim zawarte¹. Z kolei J. Czekał podkreśla, że rynek finansowy obejmuje transakcje specyficznym towarem, tj. pieniądzem, którego ceną jest stopa procentowa. W rezultacie analizowany rynek jest zdecydowanie bardziej podatny od innych rynków na operacje spekulacyjne, a tym samym obarczony również relatywnie wyższym ryzykiem. Stąd między innymi wy-

¹ W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 16-17.

nika szeroki zakres regulacji tego rynku przez państwo². M. Bitner, stwierdza, że przedmiotem obrotu na rynku finansowym są uprawnienia do czasowego korzystania ze środków pieniężnych, oparte na różnych rodzajach praw zobowiązaniowych występujących pod wspólną nazwą instrumentów finansowych. Ich podstawową funkcją jest ułatwianie przepływu pieniądza w różnych formach, pomiędzy różnymi podmiotami, tj. podmiotami nadwyżkowymi – dysponującymi wolnymi środkami, a podmiotami deficytowymi – zgłaszającymi zapotrzebowanie na te środki³.

W literaturze przedmiotu określa się wiele funkcji rynku finansowego, przy czym najczęściej wymieniane są następujące: mobilizacja, transformacja i alokacja kapitału oraz wycena kapitału i ryzyka⁴.

Istotą pierwszej z wymienionych funkcji, tj. mobilizacji kapitału, jest aktywizacja wolnych środków finansowych (oszczędności) wielu podmiotów, a następnie przekształcenie ich w kapitał niezbędny do rozwoju innych podmiotów⁵. Za pośrednictwem analizowanego rynku odbywa się więc proces scalania nadwyżek kapitałowych wspomnianych wcześniej podmiotów nadwyżkowych, zdolnych do powstrzymania się od bieżącej konsumpcji, oraz udostępnianie ich podmiotom deficytowym, tj. odczuwającym niedobory finansowe, oczywiście za określoną cenę i na określonych warunkach. Podmioty udostępniające czasowo swój kapitał oczekują nie tylko zwrotu tych środków w przyszłości, ale również określonej rekompensaty/wynagrodzenia za swoje poświęcenie związane z powstrzymaniem się od bieżącej konsumpcji, a także za ryzyko związane z ich zaangażowaniem się na rynku finansowym.

Druga, nie mniej ważna funkcja rynku finansowego to transformacja oszczędności w inwestycje, określana również funkcją transformacji kapitału lub funkcją inwestycyjną⁶. W kontekście przedmiotowej problematyki badawczej dotyczy ona zwłaszcza lokalnych inwestycji rozwojowych związanych z zaspokajaniem określonych potrzeb wspólnot samorządowych. J. Czempas, definiując inwestycje samorzą-

² J. Czekaj (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 4.

³ M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 10.

⁴ Szerzej na temat funkcji rynku finansowego w: U. Banaszczak-Soroka (red.), *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 17-19; J. Czekaj (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 25.

⁵ S. Thiel, *Rynek kapitałowy i terminowy*, Komisja Nadzoru Finansowego, CEDUR, Warszawa 2010, s. 26.

⁶ Proces tej transformacji w istotny sposób uzależniony jest od dojrzałości infrastruktury instytucjonalnej i organizacji rynku (por. U. Banaszczak-Soroka, wyd. cyt. s. 19). Jako przykłady instytucji wpływających na sprawność rynku finansowego można wymienić zarówno pośredników finansowych prowadzących działalność depozytowo-kredytową, ubezpieczeniową, emerytalną czy inwestycyjną, jak i inne instytucje spełniające funkcje kontroli regulacyjnej (np. Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny), a także rynkowej (np. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, Rynek Papierów Wartościowych CeTO/BondSpot).

dowe, określił je jako celowe wydatkowanie środków finansowych, nakierowane na powiększenie materialnych i niematerialnych korzyści wspólnot terytorialnych⁷. Korzyści te przyjmują postać lokalnych dóbr i usług publicznych, a rynek finansowy traktowany jest jako źródło ich finansowania. Jak podkreślają J.E. Peterson i R. Ciccarone, zwłaszcza jst niższego szczebla są ważnymi graczami na tym rynku, występując nie tylko jako emitenci dłużnych papierów wartościowych, traktowanych jako źródło finansowania lokalnej infrastruktury publicznej, ale również jako inwestorzy inwestujący środki finansowe na rynku prywatnym w kontekście zarządzania gotówką⁸.

Kolejną, trzecią funkcją rynku finansowego jest alokacja kapitału. Wiąże się ona nierozdzielnie z pojęciem efektywności ekonomicznej – na rynku ma miejsce proces podziału zasobów pomiędzy te zastosowania, które są najbardziej efektywne i przynoszą największy zysk. Za pośrednictwem rynku finansowego odbywa się więc transfer zasobów finansowych do najbardziej efektywnych sektorów gospodarki, co z kolei zwiększa ogólny poziom efektywności wykorzystania tych funduszy, a w rezultacie przyczynia się do rozwoju gospodarczego. W tym sensie rynek finansowy umożliwia zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów. W ekonomii neoklasycznej nawiązuje się do koncepcji efektywności alokacyjnej, rozumianej jako optymalizacja relacji między nakładami i efektami ekonomicznymi, przy danym otoczeniu instytucjonalnym. Pogłębione badania nad tak rozumianą efektywnością z punktu widzenia gospodarki prowadził włoski ekonomista V. Pareto. Zgodnie z nimi alokacja zasobów jest efektywna wtedy, gdy nie jest możliwe polepszenie sytuacji jednego podmiotu bez jednoczesnego pogarszania sytuacji drugiego, co pozwala tym samym ocenić, czy uzyskiwana relacja nakładów i rezultatów ma właściwe proporcje (efektywność w sensie Pareto). Z kolei w nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) nawiązuje się do efektywności adaptacyjnej, czyli efektywności rozumianej w kontekście elastyczności instytucjonalnej i zdolności dostosowawczych instytucji do zmieniających się warunków otoczenia⁹. Kluczową rolę przypisuje się w tym zakresie sprawnie działającym instytucjom (formalnym i nieformalnym), ograniczającym koszty transakcyjne, a w rezultacie zwiększającym wspomnianą efektywność adaptacyjną.

Uwzględniając kluczową z punktu widzenia niniejszego opracowania problematykę badawczą, warto nawiązać do specyfiki efektywności sektora publicznego oraz związanych z tym trudności pomiaru nie tylko kosztów publicznych, ale

⁷ J. Czempas, *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, w: *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 485.

⁸ J.E. Petersen, R. Ciccarone, *Financial Markets and State and Local Governments*, w: R.D. Ebel, J.E. Petersen (red.), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 682-726.

⁹ D.C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, New Jersey 2010, s. 6.

przede wszystkim wyników/efektów publicznych¹⁰. Wspomniany wątek badawczy jest coraz częściej podejmowany również w polskiej literaturze przedmiotu, także w aspekcie aktywności jst i finansów samorządowych. Jako dominujące zagadnienia badawcze w tym zakresie można wskazać m.in. problemy efektywności samorządowych wydatków budżetowych, kwestie wskaźników i metod pomiaru efektywności podsektora samorządowego, a także problematykę instrumentów efektywnego zarządzania finansami lokalnymi¹¹.

Ostatnia, czwarta z wymienionych funkcji rynku finansowego to wycena kapitału i ryzyka. Inwestorzy w swoich decyzjach inwestycyjnych kierują się zasadą maksymalizacji zysku przy akceptowanym przez nich poziomie ryzyka. Jak podkreśla S. Thiel, zakładając, że dokonują oni swoich wyborów w sposób racjonalny i świadomy, z uwzględnieniem dotychczasowych oraz prognozowanych wyników gospo-

¹⁰ Jako przyczyny utrudniające precyzyjny pomiar kosztów publicznych można wymienić: (1) celowe zaniżanie przez władze publiczne rzeczywistych kosztów działań publicznych; (2) trudności w przypisaniu kosztów do konkretnych zadań publicznych; (3) „wypychanie” wydatków poza budżet publiczny; (4) trudności w określeniu stopnia wykorzystania majątku publicznego przy realizacji określonych zadań publicznych; (5) administracyjne zawłaszczanie środków budżetowych przez świadczących usługi publiczne np. na nieracjonalny wzrost wynagrodzeń w administracji publicznej; (6) wzrost zatrudnienia, (7) nepotyzm w administracji publicznej; (8) korupcję w administracji publicznej; (9) nadmierne upolitycznienie decyzji dotyczących wydatków publicznych (prymat racjonalności politycznej nad racjonalnością ekonomiczną); (10) czynniki określane w literaturze anglosaskiej pojęciem *X-inefficiency factors*, czyli jako trudne do zdefiniowania i zmierzenia, ale mające istotny wpływ na poziom kosztów publicznych (np. kulturowe, klimatyczne itp.). Szerzej na ten temat w: A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, *Public sector efficiency evidence for new EU Member States and emerging markets*, „ECB Working Paper Series” 2006, no. 581, s. 9-15. Z kolei jako przyczyny utrudniające pomiar efektów/korzyści publicznych wymienia się zwykle następujące uwarunkowania: (1) cele stawiane przed instytucjami publicznymi mają charakter jakościowy i trudno je skwantyfikować – nie da się np. precyzyjnie zmierzyć efektów działalności takich instytucji, jak sądy, wojsko czy szeroko rozumiana administracja publiczna itp.; (2) efekty niektórych wydatków publicznych występują z opóźnieniem i często odczuwają je dopiero przyszłe pokolenia – oznacza to, że nie dysponujemy precyzyjnym rozkładem w czasie nakładów i efektów, a to jest przecież jeden z niezbędnych warunków pomiaru efektywności; (3) wycena efektów związanych z wydatkami publicznymi nie opiera się na cenach rynkowych – jak ma to miejsce w podmiotach prywatnych – nawet jeśli korzystanie z pewnych dóbr i usług publicznych jest odpłatne, to zwykle opłaty nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów wytworzenia dóbr i usług publicznych. Porównaj M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 49.

¹¹ Szerzej na temat problematyki efektywności na poziomie samorządu terytorialnego w następujących opracowaniach: M. Jastrzębska, *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6(84), cz. 1, s. 43-53; K. Kluza, *Efektywność polskich jednostek samorządu terytorialnego na tle samorządów w Unii Europejskiej – weryfikacja adekwatności dochodów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12(191), s. 15-24; T. Skica, *Efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 271, t. 2, s. 306-316; B. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2011, nr 10, s. 223-236; B. Guziewska, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5-6, s. 71-8; B. Karbownik, G. Kula, *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, „Materiały i Studia NBP” 2009, nr 242, s. 1-49.

darki, poszczególnych branż i poszczególnych emitentów, można przyjąć, że decyzje te w skali makro prowadzą do przepływu środków finansowych do sektorów odznaczających się najwyższą dochodowością i efektywnością. Sytuacja na rynku finansowym może więc być traktowana jako swoisty barometr ogólnej sytuacji w gospodarce i finansach publicznych, może również wyprzedzająco sygnalizować prawdopodobne zmiany/trendy koniunktury gospodarczej. U. Banaszczak-Soroka zwraca jednak uwagę na fakt, że nie zawsze rynek odzwierciedla i wycenia walory w sposób obiektywny. Często zdarza się, że do głosu dochodzą emocje inwestorów i w rezultacie kształtowana jest nieadekwatna do realnej sytuacji cena notowanych na rynku instrumentów finansowych¹². Jedną z przyczyn nieracjonalnych zachowań inwestorów jest występująca na tym rynku asymetria informacji – nie wszyscy inwestorzy mają jednakowy dostęp do informacji istotnych z punktu widzenia podejmowanych decyzji inwestycyjnych. B. Żurawik, nawiązując do przykładu irracjonalnych działań inwestorów giełdowych, trafnie konkluduje: „lukę, jaką pozostawia asymetria informacji, mogą wypełnić emocje”¹³.

Specyfika rynku finansowego przejawia się w jego heterogeniczności, a związana z tym segmentacja ma istotne znaczenie w kontekście możliwości uczestnictwa na nim podmiotów publicznych, w tym także jst. Najbardziej ogólnym, proponowanym w teorii finansów podziałem analizowanego rynku jest podział na pięć segmentów, tj.:¹⁴

- 1) rynek pieniężny,
- 2) rynek kapitałowy,
- 3) rynek instrumentów pochodnych,
- 4) rynek walutowy,
- 5) rynek depozytowo-kredytowy.

Pierwszy z wymienionych segmentów w ramach aktywności jst umożliwia obrót krótkoterminowymi instrumentami dłużnymi (kluczowym kryterium wyodrębnienia rynku pieniężnego jest więc kryterium zapadalności instrumentów finansowych) przede wszystkim w celu utrzymania i poprawy płynności finansowej. Jako przykład instrumentów związanych z tym rynkiem w obszarze finansów lokalnych mogą posłużyć krótkoterminowe bony komunalne. W ramach przedmiotowego rynku dokonywane są również transakcje o charakterze lokacyjnym o terminie realizacji nie dłuższym niż jeden rok (np. lokaty *a vista* – na żądanie, lokaty *overnight* itp.).

Drugi z wymienionych segmentów, tj. rynek kapitałowy, umożliwia jst pozyskiwanie kapitału pozwalającego na realizację długookresowych i rozwojowych za-

¹² U. Banaszczak-Soroka, wyd. cyt., s. 19.

¹³ B. Żurawik, *Irracjonalność zachowań inwestorów giełdowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 2, cz. 2, s. 204.

¹⁴ Porównaj K. Jajuga, *Rynki i instrumenty finansowe – wprowadzenie*, w: K. Jajuga, T. Jajuga, *Inwestycje. Instrumenty finansowe. Ryzyko finansowe. Inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 17; G. Blicharz, B. Oręziak, M. Wielec (red.), *Rynek finansowy. Zapobieganie przyczynom przestępczości*, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2021, s. 24.

dań inwestycyjnych. Może się to odbywać w formie zaciągania przez jst kredytów średnio- i długookresowych, a także emisji średnio- i długoterminowych obligacji komunalnych. Podstawową formą rynku kapitałowego jest rynek papierów wartościowych, przy czym ze względu na charakter tych papierów może to być rynek udziałowy (np. udziały i akcje w spółkach samorządowych) oraz rynek dłużny (np. obligacje komunalne).

Jeszcze do niedawna rynek kapitałowy w Polsce był dzielony według kryterium miejsca obrotu na publiczny (proponycja nabycia instrumentów finansowych kierowana do co najmniej 150 adresatów) bądź niepubliczny (proponycja kierowana do mniej niż 150 adresatów). Drugiej z wymienionych opcji, czyli tzw. oferty prywatnej (*private offering*), nie dotyczyły obostrzenia, którym podlegała oferta publiczna, a warunki niezbędne do spełnienia przez nią ograniczały się wyłącznie do regulacji ustawy o obligacjach¹⁵ i kodeksu spółek handlowych¹⁶. W 2019 roku w drodze nowelizacji Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych¹⁷ zniesiono podział na ofertę publiczną i niepubliczną. W konsekwencji zrezygnowano z proponcji prywatnej, skierowanej do mniej niż 150 adresatów. Tym samym nowe przepisy wprowadziły zasadę, że wszystkie emisje obligacji muszą być publiczne, a także obowiązek poddawania się emitentów instrumentów finansowych szerszej kontroli KNF. Co istotne, dla emisji samorządowych nie jest jednak wymagany obowiązek sporządzania prospektów emisyjnych. Wprowadzono natomiast obowiązek notyfikowania do KNF każdej emisji publicznej – w tym również dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez jst. KNF prowadzi jawną ewidencję papierów emitowanych w formie oferty publicznej. Od 1 lipca 2019 roku w ramach działań dotyczących wzmocnienia nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce (pokłosie tzw. afery Getback) wprowadzono również obowiązek rejestracji niepublicznych obligacji korporacyjnych i komunalnych w Rejestrze Zobowiązań Emitentów (RZE) – specjalnym rejestrze utworzonym przy Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych¹⁸.

Warto podkreślić, że obligacje komunalne w Polsce były do tej pory emitowane głównie na rynku niepublicznym. Jak zauważa M. Jastrzębska, złożona procedura emisji na rynku publicznym, szeroki zakres obowiązków informacyjnych emitentów (np. obowiązek sporządzania prospektu emisyjnego), a także wysokie koszty

¹⁵ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 454.

¹⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 1526, z późn. zm.

¹⁷ Dz.U. 2019 poz. 2217.

¹⁸ Dane w tym zakresie dotyczące m.in. łącznej wartości nominalnej wszystkich emitentów, wartości poszczególnych serii obligacji oraz miejsca rejestracji obligacji (KDPW lub poza KDPW) można znaleźć pod adresem internetowym: <https://rze.info/>. Szerzej na temat nowych zasad rejestracji obligacji nieskarbowych również w opracowaniu: C.B. Martysz, *Polski rynek obligacji nieskarbowych – nowe zasady rejestracji obligacji oraz analiza rejestru zobowiązań emitentów*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2020, vol. 3(27), s. 91-107.

emisji (np. dotyczące wejścia na GPW, doradztwa finansowego, ratingu itp.) ewidentnie utrudniały jst, a nawet wręcz uniemożliwiały emisję na zasadach oferty publicznej¹⁹. Co charakterystyczne, nabywcami obligacji komunalnych w Polsce są przede wszystkim banki (szerzej na ten temat w podrozdziałach 4.3. i 4.4). Instrumenty te traktowane są przez nie jako atrakcyjne aktywa m.in. z tego powodu, że polski system prawny nie przewiduje możliwości ogłoszenia upadłości jst. Nie wyklucza to oczywiście możliwych opóźnień w spłatach zadłużenia i trudności finansowych, ale jednocześnie występuje niskie ryzyko braku możliwości odzyskania zainwestowanego kapitału. Dodatkowo solidną gwarancją dla banków jest majątek trwały jst, w tym nieruchomości komunalne oraz prawnie zagwarantowane źródła dochodów budżetowych. Wskazane okoliczności powodują, że banki relatywnie rzadko decydują się na sprzedaż tych obligacji na rynku wtórnym.

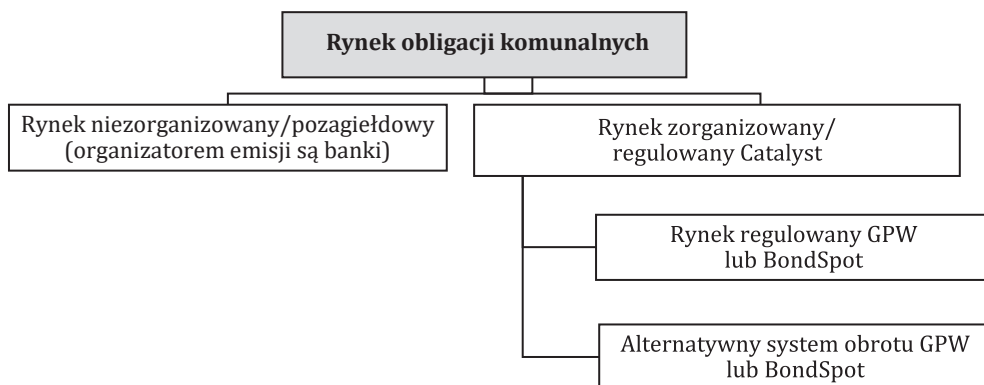
Wspomniany wcześniej rynek wtórny wiąże się z podziałem rynku kapitałowego ze względu na miejsce emisji i sposób sprzedaży instrumentów finansowych. O ile rynek pierwotny (*primary market*) oznacza tę część rynku finansowego, na której następuje sprzedaż przez emitenta nowych papierów wartościowych pierwotnym nabywcom, o tyle rynek wtórny (*secondary market*) oznacza tę część rynku, na której papiery wartościowe są odsprzedawane przez pierwotnych nabywców innym inwestorom (relacja inwestor – inwestor). Co charakterystyczne, jst są przede wszystkim uczestnikami rynku pierwotnego, najczęściej jako emitenci komunalnych papierów wartościowych, zdecydowanie rzadziej – jako inwestorzy na tym rynku. Ustawodawca dopuszcza w ograniczonym zakresie możliwość inwestowania przez jst wolnych środków w papiery wartościowe (np. skarbowe papiery wartościowe, tj. bony skarbowe i obligacje skarbowe, czy też papiery wartościowe wyemitowane przez inne jst, np. obligacje komunalne i bony komunalne).

Jeszcze inny podział rynku kapitałowego, tj. według kryterium sfery obrotu, wyodrębnia rynek regulowany, rynek giełdowy oraz rynek pozagiełdowy. Istotą rynku regulowanego jako sformalizowanego systemu obrotu instrumentami finansowymi dopuszczonymi do tego obrotu jest kojarzenie ofert nabycia i zbycia wspomnianych instrumentów w sposób zorganizowany, zapewniający inwestorom powszechny i równy dostęp do informacji rynkowej. Rynek ten może mieć charakter rynku giełdowego oraz pozagiełdowego. Komponentem rynku giełdowego w Polsce jest Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW), jednak trudno ją określić jako kluczowy obszar aktywności jst. Papiery wartościowe emitowane przez emitentów samorządowych możemy natomiast znaleźć na rynku Catalyst²⁰. Usytuowanie tego rynku w kontekście ogólnego podziału rynku obligacji komunalnych i związanych

¹⁹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 153.

²⁰ Szerzej na ten temat w: J. Włodarek, *Rynek Catalyst w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 97-218.

z tym alternatywnych sposobów emitowania wspomnianych papierów wartościowych przez jst zobrazowano na rys. 4.1.



Rys. 4.1. Struktura rynku obligacji komunalnych w Polsce jako segmentu rynku finansowego

Źródło: opracowanie własne.

Catalyst to łączna nazwa dla czterech platform obrotu instrumentami dłużnymi, prowadzonych przez GPW oraz BondSpot²¹. W każdej z tych instytucji prowadzone są po dwie platformy obrotu: jedna w formule pozagiełdowego rynku regulowanego oraz jedna w ramach alternatywnego systemu obrotu (ASO)²². Obrót obligacjami w ramach Catalyst odbywa się za pośrednictwem licencjonowanych domów i biur maklerskich, zobowiązanych do przestrzegania standardów ustalonych przez regulacje prawne dotyczące obrotu papierami wartościowymi wyznaczone przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) oraz organizatorów rynku (GPW i BondSpot)²³.

Z badań P. Zawadzkiej wynika, że polskie gminy w ramach rynku Catalyst najczęściej korzystają z platform rynku regulowanego – zarówno rynku regulowanego GPW, jak i rynku regulowanego BondSpot – oraz alternatywnego systemu obrotu organizowanego przez GPW. Z kolei ich zainteresowanie alternatywnym systemem obrotu BondSpot jest relatywnie niewielkie²⁴. Od powstania platformy giełdowej

²¹ Jest to spółka akcyjna prowadząca polski rynek pozagiełdowy. Pierwotną jej nazwą była Centralna Tabela Ofert (CeTO). Od 2009 roku spółka w wyniku aliansu strategicznego z MTS GROUP zmieniła nazwę na BondSpot SA.

²² Porównaj J. Zieliński, *Obligacje komunalne na rynku Catalyst w latach 2011-2015*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1, s. 229.

²³ J. Klepacki, *Rynek finansowy w Polsce. Ujęcie praktyczne*, „Studia i Monografie” 2018, nr 79, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi, Łódź, s. 74.

²⁴ P. Zawadzka, *Autoreferat przedstawiający opis dorobku oraz osiągnięć naukowych*, Załącznik nr 2 do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego, s. 9, https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/stopnie-naukowe/habilitacje/Autoreferat_2.pdf, dostęp 3.03.2022.

Catalyst, tj. od 2009 roku, notowano na niej łącznie 136 obligacji komunalnych wyemitowanych przez 41 emitentów samorządowych (gmin, powiatów i województw) o łącznej wartości emisji ok. 33 mld zł²⁵. Niewątpliwym problemem jest natomiast relatywnie niewielki obrót tymi aktywami na analizowanym rynku. W literaturze przedmiotu wyrażana jest więc często opinia, że stworzenie platformy giełdowej Catalyst nie przyczyniło się do tak spektakularnego rozwoju samorządowego rynku papierów wartościowych, jak oczekiwano²⁶.

Przykładem nieregulowanego rynku pozagiełdowego jest rynek OTC (*Over the Counter Market*), nazywany często rynkiem alternatywnym, stanowi bowiem alternatywę dla tych firm, które nie chcą być notowane na standardowych giełdach ze względu na związane z tym koszty i długotrwałe procedury. Transakcje na rynku OTC są zawierane bezpośrednio między uczestnikami rynku, a więc nie ma instytucji nadzorującej. Rynek pozagiełdowy obejmuje przede wszystkim rynek instrumentów pochodnych, rynek walutowy i rynek depozytów międzybankowych, a więc siłą rzeczy nie jest to rynek *stricte* związany z aktywnością jst. Jako polski przykład nieregulowanego rynku pozagiełdowego można podać rynek Forex (*Foreign Exchange Market*), na którym odbywa się handel walutami.

Trzecim segmentem rynku finansowego, obok pieniężnego i kapitałowego, jest rynek instrumentów pochodnych, zwany też rynkiem terminowym. Jego istota przejawia się w specyfice instrumentów pochodnych, nazywanych inaczej derywatami. Są to instrumenty, których cena zależy bezpośrednio lub pośrednio od ceny lub wartości innych instrumentów finansowych, nazywanych instrumentami bazowymi (szerzej na ten temat w podrozdziale 4.3). W kontekście podsektora samorządowego wyklucza się wykorzystywanie tych instrumentów w celach spekulacyjnych, natomiast dopuszcza się w celach związanych z zarządzaniem długiem publicznym i zabezpieczaniem się przed ryzykiem zadłużeniowym (tzw. *hedging*)²⁷.

Kolejny z wymienionych wcześniej segmentów rynku finansowego to rynek walutowy. Jego kluczową kategorią jest kurs walutowy odzwierciedlający stosunek ceny między dwiema walutami. Analizowany rynek ma marginalne znaczenie w aspekcie aktywności na nim samorządu terytorialnego, chociażby dlatego, że jst, zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie mogą za-

²⁵ Dane GPW Catalyst: <https://gpwcatalyst.pl/statystyki>, dostęp 3.03.2022.

²⁶ D. Hajdys, *Architektura rynku obligacji komunalnych w Polsce w świetle obowiązujących przepisów prawa*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3, s. 16.

²⁷ Porównaj *GFOA Best Practice: Use of Debt-Related Derivatives and Development of Derivatives Policy*, Government Finance Officers Association's Committee on Government Debt Management, 2010; T. Nieborak, S. Huczek, *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 5-16; M. Bitner, *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 44-54; P. Zawadzka, *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 409.

ciągać zobowiązań finansowych w walutach obcych²⁸. Istniejące tylko nieliczne wyjątki prawne²⁹ w tym zakresie powodują, że w strukturze zobowiązań jst dominuje zadłużenie krajowe (np. na koniec 2020 roku stanowiło ono ok. 76% zadłużenia ogółem tych jednostek), a tym samym ryzyko kursowe przejawiające się wrażliwością poziomu długu i kosztów jego obsługi na zmiany kursu walutowego ma zdecydowanie bardziej ograniczony wpływ na finanse podsektora samorządowego niż rządowego. Należy dodać, że w polskich realiach ryzyko długotrwałej deprecjacji krajowej waluty stwarza najwyższe zagrożenie dla budżetów największych miast, ponieważ to przede wszystkim te jednostki mają zobowiązania w walutach obcych³⁰, wpływając na zwiększenie obciążeń ich budżetów wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia oraz kosztów inwestycji publicznych realizowanych z wykorzystaniem instrumentów dłużnych.

Ostatni segment rynku finansowego to rynek depozytowo-kredytowy. Transakcje na nim zawierane są związane z udzielaniem kredytów i pożyczek oraz przyjmowaniem lokat bankowych przez określone instytucje sektora finansowego (np. banki komercyjne, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, inne podmioty świadczące usługi w tym zakresie). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że instrumenty finansowe związane z analizowanym rynkiem charakteryzują się zwykle niższą płynnością, mniejszym poziomem skomplikowania oraz niższym ryzykiem niż w przypadku instrumentów wykorzystywanych w ramach wcześniej opisanych segmentów rynku finansowego³¹. Jak zauważa J. Kudła, wynika to z lepszych możliwości oceny ryzyka przez banki w porównaniu z innymi inwestorami rynku. Składają się na to długoterminowe relacje między bankiem a jego klientami, sformalizowane procedury oceny wiarygodności kredytowej oraz ściśle sformalizowany nadzór bankowy itp.³²

²⁸ Tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 305. Zgodnie z art. 93 ust. 1: „Jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji”. Przepis ten nie znajduje jednak zastosowania w odniesieniu do papierów wartościowych nominowanych w walutach obcych i emitowanych na zagranicznych rynkach kapitałowych w formie obligacji komunalnych o terminie wykupu dłuższym niż rok. Samorząd terytorialny jako emitent takich obligacji jest zobligowany do uzyskania oceny wiarygodności kredytowej agencji ratingowej uznanej na rynku kapitałowym, na którym mają być wyemitowane wspomniane papiery wartościowe. Szerzej na ten temat w dalszej części rozdziału.

²⁹ Określało je pierwotnie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, zastąpione następnie Rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 grudnia 2010 r. o analogicznym tytule (tab. 4.1).

³⁰ Przykładowo w Warszawie udział zobowiązań w walutach obcych w 2020 roku wyniósł 4,6%.

³¹ A. Paździor (red.), *Finanse*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 2014, s. 21.

³² J. Kudła, *Instrumenty finansowe i ich zastosowanie*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2009, s. 18.

Należy wyraźnie podkreślić, że instytucje sektora bankowego są głównymi partnerami jst na rynku finansowym. Samorząd terytorialny jest przez nie postrzegany jako podmiot związany z większym, w porównaniu z podmiotami sektora prywatnego, bezpieczeństwem ekonomicznym³³. Jednostki samorządu terytorialnego traktowane są jako atrakcyjni i wiarygodni klienci bankowi, charakteryzujący się stabilnymi źródłami dochodów. Niewątpliwie na takie postrzeżenie dłużników samorządowych przez sektor bankowy wpływa również fakt, że w polskim systemie prawnym nie ma możliwości ogłoszenia bankructwa jst.

Szeroka współpraca samorządu terytorialnego z bankami odbywa się na różnych płaszczyznach, a jako przykłady można podać m.in.³⁴: otwieranie i prowadzenie bieżącego rachunku bankowego oraz rachunków funduszy celowych i specjalnych, w tym rachunków związanych z rozliczaniem środków otrzymywanych z funduszy Unii Europejskiej; udzielanie kredytów i pożyczek; udzielanie gwarancji bankowych; wykonywanie przez bank czynności zleconych w zakresie emisji komunalnych papierów wartościowych; prowadzenie rozliczeń bezgotówkowych w systemie elektronicznym; obsługę kasową jst; deponowanie środków przez jst na negocjowanych, oprocentowanych lokatach terminowych; automatyczne lokowanie środków finansowych znajdujących się na rachunku bieżącym jst na koniec dnia, w tym lokaty typu *overnight* itp.

4.2. Prawno-ekonomiczne determinanty aktywności jst na rynku finansowym

Uczestnictwo jst na rynku finansowym determinują zarówno ogólne zasady gospodarki publicznymi środkami pieniężnymi, jak i szczegółowe regulacje prawne dotyczące uczestnictwa jednostek sektora finansów publicznych na tym rynku.

W sposób bardzo ogólny nawiązuje do tych kwestii konwencja międzynarodowa odnosząca się do modelowego systemu samorządności lokalnej, tj. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)³⁵. Zgodnie z jej art. 9 ust. 8: „Dla potrzeb finan-

³³ E. Bogacka-Kisiel, D. Korenik, *Badanie zdolności kredytowej samorządu terytorialnego przez bank komercyjny*, w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 211.

³⁴ Porównaj E. Kowalewska, *Bankowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 133(1), t. 1, s. 197-206; M. Zdebel, *Obsługa bankowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: L. Patrzałek (red.), *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 379-390; W. Srokosz, *Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 5, s. 32-39.

³⁵ EKSL została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku, a do polskiego systemu prawnego weszła w 1994 roku. Polska ratyfikowała ją w całości pod pierwotną nazwą Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607). W 1996 roku zmieniono nazwę dokumentu na obecnie obowiązującą, tj. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1996 nr 154, poz. 1107).

sowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem”. Podobny zapis, aczkolwiek sformułowany w sposób znacznie bardziej szczegółowy i restrykcyjny, występuje w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego (EKSR), tj. konwencji międzynarodowej mającej charakter paranormatywny, określającej m.in. standardy, które państwa – sygnatariusze tej Karty – powinny respektować, w kontekście gwarancji samorządności ich regionów³⁶. Zgodnie z art. 14 ust. 6 powołanego dokumentu: „Regiony mają, w granicach określonych prawem, dostęp do rynku kapitałowego w celu pokrycia swoich wydatków kapitałowych poprzez zaciąganie pożyczek, pod warunkiem że są w stanie wykazać zdolność do obsługi długu w całym okresie spłaty z własnych dochodów” (tłum. autora).

O możliwościach aktywności jst na rynku finansowym przesądza również sposób zorganizowania sektora finansów publicznych w poszczególnych państwach oraz obowiązujące w nich reguły gospodarowania środkami publicznymi. W Polsce regulującym to kluczowym aktem prawnym jest wspomniana już wcześniej wielokrotnie ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z nią (art. 44 ust. 3) jst jako jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi, co w szczególności wyraża się przez konieczność respektowania zasady wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Ponadto ustawodawca obliguje organy zarządzające mieniem samorządowym do szczególnej staranności przy wykonywaniu tego zarządu. Potwierdza to analiza przepisów ustaw samorządowych. Przykładowo w ustawie o samorządzie gminnym reguluje to następujący zapis: „Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona”³⁷. Zasadę szczególnej staranności formułuje także ustawa o samorządzie powiatowym³⁸, zgodnie z którą zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością. Dotyczy to również ustawy o samorządzie województwa³⁹, w której ustawodawca nakłada na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem województwa obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrony. Realizacja kryterium szcze-

³⁶ EKSR jest dokumentem przyjętym przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy 5 czerwca 1997 roku w Strasburgu. Jak dotąd Polska nie ratyfikowała tego dokumentu.

³⁷ Artykuł 50 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U. 2022 nr 559.

³⁸ Artykuł 50 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity: Dz.U. 2022 nr 528.

³⁹ Artykuł 60a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity: Dz. U. 2022 nr 547.

gólnej staranności dotyczy m.in. obszaru podejmowania decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych jst w związku z aktywnością tych jednostek na rynku finansowym. Jak podkreśla M. Kisała, szczególna staranność wiąże się z racjonalnym gospodarowaniem zasobami, wykorzystywaniem ich zgodnie z przeznaczeniem, istniejącą potrzebą oraz celem jej realizacji. Działania takie powinny być także zgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz wiedzą i doświadczeniem decydentów publicznych. Kluczową konsekwencją stosowania kryterium szczególnej staranności jest minimalizowanie ryzyka pojawiającego się w kontekście zarządzania mieniem samorządowym i jego składnikami⁴⁰.

O możliwościach aktywności na rynku finansowym przesądza również sposób organizacji sektora finansów publicznych w danym państwie. Ten wątek wymaga niewątpliwie szerszego rozwinięcia. W polskich realiach wspomniany sektor obejmuje trzy komponenty, tj. podsektory rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Interesujący nas w sposób szczególny podsektor samorządowy tworzą⁴¹: jst i ich związki; związki metropolitalne; samorządowe jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ-y), dla których jst są podmiotami założycielskimi; samorządowe instytucje kultury; samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania określonych zadań publicznych. Należy podkreślić, że pełnoprawnymi, aktywnymi uczestnikami rynku finansowego są przede wszystkim jst oraz związane z nimi spółki komunalne. Znacznie węższy zakres uprawnień z tym związanych mają również SP ZOZ-y.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania finansowe jako kredytobiorcy i pożyczkobiorcy na rynku bankowym i pozabankowym, a także występować jako emitenci komunalnych papierów wartościowych na rynku kapitałowym. Mają też uprawnienia do lokowania wolnych środków budżetowych w wybranych przez siebie bankach. Mogą również posiadać, obejmować lub nabywać udziały lub akcje w spółkach komunalnych. Należy wspomnieć, że najczęstszą formą organizacyjno-prawną tej działalności w sferze użyteczności publicznej są samorządowe zakłady budżetowe, natomiast poza tą sferą – spółki kapitałowe (spółki z o.o. oraz spółki akcyjne)⁴². A zatem tylko komunalne spółki kapitałowe mogą być aktywnymi uczestnikami rynku finansowego.

Samorządowe jednostki budżetowe świadczą lokalne usługi publiczne o charakterze nieodpłatnym bądź wykonują zadania administracji publicznej, działając wyłącznie w zakresie pełnomocnictwa udzielonego przez jst. Nie mają osobowości

⁴⁰ M. Kisała, *Kryterium szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem samorządowym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, t. XXX, nr 4, s. 34 i 40.

⁴¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 305, z późn. zm., art. 9.

⁴² Dotyczy to tylko gmin i województw. Powiaty nie mogą prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym), a tym samym nie mogą tworzyć spółek prawa handlowego.

prawnej, a w sensie gospodarki finansowej są ściśle powiązane z budżetem jst – ich wydatki pokrywane są bezpośrednio z tego budżetu, a ich dochody odprowadzane są na jego rachunek (tzw. gospodarka budżetowa, budżetowanie brutto). Samorządowe jednostki budżetowe nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych np. w formie kredytów lub pożyczek, a także nie mogą obejmować lub nabywać udziałów lub akcji w spółkach czy też nabywać obligacji emitowanych przez inne podmioty. Formuła budżetowania brutto wyklucza również możliwość posiadania wolnych środków budżetowych i lokowania ich w wybranych przez siebie bankach. Reasumując, samorządowe jednostki budżetowe nie mogą być aktywnymi uczestnikami rynku finansowego.

Samorządowe zakłady budżetowe, mimo że wykonują swoje zadania odpłatnie i pokrywają część kosztów swojej działalności z przychodów własnych, podobnie jak samorządowe jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej. Są formą organizacyjno-prawną związaną z gospodarką finansową prowadzoną w formule budżetowania netto, co oznacza ich powiązanie „wynikowe” z budżetem, tj. nadwyżką bądź dotacją z budżetu. Jedyną więc dopuszczalną prawnie formą zasilenia finansowego tych jednostek są dotacje z budżetu jst. Tym samym jednostki te nie są uprawnione do poszukiwania kapitału na rynku finansowym.

Z kolei samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ-y) to podstawowe formy organizacyjno-prawne samorządowych podmiotów leczniczych prowadzących swoją gospodarkę finansową na podstawie Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁴³. Zgodnie z zasadą samodzielności finansowej z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów pokrywają one koszty swojej działalności oraz regulują swoje zobowiązania⁴⁴. SP ZOZ-y mogą uzyskiwać środki finansowe z odpłatnej działalności leczniczej, z wydzielonej działalności innej niż lecznicza, z odsetek od lokat itp. Co istotne, zobowiązania i należności tych podmiotów w przypadku ich ewentualnej likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami jst. Stąd często dług analizowanych jednostek określany jest jako potencjalny dług jst⁴⁵. W tym kontekście skutki aktywności SP ZOZ-ów na rynku finansowym, w tym ich ewentualne straty finansowe oraz zadłużenie, mogą zagrażać stabilności finansowej samorządu terytorialnego. Między innymi z tych powodów jst jako podmioty tworzące mają obowiązek nadzoru nad gospodarką finansową SP ZOZ-ów, w tym również w zakresie gospodarki finansowej i prawidłowości gospodarowania

⁴³ Dz.U. 2021 poz. 711.

⁴⁴ Według stanu na koniec 2020 roku zobowiązania samorządowych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zamknęły się kwotą ok. 5,5 mld zł. Porównaj *Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw./2020*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 31 marca 2021, s. 7.

⁴⁵ Inaczej dług warunkowy (*contingent debt*), rozumiany jako finansowe zobowiązania jst nieuwzględnione w ich sprawozdawczości budżetowej, którego źródłem są przyszłe zobowiązania wynikające w tym przypadku ze specyfiki funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. Porównaj K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 187.

mieniem. Dotyczy to także zadłużenia, przyczyn jego powstawania, monitorowania jego poziomu, sposobu zarządzania nim, prowadzenia ewidencji oraz wykazywania w sprawozdawczości SP ZOZ-ów⁴⁶.

Kolejna forma organizacyjno-prawna to samorządowe instytucje kultury. Zgodnie art. 27 Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁴⁷ instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania, co teoretycznie nie wyklucza aktywności tych jednostek na rynku finansowym. Przykładowo na koniec 2000 roku były one zadłużone na łączną kwotę ok. 94,2 mln zł⁴⁸.

W odniesieniu do problematyki rynku finansowego warto również wspomnieć o innych formach organizacyjno-prawnych aktywności jst. Są to: (1) związki samorządowe (komunalne), w tym związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne oraz (2) związki metropolitalne⁴⁹. Pierwsze z wymienionych stanowią sformalizowaną publicznoprawną i dobrowolną formę współdziałania lokalnych jst, tj. gmin i powiatów wykonujących wspólnie określone zadania publiczne. Co istotne, związki te mają osobowość prawną i własną strukturę organizacyjną, a do ich utworzenia niezbędne są stosowne uchwały organów stanowiących współpracujących ze sobą jednostek terytorialnych. Zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (według stanu na dzień 20.02.2019), w Polsce funkcjonowało: 313 związków międzygminnych, 7 związków powiatów i 8 związków powiatowo-gminnych⁵⁰. Z kolei związki metropolitalne mogą realizować zadania publiczne należące do zakresu działania dużego miasta współpracującego z powiązanymi funkcjonalnie jednostkami terytorialnymi. Ta forma współpracy dotyczy więc silnie zurbanizowanych obszarów, spójnych przestrzennie i funkcjonalnie, obecnie zaś dotyczy tylko jednego obszaru funkcjonalnego, tj. związku metropolitalnego w województwie śląskim (Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii)⁵¹. Podejmowane są natomiast inicjatywy legislacyjne dotyczące powstania analogicznych związków w województwie pomorskim (Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot) oraz łódzkim (Łódzki Obszar Metropolitalny).

⁴⁶ Porównaj *Informacja o wynikach kontroli koordynowanej. Kontrola zadłużenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, Kraków 2018, s. 17.

⁴⁷ Tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 194.

⁴⁸ *Zadłużenie sektora finansów publicznych...*, s. 7.

⁴⁹ Szerzej na ten temat: M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

⁵⁰ <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-miedzygminne-zw/23826,Zwiazki-miedzygminne-zwiazki-powiatow-oraz-zwiazki-powiatowo-gminne.html>, dostęp 1.05.2022.

⁵¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. 2017 poz. 730.

Analizując prawno-ekonomiczne determinanty aktywności jst na rynku finansowym, należy uwzględnić, że jst mogą występować na tym rynku w podwójnej roli. Po pierwsze, jako kapitałobiorcy (np. kredytodawcy/pożyczkobiorcy, emitenci komunalnych papierów wartościowych itp.)⁵², pod drugie, jako kapitałodawcy/inwestorzy posiadający wolny kapitał i lokujący go w określone instrumenty finansowe w celu zwiększenia zasobu publicznych aktywów. Najważniejsze regulacje prawne związane z pierwszą z wymienionych funkcji (jst jako kapitałobiorca) przedstawiono w tab. 4.1.

W odniesieniu do drugiej z wymienionych funkcji jst na rynku finansowym, tj. kapitałodawcy, tło legislacyjne dotyczące możliwości efektywnego lokowania nadwyżek środków pieniężnych przez samorząd terytorialny w sposób ogólny określa ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z jej art. 48, jednostki sektora finansów publicznych mogą dokonywać lokat wolnych środków z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu:

- 1) w skarbowych papierach wartościowych (tj. bonach skarbowych i obligacjach skarbowych),
- 2) w obligacjach emitowanych przez jst (czyli tzw. obligacjach komunalnych),
- 3) na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) w formie depozytu u ministra finansów.

Działalność lokacyjna jst w Polsce podlega określonym ograniczeniom legislacyjnym dotyczącym zarówno rodzaju środków, które mogą być lokowane na rynku finansowym, jak i wykorzystywanych w tym celu instrumentów⁵³. Zdecydowanie najpopularniejszą formą lokowania wolnych środków przez jst są lokaty bankowe, zwane również depozytami bankowymi. Pojęciem tym na rynku finansowym określa się inwestycję finansową polegającą na powierzeniu środków finansowych bankowi przez inwestora (zwanego depozytariuszem) na określony czas za określone odsetki. Należy jednocześnie dodać, że w odniesieniu do działalności lokacyjnej jst pojawia się wiele kontrowersji dotyczących wspomnianego wcześniej terminu „wolne środki”. Zwracają na to uwagę m.in. tacy autorzy, jak E. Rutkowska-Tomaszewska⁵⁴ czy też P. Galiński⁵⁵. Proponują jednocześnie, aby jako środki te traktować zarówno środki w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych (nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych), jak również środki pochodzące z nierozdysponowanej skumulo-

⁵² Jest to najbardziej popularna i zdecydowanie najczęstsza forma aktywności polskich jst na rynku finansowym.

⁵³ Por. P. Galiński, *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008-2011*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, R. 10, nr 4, cz. 3, s. 37-46.

⁵⁴ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 26.

⁵⁵ P. Galiński, wyd. cyt., s. 38-39.

Tabela 4.1. Kluczowe regulacje prawne dotyczące jest jako kapitałobiorcy – dłużnika na rynku finansowym

Regulacja prawna	Zakres regulacji
1	2
<p>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.</p> <p>Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 216 ust. 5: konstytucyjny pułap państwowego długu publicznego (dług samorządowy jest jego komponentem składowym) na poziomie 3/5 wartości PKB ■ art. 72 ust. 1: zamknięty katalog tytułów dłużnych (papiery wartościowe, zaciągnięte kredyty i pożyczki, przyjęte depozyty, zobowiązania wymagalne); ■ art. 86: próg ostrożnościowe i sanacyjne związane z długiem publicznym (próg pierwszy – relacja długu publicznego do PKB jest większa od 55%, ale mniejsza od 60%; próg drugi – relacja długu publicznego do PKB jest równa lub większa od 60%); ■ art. 89 ust. 1: zamknięty katalog celów wykorzystania instrumentów dłużnych (pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jest, finansowanie planowanego deficytu budżetu jest, spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej); ■ art. 89 ust. 2: spłata zobowiązań krótkoterminowych z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych powinna być dokonana w tym samym roku, w którym zostały one zaciągnięte lub wyemitowane; ■ art. 91 ust. 1: suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwałach budżetowej jest; ■ art. 91 ust. 2: konieczność uzyskania przez jest opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań (wyjątki: zobowiązania krótkoterminowe, podlegające spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane oraz zobowiązania o wartości nieprzekraczającej 0,5% planowanych dochodów bieżących, o ile suma zaciągniętych zobowiązań z tego tytułu w roku budżetowym nie przekroczyła 1% planowanych dochodów bieżących); ■ art. 92 ust. 1: jest mogą zaciągać tylko takie zobowiązania, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz w roku, przy czym jednocześnie: dyskonto od emitowanych przez jest papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej; kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna; ■ art. 93 ust. 1 i 2: zakaz zaciągania przez jest zobowiązań (zaciągania pożyczek lub kredytów, emisji papierów wartościowych, udzielania poręczeń i gwarancji), których wartość nominalna należała do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji; Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia przepisy, w których nie stosuje się tych ograniczeń, uwzględniając w szczególności specyfikę kredytów i pożyczek z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych, jak również biorąc pod uwagę możliwość wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań oraz ograniczenie wzrostu poziomu państwowego długu publicznego;

	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 212 ust. 1 pkt 6: wymóg określenia w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, zarówno krótkoterminowych, jak i długoterminowych; ■ art. 217 ust. 2: zamknięty katalog źródeł sfinansowania deficytu budżetowego (sprzedaż papierów wartościowych, kredyty, pożyczki, prywatyzacja majątku jst, wolne środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych, niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych); ■ art. 230 ust. 4 i 5: wymóg posiadania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie prawidłowości kwoty długu jst wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań; opinia ta ma charakter wiążący – w sytuacji, gdy jest ona negatywna, jst zobligowana jest do dokonania stosownych korekt uchwał; ■ art. 243: formuła indywidualnego wskaźnika zadłużenia jst jako swoistego „gorsetu” fiskalnego i dyscyplinującej lokalnej reguły fiskalnej limitującej planowane koszty obsługi zadłużenia; formuła wyliczania IWZ bazuje na średniej wielkości nadwyżki operacyjnej jst, wyliczanej za okres 3 lub 7 lat poprzedzających dany rok budżetowy, w którym będą zaciągane zobowiązania dłużne (w latach 2022-2025 wyboru długości okresu uwzględnianego przy wyliczaniu przedmiotowego wskaźnika dokonuje organ wykonawczy jst, natomiast od 2026 r. obowiązującym standardem w tym zakresie będzie okres 7-letni)
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b, c oraz d, a także ust. 10: właściwości rady gminy w zakresie podejmowania uchwał dotyczących: emisji obligacji oraz określenia zasad zbywania, nabywania i ich wykupu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta); zaciągania długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek; ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym; zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy; ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym; określenia wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 12 ust. 8 lit. b, c, d oraz e, a także ust. 9: właściwości rady powiatu w zakresie podejmowania uchwał dotyczących: emisji obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu; zaciągania długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek; ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd powiatu oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd powiatu w roku budżetowym; zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę powiatu; określenia wysokości sumy, do której zarząd powiatu może samodzielnie zaciągać zobowiązania
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 18 pkt 19 lit. b, c oraz d: właściwości sejmiku województwa w zakresie podejmowania uchwał dotyczących: emisji obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu; zaciągania długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek; ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym

Tabela 4.1., cd.

1	2
<p>Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 2 pkt 5: katalog podmiotów samorządowych upoważnionych do emisji obligacji (gmin, powiatów, województw, a także związków tych jednostek oraz jednostek władz regionalnych lub lokalnych innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej); ■ art. 6 ust. 1: określenie warunków emisji, a tym samym informacji, które powinna uwzględnić uchwała organu stanowiącego w sprawie emisji obligacji komunalnych; ■ art. 25 ust. 1 pkt 1: upoważnienie do emisji obligacji przychodowych; ■ art. 32-45: określenie procedur i zasad emisji obligacji – dotyczy również obligacji komunalnych
<p>Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 69: umowa kredytu; ■ art. 70: zdolność kredytowa
<p>Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ art. 720-724: umowa pożyczki
<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa</p>	<p>§ 2 ust. 1 i 2 oraz § 3: wyjątki od zakazu zaciągania przez jednostki zobowiązań, których wartość nominalna należy do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji (dotyczy zobowiązań nominowanych w walutach obcych); (1) kredyty i pożyczki zaciągnięte w międzynarodowych instytucjach finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy; (2) kredyty i pożyczki w bankach, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez te międzynarodowe instytucje finansowe; (3) kredyty i pożyczki od osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez te międzynarodowe instytucje finansowe; (4) kredyty i pożyczki od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową; (5) kredyty i pożyczki objęte poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa lub podmiotów wymienionych we wcześniejszych punktach; (6) kredyty i pożyczki zaciągnięte w celu współfinansowania przedsięwzięcia, którego jednym ze źródeł finansowania są środki uzyskane w wyniku zaciągania zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa lub podmiotów wymienionych we wcześniejszych punktach; (7) kredyty i pożyczki przeznaczane na pokrycie zobowiązań powstałych w wyniku obowiązków zwrotu środków w związku z niewypełnieniem warunków zawartych w umowie, na podstawie której zostały otrzymane od podmiotów wymienionych we wcześniejszych punktach oraz instytucji, których organem założycielskim jest Unia Europejska, w szczególności ze środków pochodzących z budżetu UE; (8) papiery wartościowe nominowane w walutach obcych: emitowane na zagranicznych rynkach kapitałowych w formie obligacji o terminie wykupu powyżej roku oraz emitowane lub wystawiane w celu ustanowienia zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, w związku z udzielanymi przez Skarb Państwa poręczeniami lub gwarancjami;</p> <p>§ 4: wymienione we wcześniejszym paragrafie wyjątki dotyczą tylko zobowiązań finansowych zaciąganych przez jednostki finansowania wydatków inwestycyjnych nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub przychodach; splate</p>

	<p>wcześniejsze zobowiązania w walutach obcych z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;</p> <p>§ 5: jst mogą zaciągać zobowiązania finansowe w drodze emisji obligacji na zagranicznych rynkach kapitałowych (dotyczy obligacji o terminie wykupu powyżej roku) pod warunkiem uzyskania oceny wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym, wydanej przez agencję ratingową uznaną na rynku kapitałowym, na którym mają być wyemitowane te papiery wartościowe</p>
<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego</p>	<p>§ 3 pkt 2: określenie katalogu tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (dotyczy również tytułów dłużnych jst), w tym: papierów wartościowych krótko- i długoterminowych; kredytów i pożyczek, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu; przyjęte depozyty, zobowiązania wymagalne</p>

Źródło: opracowanie własne.

wanej nadwyżki budżetowej, a także pozostałe środki przypadające na dany okres, z zastrzeżeniem, że nie mogą one pochodzić z tytułu dotacji otrzymanej z budżetu.

Reasumując, przez wolne środki samorządu terytorialnego należy generalnie rozumieć swoiste rezerwy finansowe znajdujące się w dyspozycji jst na jej rachunku bankowym – z wyłączeniem środków pochodzących z dotacji – które okresowo nie są niezbędne do dokonywania wydatków lub rozchodów związanych z realizacją zadań publicznych i funkcjonowaniem jst⁵⁶.

Warto dodać, że działalność jst jako inwestorów lokujących swoje rezerwy na rynku finansowym budzi sporo kontrowersji. Dotyczy to głównie lokowania wolnych środków w określone instrumenty finansowe. W literaturze przedmiotu często pojawia się pogląd, że misją samorządu terytorialnego nie jest pomnażanie swoich zasobów, lecz zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej. Jako kluczowe w tym zakresie wskazuje się więc kryteria interesu publicznego, a nie kryteria biznesowe, co w istotny sposób ogranicza możliwości jst jako uczestników rynku obrotu gospodarczego⁵⁷. Jak jednak słusznie zauważa S. Srocki, należy wziąć pod uwagę, że wspomniane wcześniej pomnażanie zasobów zwykle oznacza również wyższy poziom zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej⁵⁸.

Lokata bankowa jako produkt przeznaczony do deponowania wolnych środków przez jst uważana jest za jeden z najbardziej bezpiecznych instrumentów finansowych chociażby z tego powodu, że wypłata zgromadzonych na niej funduszy jest gwarantowana ustawowo przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny do wysokości równowartości 100 tys. euro⁵⁹. Tym samym ochroną gwarancyjną objęte są środki zdeponowane przez jst zarówno w bankach, jak i w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Ze względu jednak na aktualną, symboliczną wielkość oprocentowania lokat bankowych⁶⁰ oraz wysoką inflację w obecnych warunkach lokata służy bardziej ochronie kapitału/wolnych środków jst niż osiągnięciu zysku.

W literaturze przedmiotu podkreśla się zróżnicowaną ofertę lokat bankowych prezentowaną jst na polskim rynku finansowym. Jako przykłady podaje się loka-

⁵⁶ Porównaj art. 48 ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

⁵⁷ Por. J. Odachowski, *Gospodarka komunalna – samodzielność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego a interes publiczny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, s. 299-300.

⁵⁸ S. Srocki, *Gmina na rynku kapitałowym – przegląd sądowych orzeczeń*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6, s. 84.

⁵⁹ Artykuł 24 ust. 1 Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 793.

⁶⁰ Na niskie stopy oprocentowania depozytów ma również wpływ obserwowana w Polsce nadpłynność sektora bankowego, rozumiana jako przewaga posiadanych depozytów nad udzielonymi kredytami. W okresie kryzysu pandemicznego obserwujemy proces „wypychania” przez państwo banków z rynku. Naturalną konkurencją dla kredytów są rządowe środki publiczne przekazywane przedsiębiorstwom jako beneficjentom tzw. tarcz pomocowych związanych z pandemią, a także środki publiczne wydatkowane na rządowe programy socjalne (np. program 500+). Znaczna część tych środków trafia do sektora bankowego jako depozyty. Wskazana nadwyżka płynności banków oznacza, że nawet w warunkach rosnących stóp procentowych banki nie muszą podnosić oprocentowania lokat w celu pozyskania nowego kapitału.

ty standardowe, charakteryzujące się jednakowym oprocentowaniem środków dla wszystkich rodzajów umów, oraz lokaty negocjowane, w ramach których istnieje możliwość wynegocjowania przez jst wysokości oprocentowania depozytu⁶¹. Z kolei biorąc pod uwagę kryterium czasu, można wyróżnić lokaty terminowe zakładane na z góry określony okres, o oprocentowaniu stałym ustalonym w zależności od kwoty i terminu lokaty, a także lokaty na czas nieoznaczony, czyli tzw. depozyty *a vista*, tj. na żądanie. Atrybutem tych ostatnich jest możliwość wypłaty środków przez jst w dowolnym momencie – tym samym termin lokaty jest lepiej dopasowany do potrzeb wydatkowych jst – bez utraty indywidualnie wynegocjowanego oprocentowania ustalanego na bazie aktualnych stawek rynku międzybankowego. Innym rodzajem lokat, często dedykowanym jst na rynku bankowym, są lokaty przyjmujące formę lokowania wolnych środków pieniężnych w bardzo krótkiej perspektywie czasowej, tj. jednej nocy, czyli tzw. lokaty *overnight*⁶². Mają one najczęściej charakter automatyczny, co oznacza, że jst nie są obowiązane do składania każdorazowo odrębnej dyspozycji związanej z ich zakładaniem, a decydujący w tym zakresie jest aktualny stan rachunku budżetu jednostki. W tym kontekście warto również wspomnieć, że zgodnie z art. 264 ust. 1, 2 oraz 3 ustawy o finansach publicznych bankową obsługę budżetu jst wykonuje bank wybrany na zasadach wskazanych w przepisach o zamówieniach publicznych⁶³, a zasady jej wykonywania określa się w umowie zawartej między zarządem jst a bankiem (jednym z aspektów tej umowy może być właśnie kwestia czasowego lokowania wolnych środków jst). Ustawa o finansach publicznych dopuszcza też możliwość lokowania nadwyżek finansowych w innych bankach poza bankiem, w którym jst ma swój rachunek podstawowy, jednak po uprzednim upoważnieniu zarządu (w przypadku gminy – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) przez organ stanowiący.

Należałoby też wspomnieć o często dołączanym do oferty podstawowego rachunku bankowego jst komplementarnym komponencie, ułatwiającym samorządowym służbom finansowym sprawne i skuteczne zarządzanie płynnością finansową. Są to tzw. rachunki lokacyjne, w których nie ma sprecyzowanego terminu lokaty, natomiast oprocentowanie jest zwykle znacznie wyższe niż na rachunku

⁶¹ K. Brzozowska, *Bankowość – wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Naukowe Instytutu Gospodarki i Rynku, Szczecin 2003, s. 92.

⁶² W sensie regulacyjnym do lokat tego typu nawiązano również w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, Dz.U. 2014, poz. 1864. Zgodnie z przedmiotową regulacją prawną, niektóre jednostki sektora finansów publicznych oprócz lokat w formie depozytów terminowych mogą tworzyć lokaty w formie depozytów *overnight* na rachunku Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego, otwieranym każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia jednostki dla BGK i zwracane następnego dnia roboczego (§ 2 ust. 6). Depozyty *overnight* są oprocentowane według stopy depozytowej NBP obowiązującej w dniu utworzenia depozytu (§ 8).

⁶³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 2019 poz. 1843.

podstawowym. W ten sposób, za ich pośrednictwem, jednostki samorządu terytorialnego zyskują stały dostęp do wyżej oprocentowanych środków finansowych, mogąc jednocześnie dokonywać wpłat w dowolnym czasie i wysokości oraz wypłat bez utraty wypracowanych odsetek.

Na wybór przez jst jako deponenta konkretnej formy depozytu bankowego istotny wpływ, oprócz uwarunkowań prawnych, mają również uwarunkowania ekonomiczne, w tym m.in.: oferowana przez bank (depozytariusza) wysokość oprocentowania, do której nawiązano już wcześniej, czyli wysokość tzw. premii depozytowej; sposób naliczania odsetek (np. ich kapitalizacja, czyli mechanizm okresowego doliczania odsetek do kwoty depozytu, a następnie naliczania oprocentowania od kwoty skapitalizowanej, co oczywiście zwiększa dochód deponenta); wymagania banku związane z wysokością minimalnej kwoty środków ulokowanych w ramach depozytu; zakres swobody deponenta dotyczący możliwości wycofania przez niego środków przed upłynięciem okresu umowy depozytu; szacowany przez deponenta poziom ryzyka ekonomicznego związanego z depozytem (w tym ryzyka indywidualnego banku, jak i bankowego ryzyka systemowego).

Jak już wspomniano, polskie jst w praktyce gospodarczej raczej sporadycznie wybierają alternatywne (wobec lokat bankowych) formy inwestowania, takie jak np. zakup skarbowych papierów wartościowych, zakup komunalnych papierów wartościowych wyemitowanych przez inne jst, depozyty u ministra finansów prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Przesądzają o tym zarówno zbyt skomplikowane dla jst procedury nabywania, jak i relatywnie dłuższy okres zapadalności zarówno skarbowych i komunalnych papierów skarbowych w stosunku do okresów lokat bankowych. Nie bez znaczenia jest również stanowisko reprezentowane przez instytucje nadzoru nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego. Przykładowo, niektóre regionalne izby obrachunkowe uważają wręcz, że samorząd terytorialny jako podmiot administracji publicznej nie może lokować swoich nadwyżek finansowych w instrumenty, których zakup powoduje „zejście” środków z konta. Zgodnie z tą interpretacją tylko lokaty bankowe spełniają warunek „utrzymanie” środków na rachunku⁶⁴.

Warto też nawiązać do uwarunkowań prawno-ekonomicznych determinujących jeszcze jeden ważny aspekt aktywności jst na rynku finansowym. Dotyczy to możliwości obejmowania/nabywania przez jst udziałów/akcji w spółkach, jak również nabywania obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jst, a także udziałów w spółdzielniach. Zgodnie z zasadą zawartą w art. 49 ust. 1 ustawy o finansach publicznych takich uprawnień nie mają inne jednostki sektora finansów publicznych, a jst i ich związki traktuje się jako wyjątki w tym zakresie. Szczegółowe zasady dotyczące obejmowania/nabywania przez jst udziałów/akcji

⁶⁴ Porównaj *Aspekty prawne inwestowania nadwyżek operacyjnych i budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Doradztwo Samorządowe Curulis, [https://www.curulis.pl/pliki/wiedza/20090901_curulispl_aspekty_nadwyzek.pdf](https://www.curulis.pl/pliki/wie-dza/20090901_curulispl_aspekty_nadwyzek.pdf), dostęp 3.03.2022.

w spółkach samorządowych określa Ustawa o gospodarce komunalnej⁶⁵. Zgodnie z jej art. 9 ust. 1 jst mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek⁶⁶, przy czym gminy i województwa samorządowe mogą to robić również poza sferą użyteczności publicznej, ale tylko po spełnieniu określonych warunków⁶⁷. Nie dotyczy to natomiast powiatów, które obowiązuje całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

Do kwestii akcji i udziałów związanych z komunalnymi spółkami prawa handlowego nawiązano m.in. w art. 12 wspomnianej już wcześniej ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z zawartymi w niej regulacjami:

- do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji w spółkach samorządowych stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych⁶⁸ oraz prze-

⁶⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 679.

⁶⁶ Zagadnienia te wiążą się ściśle z problematyką możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny. Kluczem w tym zakresie jest rozgraniczenie wspomnianej działalności na sferę użyteczności publicznej oraz poza sferą użyteczności publicznej. Aktywność jst w pierwszej z wymienionych sfer (użyteczności publicznej) należy wiązać z realizacją zadań publicznych związanych z zaspokajaniem – w sposób ciągły, nieprzerwany i na bieżąco – zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Do zadań tego typu należą przykładowo sprawy związane z kwestiami: wodociągów i kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gaz. Z kolei drugi rodzaj działalności (poza sferą użyteczności publicznej) utożsamiany jest zwykle z działalnością komercyjną, zarobkową, tj. nastawioną na zysk, w kontekście działalności gospodarczej w rozumieniu Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2021 poz. 162, art. 3.

⁶⁷ W odniesieniu do gmin warunki te sprecyzowano w art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Powinny być one spełnione łącznie i przedstawiają się następująco: (1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; (2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia; (3) zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób może spowodować dla gminy poważną stratę majątkową. Przy czym dodaje się, że ograniczenia wymienione w pkt 1-2 nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związanych z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Z kolei warunki działalności gospodarczej województwa poza sferą użyteczności publicznej precyzuje ustawa o samorządzie województwa. Zgodnie z jej art. 13 ust. 2 poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. Szerzej na ten temat w: Ł. Grzechnik, *Rodzaje spółek zakładanych przez JST* oraz *Możliwości i zakładanie spółek przez JST*, w: A. Zołotar (red.), *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 3-38.

⁶⁸ Tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 1526, z późn. zm.

pisy Kodeksu cywilnego⁶⁹, z zastrzeżeniem przepisów ustaw: o samorządzie gminnym⁷⁰, o samorządzie powiatowym⁷¹, o samorządzie województwa⁷², o partnerstwie publiczno-prywatnym⁷³ oraz o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁷⁴;

- do zbycia akcji i udziałów w spółkach komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 11-16 Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷⁵, co oznacza, że proces ten odbywa się na zasadach analogicznych jak w spółkach Skarbu Państwa;
- akcje i udziały w spółkach komunalnych zbywa przewodniczący zarządu jst, a w gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym zgodę na zbycie akcji należących do jst wyraża organ stanowiący tej jednostki;
- w jednoosobowych spółkach jst funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek.

W doktrynie spółki komunalne traktowane są jako ważne podmioty, nie tylko ułatwiające sposób wykonywania zadań własnych samorządu terytorialnego i procesy gospodarowania mieniem komunalnym, ale również przyczyniające się do zwiększenia efektywności procesów związanych ze świadczeniem usług publicznych. Komunalne spółki kapitałowe mają kilka charakterystycznych cech istotnych z punktu widzenia możliwości ich aktywności na rynku finansowym. Zaliczamy do nich m.in.: (1) odrębną od jst osobowość prawną; (2) możliwość działania we własnym imieniu i na własne ryzyko; (3) możliwość zaciągania kredytów/pożyczek; (4) odpowiedzialność za zobowiązania. Ostatnia z wymienionych cech przesądza o tym, że utworzenie komunalnej spółki kapitałowej związane jest z wyzbyciem się przez jst odpowiedzialności za jej zobowiązania finansowe. Tym samym, tworząc taką spółkę, jst ryzykuje jedynie utratę środków wniesionych do niej celem pokrycia objętych w niej udziałów lub akcji (szerzej na temat tych instrumentów w podrozdziale 4.3).

W literaturze przedmiotu wskazuje się też na określone dysfunkcje związane z tymi podmiotami, w tym zwłaszcza na ich nadmierne upolitycznienie. Członkami ich zarządów i rad nadzorczych są często działacze partyjni, którzy niekoniecznie mają jednocześnie niezbędne kwalifikacje menedżerskie (problem politycznych synekur)⁷⁶. Kolejna kwestia to zadłużenie tych spółek. Co istotne, nie wlicza się go do

⁶⁹ Tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 1740, z późn. zm.

⁷⁰ Tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 559, z późn. zm.

⁷¹ Tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 528, z późn. zm.

⁷² Tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 547, z późn. zm.

⁷³ Tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 711, z późn. zm.

⁷⁴ Tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 318.

⁷⁵ Tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 1933.

⁷⁶ Porównaj Z. Dolewka, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477, s. 67; K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski (red.), *Samorządowe unie personalne. Problemy zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 176.

obowiązujących w Polsce limitów długu samorządowego, czyli do tzw. indywidualnych wskaźników zadłużenia (nawiązano do nich w tab. 4.1). Wynika to z tego, że spółki samorządowe nie są zaliczane do sektora publicznego, a tym samym nie podlegają regulacjom ustawy o finansach publicznych. Z jednej strony zwiększa to ewidentnie potencjał dłużny i elastyczność zadłużeniową jst, z drugiej jednak może stanowić źródło istotnych problemów w finansach lokalnych, zwłaszcza w sytuacji niekorzystnych wyników ekonomiczno-finansowych analizowanych spółek oraz eskalacji związanego z nimi zadłużenia⁷⁷. Biorąc pod uwagę, że aktywność tych podmiotów zwykle dotyczy strategicznych obszarów usług publicznych, w takiej sytuacji wcześniej czy później jst są zmuszone do interwencji i wsparcia finansowego, np. w formie podwyższenia kapitału zakładowego spółki, udzielenia dopłat do kapitału lub też innych form pomocy majątkowo-finansowej związanej z płatnościami z tytułu świadczonych przez spółkę usług, a także z dotacjami, poręczeniami itp.

4.3. Instrumenty rynku finansowego i możliwości ich wykorzystania w gospodarce finansowej jst

Jak już wspomniano, na rynku finansowym dokonuje się transakcji/obrotu instrumentami finansowymi. O specyfice tego rynku decyduje więc specyfika instrumentów z nim związanych. Według Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Budżetowej (*International Financial Reporting Standards – IFRS*)⁷⁸ przez pojęcie instrumentu finansowego należy rozumieć każdy kontrakt zawierany na rynku finansowym, skutkujący jednocześnie powstaniem składnika aktywów finansowych u jednej jednostki, jak i zobowiązania finansowego lub instrumentu kapitałowego u drugiej jednostki. W kontekście przedmiotowej problematyki badawczej jedną ze stron wspomnianego kontraktu może być zarówno jst jako kapitałobiorca/kapitałodawca, jak i inne jednostki organizacyjne z nią związane (np. opisane wcześniej spółki samorządowe, związki komunalne itp.). Wykorzystywane instrumenty finansowe mogą się wiązać zarówno z ich działalnością bieżącą (operacyjną), jak i rozwojową (inwestycyjną). I w pierwszym, i w drugim przypadku instrumenty oddziałują na sytuację majątkową i finansową jst.

W ujęciu prawnym na określone rodzaje instrumentów wskazuje się w art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁷⁹ – pod-

⁷⁷ Szerzej na temat problemów spółek komunalnych w praktyce gospodarczej w: Z. Dolewka, wyd. cyt., s. 64-68.

⁷⁸ Jest to zbiór zasad rachunkowości wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (International Accounting Standards Board – IASB) jako zalecanych reguł opracowywania sprawozdań finansowych spółek publicznych, mających na celu uczynienie tych dokumentów spójnymi, przejrzystymi i łatwo porównywalnymi na całym świecie.

⁷⁹ Tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 861.

stawowej regulacji prawnej dotyczącej funkcjonowania tych instrumentów na rynku. Zgodnie z nią wyróżnia się dwie kategorie instrumentów: (1) instrumenty rynku finansowego będące papierami wartościowymi (przykłady: akcje, obligacje, prawa do akcji, prawa poboru, weksle, czek, bony skarbowe, listy zastawne, kwity depozytowe, listy hipoteczne, certyfikaty inwestycyjne itp.); (2) instrumenty rynku finansowego niebędące papierami wartościowymi (przykłady: tytuły uczestnictwa w podmiotach zbiorowego inwestowania, instrumenty rynku pieniężnego, instrumenty pochodne, jak np. opcje, kontrakty terminowe, umowy *swap*, *forward* itp.).

W polskim systemie prawnym nie formułuje się wprost definicji papieru wartościowego. Przez to pojęcie rozumie się zwykle dokument potwierdzający i gwarantujący określone prawa majątkowe, przy czym bez posiadania tego dokumentu nie można wykonać tych praw, a przeniesienie własności dokumentu powoduje także przeniesienie praw z nim związanych.

Ze względu na oznaczenie w dokumencie osoby uprawnionej papiery wartościowe dzieli się na: (1) imienne (uprawniające jedynie osoby imiennie w nich oznaczone); (2) na okaziciela (nie wskazuje się w nich imiennie osoby, a do przeniesienia własności dokumentu wystarczy jego wydanie); (3) na zlecenie (legitymujące osobę wymienioną w dokumencie oraz każdego, na kogo prawa zostały przeniesione przez tę osobę przez indos, czyli pisemne oświadczenie umieszczone na papierze wartościowym na zlecenie i zawierające co najmniej podpis zbywcy, oznaczające przeniesienie praw na inną osobę). Z kolei uwzględniając kryterium inkorporowanego prawa, papiery wartościowe dzieli się na papiery inkorporujące: (1) wierzytelności pieniężne (np. obligacje komunalne, bony komunalne); (2) prawa udziałowe (np. udziały/akcje w spółce komunalnej); (3) prawa do rozporządzenia towarem (tzw. konosamenty) – nie dotyczy rynku samorządowych papierów wartościowych. Uwzględniając kryterium nośnika, papiery wartościowe dzielimy na: (1) w formie dokumentu; (2) zdematerializowane. Inne kryterium podziału papierów wartościowych wiąże się z czasem ich ważności. W tym kontekście możemy wyróżnić papiery: (1) krótkoterminowe (okres wykupu do roku); (2) średnioterminowe (okres wykupu od roku do pięciu lat); (3) długoterminowe (okres wykupu powyżej pięciu lat). Uwzględniając z kolei charakter dochodów związanych z papierami wartościowymi, wyróżnia się papiery: (1) o dochodzie stałym (papiery wartościowe przynoszące ich właścicielom niezmienny dochód, którego wysokość może być gwarantowana przez cały okres ważności papieru lub w krótszym czasie, np. dla okresu pojedynczego kuponu); (2) o dochodzie zmiennym (niegwarantujące ich właścicielom dochodu w stałej wysokości, a udział w zyskach, które osiąga emitent, jest gwarantowany proporcjonalnie do wielkości wniesionego wkładu).

Zgodnie z innym proponowanym podziałem instrumentów finansowych dzieli się je na trzy kategorie związane ze specyfiką transakcji dokonywanych z ich wykorzystaniem na rynku finansowym. Są to: (1) instrumenty dłużne; (2) instrumenty udziałowe oraz (3) instrumenty pochodne.

Na rysunku 4.2 przedstawiono podstawowe kategorie instrumentów dłużnych (*debt instruments*), które są lub mogą być wykorzystywane przez jst w ramach prowadzonej gospodarki finansowej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zaprezentowane tam ujęcie ma znacznie szerszy zakres niż ujęcie charakterystyczne dla literatury przedmiotu poświęconej problematyce rynku finansowego, w którym zakłada się, że istotą instrumentów dłużnych jest inkorporowanie dwóch rodzajów praw, tj. prawa emitenta do pozyskania kapitału oraz prawa wierzyciela do jego zwrotu wraz z określonymi korzyściami⁸⁰. Tym samym zakres analizowanego pojęcia ogranicza się w zasadzie do papierów wartościowych. Wskazuje się przy tym jednocześnie na trzy atrybuty oddające istotę tych instrumentów: (1) wartość nominalną – odzwierciedlającą kwotę zobowiązania zaciągniętego przez emitenta instrumentu; (2) termin wykupu (inaczej termin zapadalności) – określający okres funkcjonowania instrumentu na rynku; (3) oprocentowanie wypłacane okresowo w postaci tzw. kuponów odsetkowych, materializujące się w wypłacie na rzecz posiadacza papieru wartościowego określonego procentu jego wartości nominalnej. Wartość nominalna płacona jest przez emitenta posiadaczowi instrumentu w terminie wykupu instrumentu. To od niej naliczane są odsetki (wyjątkiem są obligacje zerokuponowe).

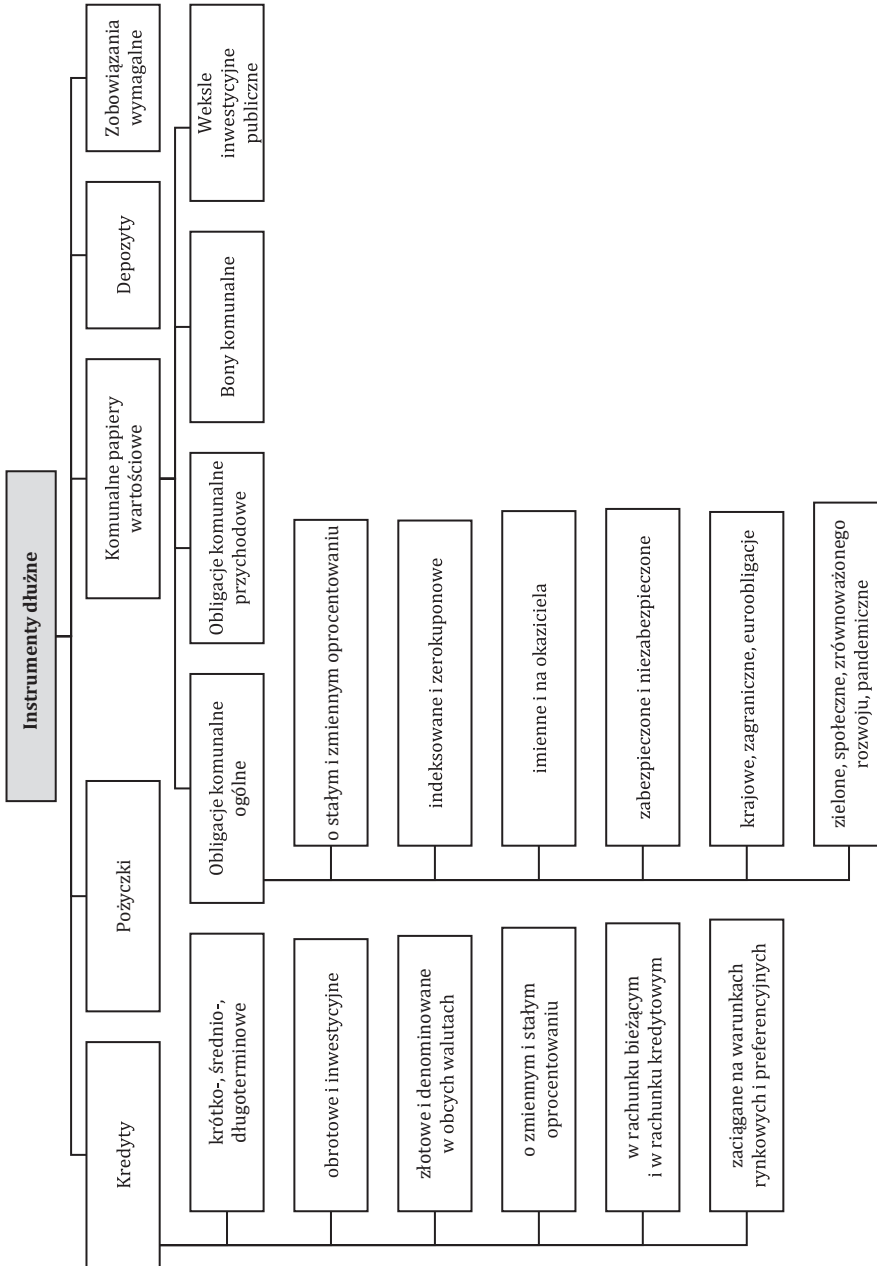
Co istotne, nie zawsze wartość nominalna papieru wartościowego jest równa jego cenie. Posłużmy się przykładem obligacji komunalnych. Ich cenę emisyjną ustala emitent samorządowy i jest to cena, za którą inwestor (nabywca obligacji komunalnych) może je kupić na rynku pierwotnym. Cena ta może być równa wartości nominalnej (obligacje komunalne kuponowe) lub też wyższa od niej (obligacje komunalne kuponowe z premią), a także niższa od niej (obligacje komunalne z dyskontem, inaczej zerokuponowe, których nabywca nie zarabia na odsetkach, ale na różnicy pomiędzy ceną zakupu a wartością nominalną).

B.Z. Filipiak i M. Dylewski zwracają uwagę na to, że papiery wartościowe są instrumentami finansowymi sporadycznie wykorzystywanymi do finansowania potrzeb pożyczkowych jst, a potrzeby te są zaspokajane głównie z wykorzystaniem instrumentów kredytowych oraz pożyczek⁸¹. Przykładowo w 2020 roku zobowiązania z nimi związane stanowiły ok. 96% ogólnej wartości zobowiązań jst.

Kredyt jest instytucją prawa bankowego. To jeden z najbardziej popularnych instrumentów rynku finansowego, również w kontekście finansów samorządowych. Kredyt stanowi rodzaj swoistego kontraktu zawieranego na rynku finansowym między bankiem (kredytodawcą) a klientem banku (kredytobiorcą), określającego zobowiązania obu stron. Prawo bankowe definiuje umowę kredytu jako umowę, w której: „bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas

⁸⁰ D. Czechowska (red.), *Instrumenty dłużne w gospodarce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 9.

⁸¹ B.Z. Filipiak, M. Dylewski, *Dylematy wyboru samorządowych instrumentów dłużnych*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68), s. 115.



Rys. 4.2. Instrumenty zaciągania długu przez jst

Źródło: opracowanie własne.

oznaczony kwotą środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu”⁸². Przedmiotowa umowa co do zasady powinna być zawarta na piśmie i powinna określać następujące elementy: strony umowy, kwotę i walutę kredytu, cel, na który kredyt został udzielony, zasady i termin spłaty, wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany, sposób zabezpieczenia spłaty, zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu, terminy i sposób postawienia do środków pieniężnych dyspozycji kredytobiorcy, wysokość prowizji (jeżeli umowa ją przewiduje), warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy itp.

Przyznanie kredytu przez bank uzależnione jest od zdolności kredytowej kredytobiorcy, w interesującym nas przypadku – zdolności kredytowej jst (*SNG's creditworthiness*). Zgodnie z art. 70 ust. 1 wspomnianego wcześniej Prawa bankowego oznacza ona zdolność kredytobiorcy do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. W takim znaczeniu jest więc to zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań wynikającego z zapadających terminów płatności. Nie określa się przy tym ogólnie sposobu jej oceny, pozostawiając tym samym bankom dużo swobody w określaniu zasad z tym związanych. W odniesieniu do jst proces określania zdolności kredytowej ma swoją specyfikę. Wynika to przede wszystkim z tego, że działalność tych jednostek ma charakter niekomercyjny, co często uniemożliwia dokonanie oceny jej rentowności. Zdolność kredytowa jst powinna więc być określana w oparciu o analizę przeszłej, bieżącej i prognozowanej sytuacji ekonomiczno-społecznej jednostki terytorialnej. Wyróżniamy bieżącą zdolność kredytową, której oceny dokonuje się, analizując dane dotyczące ostatniego, zamkniętego roku budżetowego, oraz perspektywiczną zdolność kredytową, w której uwzględnia się dodatkowo prognozowane wyniki jst dotyczące kolejnych lat budżetowych objętych okresem kredytowania (te dane zawarte są w wieloletnich prognozach finansowych – WPF). W analizach tych duże znaczenie ma wspomniana już kategoria nadwyżki operacyjnej oraz bazujący na jej wielkości tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) określający zasadniczo zdolność jst do spłaty zaciągniętego długu (tab. 4.1)⁸³.

Bank jako kredytodawca może żądać zabezpieczenia spłaty kredytu w formach przewidzianych w kodeksie cywilnym i prawie wekslowym. Najczęściej stosowanymi przez banki zabezpieczeniami kredytów bankowych są: hipoteka, ubezpieczenie majątkowe lub osobowe, poręczenie, weksel, zastaw, cesja należności. Jakość udzielanego zabezpieczenia ma, obok finansowej kondycji potencjalnego kredytobiorcy, bezpośredni wpływ na koszt kredytu – lepsze zabezpieczenie zwykle przekłada się na niższy jego koszt. W odniesieniu do jst można mówić o uwarunko-

⁸² Artykuł 69 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe...

⁸³ Porównaj art. 243 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

wanej legislacyjnie specyfice form zabezpieczenia kredytów. Przykładowo, zgodnie z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych⁸⁴, wprowadzono zakaz udzielania pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst jako formy zabezpieczenia spłaty kredytu (pożyczki). Co istotne, dotyczy to zarówno rachunku podstawowego, jak i tzw. rachunków lokacyjnych. Natomiast kredyt komunalnej spółki zależnej gmina może zabezpieczyć np. w postaci hipoteki ustanowionej na nieruchomości gminnej. Jeśli jednak hipoteka miałaby obciążać nieruchomość gminy przez okres dłuższy niż trzy lata, to w takiej sytuacji potrzebna jest na to zgoda rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym⁸⁵). Jednostki samorządu terytorialnego mogą również zabezpieczyć zaciągane przez siebie kredyty lub też kredyty zaciągane przez spółki zależne w formie zastawu rejestrowego ustalonego na udziałach lub akcjach spółek komunalnych. W drugiej z wymienionych sytuacji zastaw rejestrowy zostaje ustanowiony na mocy umowy pomiędzy zastawcą (w tym przypadku jst) a zastawnikiem (wierzycielem spółki komunalnej). Podmiotem zawierającym umowę ze strony jst jest organ wykonawczy (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta), działający na podstawie uprzednio wydanej uchwały organu stanowiącego (rady gminy). Do ustanowienia zastawu konieczne jest też dokonanie wpisu do rejestru zastawów. Innym przykładem zabezpieczeń kredytów, obok zabezpieczeń rzeczowych, są zabezpieczenia osobowe, np. poręczenia i gwarancje, które należy traktować jako umowy akcesoryjne w stosunku do umów zawieranych między wierzycielami i dłużnikami. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (art. 94 ustawy o finansach publicznych) jst mogą ich udzielać podmiotom prywatnym. Dotyczy to np. podmiotów realizujących na ich zlecenie zadania o charakterze użyteczności publicznej, w tym spółek komunalnych, a także przedsiębiorców niezwiązanym strukturą kapitałowo-udziałową z gminą. Dopuszczalność udzielenia poręczenia lub gwarantowania spłaty długu przez jst jest uzależniona od podjęcia przez organ stanowiący uchwały o ustaleniu maksymalnej wysokości poręczeń/gwarancji udzielanych w danym roku budżetowym. Podmiotem właściwym do udzielania konkretnego poręczenia lub gwarancji jest organ stanowiący jst (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Warto też podkreślić specyfikę relacji kredytowych zachodzących między bankiem jako kredytodawcą i jst jako kredytobiorcą, zwłaszcza jeśli jest to jednocześnie ten sam bank, który prowadzi bankową obsługę jst. Jak już wspomniano w podrozdziale 4.1, samorząd terytorialny jest zwykle postrzegany przez bank jako podmiot związany z większym, w porównaniu z podmiotami sektora prywatnego, bezpieczeństwem ekonomicznym. P. Karpiński podkreśla też, że między podmiotem samorządowym a bankiem, który uznaje go za swojego podstawowego partnera, wytwarza się szczególnie rodzaj relacji, silniejszych niż w segmencie przedsiębiorstw.

⁸⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

⁸⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 559.

Polegają one na znacznie większym zakresie współpracy i stopniu jej intensywności oraz na maksymalnym uproszczeniu jej form, organizacji i procedur⁸⁶.

Kończąc omawianie kwestii instrumentów finansowych, jakimi są kredyty bankowe udzielane podmiotom podsektora samorządowego, należałoby również nawiązać do podziału tych instrumentów na dwie kategorie, tj. kredytów udzielanych na zasadach komercyjnych (dług o charakterze rynkowym) oraz kredytów preferencyjnych (dług o charakterze nierynkowym). Ze względu na specyfikę podjętej problematyki badawczej, tj. rynku finansowego jako obszaru aktywności jst, interesuje nas przede wszystkim kredyt zaciągany na zasadach rynkowych, rozumiany jako taka forma długu, którego cena wynika z rynkowej gry popytu i podaży. Nie zmienia to jednak faktu, że jst bardzo często wykorzystują instrumenty dłużne oferowane na zasadach preferencyjnych. Dostęp do nich jest możliwy najczęściej w wyniku określonych działań interwencyjnych państwa, przyczyniających się do zwiększenia atrakcyjności cenowej tych instrumentów. Kredyty/pożyczki preferencyjne charakteryzują się zwykle niższym oprocentowaniem oraz korzystniejszymi warunkami spłaty zobowiązania. Udzielane są jst na ściśle określone cele, ważne z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego, np. cele ekologiczne, infrastrukturalne, mieszkaniowe. Jako przykłady mogą posłużyć kredyty udzielane jst przez Bank Ochrony Środowiska czy też Bank Gospodarstwa Krajowego. Ostatnia z wymienionych instytucji to jedyny w Polsce bank państwowy, *stricte* specjalizujący się w obsłudze sektora finansów publicznych.

Pożyczka jako instrument finansowy w zasadniczy sposób różni się od kredytu. Po pierwsze, jest kategorią prawa cywilnego, a nie bankowego. Po drugie, o ile kredyty mogą być udzielane wyłącznie przez banki, o tyle pożyczki mogą być zaciągane przez jst również w instytucjach pozabankowych (np. funduszach celowych, takich jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej). Po trzecie, kredyt jest zawsze udzielany na ściśle określony cel, natomiast przy pożyczce nie ma obowiązku ścisłej kategoryzacji celu wydatkowania pożyczonych środków finansowych. Po czwarte, pożyczka różni się od kredytu także formą własności przekazywanego kapitału. O ile jst jako kredytobiorca otrzymuje kapitał do swojej dyspozycji, jednak nie staje się on jego własnością, o tyle kapitał pożyczkowy jest własnością jst jako pożyczkobiorcy.

Zarówno kredyty, jak i pożyczki są wykorzystywane przez jst jako instrumenty równoważenia budżetu. Ich zaciąganie poddane jest określonym rygorom prawnym. Przykładowo, dopuszczalne cele związane z wykorzystaniem tych instrumentów przez jst określono ściśle w ustawie o finansach publicznych⁸⁷. Zaliczono do nich: (1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu

⁸⁶ P. Karpiński, *Gminy na rynku usług bankowych: tendencje i oczekiwania*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 1-2, s. 72.

⁸⁷ Artykuł 89 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

jednostki samorządu terytorialnego, (2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jst, (3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz (4) wyprzedzające finansowanie działań opłacanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W powołanym akcie prawnym zastrzega się również, że kredyty i pożyczki zaciągnięte na pierwszy z wymienionych celów (dotyczy przywrócenia równowagi budżetowej w krótkim okresie, tj. pokrycia przejściowego deficytu budżetowego) muszą zostać spłacone w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. Specyfika regulacji prawnych dotyczących uzyskania kredytu lub pożyczki przez samorząd terytorialny przesądza również o konieczności podjęcia uchwały organu stanowiącego jst w sprawie zaciągnięcia zadłużenia zewnętrznego. Niezbędne jest także uzyskanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty takiego zobowiązania⁸⁸. Dopiero po jej uzyskaniu jst może ogłosić przetarg na kredyt. Katalog trybów, w których może być udzielone zamówienie publiczne, określono z kolei w ustawie Prawo zamówień publicznych⁸⁹. Zgodnie z przedmiotowym aktem prawnym podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych w zakresie finansowania inwestycji kredytem bankowym są przetarg nieograniczony lub ograniczony.

Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują w ramach prowadzonej gospodarki finansowej wiele instrumentów wywołujących skutki ekonomiczne analogiczne do skutków umowy pożyczki lub kredytu. W literaturze przedmiotu określa się je często jako niestandardowe instrumenty zaciągania długu⁹⁰. Pierwotnie zadłużenie z ich tytułu nie obciążało indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) zapisanego w art. 243 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Zmieniono to jednak w wyniku nowelizacji przedmiotowego aktu prawnego, dokonanej w 2018 roku⁹¹. Od 2019 roku ustawowym limitem zadłużenia objęto dodatkowo niestandardowe instrumenty finansowe, poszerzając oficjalny katalog instrumentów i kategorii finansowych składających się na zobowiązania jst i zaliczając do tradycyjnie ujmowanych kategorii kredytów i pożyczek także zobowiązania wynikające z innych stosunków prawnych (jak np. umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, umowy sprzedaży, w których kwota jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na

⁸⁸ Tamże, art. 91 ust. 2.

⁸⁹ Artykuł 10 ust. 1 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych...

⁹⁰ Porównaj P. Galiński, *Uwarunkowania wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2018, vol. 16, no. 3, s. 133-142; *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź 2016; L. Budner-Iwanicka, *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11, s. 35-42.

⁹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 2500.

korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych)⁹².

Polskie jednostki samorządu terytorialnego, decydując się na wykorzystanie kolejnej kategorii instrumentów finansowych, tj. dłużnych papierów wartościowych, wybierają najczęściej obligacje komunalne, zwane inaczej municypalnymi. Ich emisja odbywa się nie tylko na podstawie ustawy o obligacjach⁹³, ale również ustawy o finansach publicznych i w zależności od szczebla jst – odpowiedniej ustawy ustrojowej, tj. o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym lub o samorządzie województwa. Zgodnie z ustawą o obligacjach podmiotami uprawnionymi do ich emisji są: gminy, powiaty, województwa, związki tych jednostek oraz jednostki władz regionalnych lub lokalnych innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ustawa nie definiuje wprost pojęcia obligacji komunalnych – zawiera tylko ogólną definicję obligacji (art. 4 ust. 1), którą na zasadzie analogii można jednocześnie potraktować jako definicję interesujących nas instrumentów.

Obligacja komunalna jest więc papierem wartościowym zaliczanym do tzw. nieskarbowych papierów dłużnych, emitowanym najczęściej w serii (prawa majątkowe podzielone są na określoną liczbę równych jednostek), w którym emitent samorządowy będący jednostką samorządu terytorialnego (lub związkiem tych jednostek) stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, tj. zapłaty należności głównej (wykupu obligacji według wartości nominalnej) oraz naliczonych odsetek w sposób i w terminach określonych w treści obligacji. Wspomniane świadczenie niekoniecznie musi mieć zawsze formę pieniężną, chociaż najczęściej zwykle tak bywa. W odniesieniu do jst świadczenia związane z obligacjami mają swoją specyfikę wynikającą ze szczególnych cech emitentów komunalnych. Mogą one przykładowo posłużyć jako instrument wykupu mieszkań komunalnych, uzyskania prawa pierwokupu gruntów komunalnych lub prawa pierwszeństwa przy wynajmowaniu komunalnych lokali użytkowych czy też uzyskania określonych ulg w podatkach lokalnych.

Warto też dodać, że obligacje emitowane w Polsce od 1 lipca 2019 roku nie mogą mieć formy dokumentu, tj. formy papierowej – obowiązuje wyłącznie forma zdematerializowana, tj. zapisów elektronicznych. Ponadto, jak już wspomniano (w podrozdziale 4.1), obligacje co do zasady muszą być rejestrowane w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych (KDPW).

Obligacje komunalne stanowią niewątpliwie alternatywę dla kredytów i pożyczek bankowych zaciąganych przez jst, charakteryzując się pewnymi atrybutami,

⁹² Por. B.Z. Filipiak, M. Dylewski, wyd. cyt., s. 112.

⁹³ Tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 1208.

które często przesądzają o ich atrakcyjności dla emitenta komunalnego. Sprzedaż tych papierów wartościowych umożliwia jst m.in.⁹⁴:

- zapewnienie lepszej pozycji negocjacyjnej jst wobec podmiotów finansowych i dużo większej swobody w kształtowaniu warunków finansowania (możliwość samodzielnego ustalania terminów i warunków wykupu oraz wysokości oprocentowania, brak konieczności ustanawiania zabezpieczeń, dogodniejsza od kredytu częstotliwość płatności odsetek itp.),
- brak obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych⁹⁵, a tym samym większa swoboda emitenta w zakresie wyboru wykonawcy (banku) oraz warunków i terminów emisji,
- możliwość dłuższego terminu spłaty zobowiązania (standardem są obligacje z dziesięcioletnim terminem zapadalności),
- niższe koszty obsługi zadłużenia,
- rozdrobnienie wierzycieli,
- osiągnięcie określonych korzyści marketingowych (obligacje komunalne postrzegane są jako instrumenty bardziej nowoczesne od kredytów i pożyczek, a ich emisje są nagłaśniane w mediach),
- osiągnięcie określonych korzyści społecznych (np. szersze zainteresowanie mieszkańców sprawami emitenta samorządowego).

W literaturze przedmiotu wymienia się pewne specyficzne właściwości odróżniające obligacje komunalne od pozostałych obligacji występujących na rynku finansowym. A. Waclawczyk⁹⁶ wskazuje na trzy kluczowe cechy. Po pierwsze, relatywnie niższy jest stopień ryzyka – emitenci komunalni dysponują szeroką bazą dochodową, a różnorodność ich dochodów wpływa na mniejszą ich podatność na wahania koniunktury gospodarczej oraz dodatkowo, jak podkreśla autor, w polskim systemie prawnym nie ma możliwości prawnej ogłoszenia upadłości jst. Po drugie, wymienia się specyfikę rozwiązań w zakresie obowiązków informacyjnych wynikających z zasad gospodarki finansowej jst (np. wymóg udostępniania rocznych sprawozdań z wykonania budżetu, konieczność uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej itp.). Po trzecie, nawiązuje się do obligatoryjnego wymogu zawarcia w treści walorów komunalnych celu, na który będą przeznaczone środki pochodzące z emisji. Do tych cech warto jeszcze dodać, że emitenci obligacji komunalnych muszą stosować się do ograniczeń związanych z przepisami ustawy o finansach publicznych, a także do specyfiki polskiego rynku polegającej na tym, że obligacje komunalne są najczęściej nabywane przez banki.

Analizowane instrumenty finansowe są w gruncie rzeczy niedostępne dla inwestorów indywidualnych w Polsce. Jako wyjątek w tym zakresie można wskazać

⁹⁴ Porównaj M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 190.

⁹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych...

⁹⁶ A. Waclawczyk, *Obligacje komunalne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 23-25.

możliwość zakupu długu samorządowego w formie zakupu jednostek uczestnictwa w funduszu inwestycyjnym inwestującym w obligacje komunalne. W polskich realiach są to zdecydowanie niszowe rozwiązania na rynku finansowym, a jako przykład takiego funduszu może posłużyć utworzony w 2019 roku przez PKO TFI otwarty subfundusz inwestycyjny Pekao Obligacji Samorządowych, lokujący minimum 50% swoich aktywów netto w obligacje komunalne.

Jak już wspomniano, nabywcami polskich obligacji komunalnych są głównie banki jako inwestorzy instytucjonalni. Podmioty te bardzo rzadko decydują się na sprzedaż tych papierów wartościowych innym podmiotom na wtórnym rynku. Banki, angażując się w proces emisji, mogą pełnić jednocześnie wiele różnych funkcji, np.: agenta emisji, tj. podmiotu weryfikującego spełnienie przez emitenta wymogów formalnoprawnych emisji oraz podmiotu zawierającego w imieniu emitenta umowę, której przedmiotem jest rejestracja papierów wartościowych w depozycie papierów wartościowych; banku reprezentanta, tj. przedstawiciela ustawowego reprezentującego obligatariuszy; subemitenta inwestycyjnego, tj. podmiotu, który zobowiązuje się do wykupu wyemitowanych obligacji komunalnych na własny rachunek, lub też agenta płatniczego, tj. podmiotu prowadzącego rachunek papierów wartościowych oraz rozliczającego płatności z tytułu odsetek i wykupu obligacji.

A. Kopańska zauważa, że banki, zachowując obligacje komunalne w swoich portfelach aż do wykupienia ich przez emitenta samorządowego, występują niejako w podwójnej roli, tj. jako agenci emisji oraz underwriterzy, czyli analitycy ryzyka emisji samorządowych. W opinii powołanej autorki, obligacje takie są więc bardziej podobne do kredytu bankowego niż prawdziwego papieru wartościowego, nie spełniając kluczowego atrybutu papierów wartościowych, tj. obiegowości⁹⁷. Na konsekwencje rynkowe związane z nabywaniem przez banki analizowanych papierów wartościowych zwraca uwagę również C.B. Martysz, podkreślając, że konsekwencją takiego stanu rzeczy jest znacznie niższa zmienność cen analizowanych instrumentów niż przy obligacjach skarbowych⁹⁸.

Od 2016 roku banki jako nabywcy obligacji komunalnych są zobligowane do płacenia podatku od bankowych aktywów (tzw. podatku bankowego), *notabene* nie mając jednocześnie takiego obowiązku przy nabywaniu skarbowych papierów wartościowych. Oznacza to, że zadłużenie Skarbu Państwa jest preferencyjnie traktowane w bilansach banków, w przeciwieństwie do zadłużenia jst.

Obligacje komunalne mogą występować w różnej postaci, co przejawia się w ich zróżnicowanej typologii. Podstawowe rodzaje tych instrumentów zobrazowano na rys. 4.1. Nie wnikając w szczegóły z tym związane, warto jednak nawiązać do specyficznej kategorii obligacji komunalnych, jaką są obligacje przychodowe. W polskim systemie prawnym wprowadzono możliwość ich emitowania przez jst, związki

⁹⁷ A. Kopańska, *Rynek obligacji komunalnych w Polsce – czynniki jego obecnego kształtu oraz perspektywy rozwoju*, „Ekonomia. Rynek. Gospodarka. Społeczeństwo” 2006, nr 16, s. 89.

⁹⁸ C.B. Martysz, wyd. cyt., s. 103.

tych jednostek, jak również podmioty od nich zależne (np. spółki komunalne) dopiero od 2000 roku. Obligacje przychodowe to więc relatywnie nowy i specyficzny rodzaj obligacji, różniący się od tradycyjnych papierów wartościowych przede wszystkim sposobem ich zabezpieczenia, wzorowany na amerykańskich *revenue bonds*⁹⁹. Ich specyfika przejawia się w tym, że emitent ma prawo ograniczyć swoją odpowiedzialność do kwoty przychodów pochodzących z danego przedsięwzięcia lub z majątku związanego z przedsięwzięciem, na które wyemitowano obligacje (art. 23a ust. 1 ustawy o obligacjach). Stanowi to odstępstwo od ogólnie obowiązującej zasady przyjętej w odniesieniu do wszystkich innych rodzajów obligacji, zgodnie z którą emitenci odpowiadają całym swoim majątkiem za zobowiązania wynikające z emisji. W tym kontekście analizowane papiery wartościowe można potraktować jako swoiste papiery wartościowe z ograniczoną odpowiedzialnością. W sytuacji, kiedy przychody okażą się niewystarczające, a nawet w ogóle nie wystąpią, konsekwencje finansowe ponosi wierzyciel (obligatariusz), a nie emitent samorządowy jako dłużnik¹⁰⁰.

Ważną zaletą obligacji przychodowych jest również to, że nie obciążają one budżetów jst, ponieważ środki na ich obsługę nie pochodzą z podatkowych dochodów budżetowych. Kolejna cecha wynika z faktu, że zadłużenie z tytułu ich emisji obciąża spółkę-emitenta, dlatego nie jest ono zaliczane do ogólnego zadłużenia jst, a tym samym nie uwzględnia się go przy ustalaniu limitu obsługi zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (dotyczy wskaźnika IWZ – tab. 4.3). Uwzględniając opisane cechy obligacji przychodowych, można stwierdzić, że analizowane instrumenty finansowe są szczególnie predysponowane jako źródło finansowania rozwoju komunalnej sfery użyteczności publicznej przynoszącej jst systematyczne przychody (np. gospodarka wodno-kanalizacyjna, utylizacja odpadów, transport publiczny itp.). Mogą one być przede wszystkim użytecznymi instrumentami w spółkach komunalnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma innych sposobów na pozyskanie tańszych środków na wieloletnie inwestycje. Mogą też być wykorzystywane na prefinansowanie inwestycji samorządowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Pomimo wskazanych zalet emisje obligacji przychodowych w Polsce mają wciąż charakter incydentalny (szerzej na ten temat w podrozdziale 4.4). Jako przyczyny tego można wskazać m.in.: wyższe, w porównaniu z ogólnymi obligacjami komunalnymi, koszty formalnoprawne przeprowadzenia emisji (dotyczy to np. kosztów związanych z analizą wykonalności projektu); skomplikowaną procedurę emisyjną powodującą ograniczone zainteresowanie banków jej organizacją; szerszy zakres

⁹⁹ M. Klupczyński, *Obligacje przychodowe a indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 1(3), s. 78.

¹⁰⁰ Por. M. Poniatowicz, *Obligacje przychodowe i sekurytyzacyjne jako innowacyjne instrumenty na polskim rynku komunalnych papierów wartościowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 3, s. 22.

obowiązków informacyjnych emitenta¹⁰¹; relatywnie dłuższy okres zwrotu inwestycji finansowanych za pomocą tych instrumentów (termin zapadalności komunalnych obligacji przychodowych to zwykle od 20 do 30 lat, natomiast ogólnych obligacji komunalnych – średnio ok. 10 lat), przekładający się na niższe zainteresowanie inwestorów; niewielki stopień dojrzałości rynku obligacji przychodowych w Polsce i związany z tym ograniczony poziom doświadczenia jst w zakresie tej formy pozyskiwania kapitału itp.¹⁰²

Innym specyficznym rodzajem obligacji komunalnych są euroobligacje. Jak sama nazwa wskazuje, są to papiery wartościowe emitowane w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ich cechą jest również to, że są plasowane poza granicami kraju pochodzenia waluty, w której są denominowane. Euroobligacje są adresowane do inwestorów zagranicznych i z oczywistych względów mogą one być skutecznie wykorzystywane tylko przez emitentów komunalnych o największej rozpoznawalności i renomie międzynarodowej, np. przez duże metropolie. W polskiej praktyce gospodarczej emisje euroobligacji przeprowadziły dotychczas tylko dwa miasta, tj. Kraków i Warszawa (szerzej na ten temat w podrozdziale 4.4).

W dobie pojawiających się wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi, a także w aspekcie podejmowanych globalnych inicjatyw ekologicznych, takich jak np. Porozumienie paryskie (2015) czy Cele zrównoważonego rozwoju ONZ (2015), nowym trendem na świecie i w Europie jest „zazielenianie się” systemów finansów lokalnych¹⁰³. Termin „zielone finanse” powinien być rozumiany jako fundamentalna zmiana sposobu myślenia o finansach. Oznacza on przede wszystkim finansowanie działań bezpiecznych dla środowiska, czyli inwestycji w ochronę środowi-

¹⁰¹ Przykładowo, gdy emitentem obligacji przychodowych jest spółka, zobowiązana jest ona do udostępniania obligatariuszom rocznych sprawozdań finansowych wraz z opinią biegłego rewidenta w okresie od dokonania emisji do czasu całkowitego wykupu obligacji. Natomiast jst jako emitent takich obligacji zobligowany jest do udostępniania rocznych sprawozdań z wykonania budżetu wraz z opinią RIO (w okresie od dokonania emisji do momentu całkowitego wykupu obligacji). Ponadto emitent komunalny udostępnia obligatariuszom – co najmniej na dwa tygodnie przed każdym terminem wypłaty świadczeń z obligacji, jednak nie rzadziej niż raz w roku – sprawozdania zawierające dane o sumie przychodów z przedsięwzięcia, które wpłynęły na rachunek bankowy oraz o kwotach wypłaconych obligatariuszom i emitentowi z tego rachunku w okresie od poprzedniej wypłaty świadczeń, a także omówienie struktury przychodów z przedsięwzięcia oraz struktury kosztów ponoszonych przez emitenta na utrzymanie inwestycji w tym okresie.

¹⁰² Szerzej na temat zalet i wad obligacji przychodowych w: K. Brzozowska, *Rynek obligacji komunalnych w Polsce w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 41, s. 7; D. Korenik, *Uwarunkowania rozwoju obligacji przychodowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania Finansów i Marketingu” 2009, nr 516, s. 207.

¹⁰³ W inicjatywy te wpisuje się polska Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego (SRRK), przyjęta przez Radę Ministrów w 2019 roku i akcentująca działania w obszarze zrównoważonego finansowania, obejmujące m.in. analizę możliwości rozwoju rynku zielonych obligacji jako instrumentów dłużnych, wskazywanych narzędzi efektywnie wspierających finansowanie transformacji gospodarki w kierunku niskoemisyjnym. Porównaj *Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce*, Raport KPMG dla Ministerstwa Finansów, Warszawa, grudzień 2021, s. 6.

ska, mających na celu zapobieganie, minimalizowanie i rekompensowanie szkód poniesionych przez środowisko przyrodnicze i klimat¹⁰⁴. Z koncepcją tą związane są tzw. zielone obligacje (*green bonds*) (rys. 4.2), w których charakterystyczne jest ukierunkowanie na działalność ekologiczną, „zielone zabarwienie” celu emisji. Weryfikują to zwykle uprawnione do tego instytucje (np. Sustainalytics, CICERO), nadając emisjom specjalne certyfikaty. Weryfikacja opiera się na uwzględnianiu określonych standardów ekologicznych (przykłady: *Green Bonds Principles* – GBP, opracowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Rynku Kapitałowego; *Climate Bonds Standard* – CBS, opracowane przez Climate Bonds Initiative – CBI). Najnowszą, ważną regulacją jest też Europejska Taksonomia – prawo UE związane z Europejskim Zielonym Ładem (*European Green Deal* – EDG), określające unijny system klasyfikowania zrównoważonych środowiskowo inwestycji¹⁰⁵. Taksonomia to efekt pracy powołanej w 2018 roku Technicznej Grupy Ekspertów ds. Zrównoważonego Finansowania (Technical Expert Group on Sustainable Finance – TEG). Ta sama grupa przygotowała również dla Komisji Europejskiej w 2019 roku rekomendacje dotyczące unijnego Standardu Zielonych Obligacji UE (*EU Green Bond Standard* – EU GBS)¹⁰⁶.

Polski podsektor samorządowy wciąż w minimalnym zakresie wykorzystuje instrumenty związane z zieloną transformacją sektora finansowego. Dotyczy to zarówno emisji przeprowadzonych bezpośrednio przez jst, jak i przez powiązane z nimi kapitałowo spółki komunalne¹⁰⁷.

Inną kategorią komunalnych papierów wartościowych, które mogłyby być hipotetycznie wykorzystywane w polskim podsektorze samorządowym, są bony komunalne. Przez pojęcie to należy rozumieć krótkoterminowe instrumenty rynku pieniężnego o charakterze pożyczkowym. Stanowią one rodzaj zobowiązania jst, będącej ich emitentem, do zwrotu określonej kwoty w dniu wymagalności bonu jego aktualnemu posiadaczowi. Zasadniczą różnicą między obligacją komunalną a bonem komunalnym jest termin zapadalności. Bon służy do finansowania bieżących potrzeb jst i może być emitowany nawet na okresy kilkunasto- czy też kilkudziesięciodniowe. U. Ziarko podkreśla, że polskie jst zgłaszające zapotrzebowanie

¹⁰⁴ L. Kotecki (red.), *Zielone finanse w Polsce*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, UN Global Compact Network Poland, Warszawa 2020, s. 5.

¹⁰⁵ Jest to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088. Wiąże się z nim również Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych.

¹⁰⁶ Rekomendacje dostępne pod adresem internetowym: https://ec.europa.eu/info/files/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en, dostęp 5.05.2022.

¹⁰⁷ CBI określa emitentów z tej grupy łącznym terminem *government-backed entities*.

na środki krótkoterminowe zaciągają najczęściej kredyt w rachunku bieżącym, na warunkach określonych w umowie zawartej z bankiem prowadzącym ten rachunek. Tymczasem, zdaniem powołanej autorki, atrybutem bonu komunalnego w porównaniu z kredytem bankowym jest zbywalność. Bony komunalne jako krótkoterminowe papiery rynku pieniężnego mogłyby być zbywane przez jst bez ograniczeń i bez skomplikowanych formalności w dowolnym momencie, co nie jest możliwe w odniesieniu do kredytów. Dzięki rynkowi wtórnemu, jak zauważa autorka, jst mogłyby liczyć na korzystniejsze oprocentowanie pożyczki niż w przypadku kredytu w rachunku bieżącym¹⁰⁸. Rynek bonów komunalnych w zasadzie w Polsce nie funkcjonuje (szerzej na ten temat w dalszej części opracowania).

Innym przykładem krótkoterminowych papierów wartościowych są weksle inwestycyjne publiczne, które mogą być emitowane przez jst na podstawie przepisów prawa wekslowego¹⁰⁹. Co istotne, polskie prawo nie precyzuje pojęcia „weksla inwestycyjnego”, mowa jest wyłącznie o wekslu rozumianym w sposób ogólny. Specyfika weksla inwestycyjnego przejawia się tym, że jest on instrumentem służącym pozyskaniu środków na inwestycje, a więc łączącym jednocześnie funkcje weksla i pożyczki.

Termin „weksel” pochodzi od niemieckiego słowa *der Wechsel* (wymiana). Pojęciem tym definiujemy papier wartościowy stanowiący bezwarunkowe zobowiązanie jego wystawcy do wypłacenia określonej osobie lub okazicielowi określonej sumy pieniężnej w terminie wyznaczonym przez osoby na nim podpisane.

Weksle mogą występować jako własne lub trasowane. Weksel własny jest pisemnym zobowiązaniem do zapłaty, natomiast treścią weksla trasowanego jest bezwarunkowe polecenie zapłaty określonej sumy pieniężnej przez wystawiającego weksel (trasanta) innej osobie (trasatowi) na rzecz lub na zlecenie wskazanej w wekslu osoby (remitenta). Tym, co odróżnia więc weksel trasowany od weksla własnego, jest wprowadzenie w strukturze weksla trasowanego osoby trasata, do którego kierowane jest polecenie zapłaty (w miejsce zobowiązania do zapłaty przez wystawcę weksla w przypadku weksla własnego)¹¹⁰. Weksel trasowany powinien co do zasady zawierać następujące elementy: (1) nazwę „weksel” w samym tekście dokumentu, w języku, w jakim go wystawiono; (2) polecenie bezwarunkowe zapłacenia oznaczonej sumy pieniężnej; (3) nazwisko osoby, która ma zapłacić (trasata); (4) oznaczenie terminu płatności; (5) oznaczenie miejsca płatności; (6) nazwisko osoby, na której rzecz lub na której zlecenie zapłata ma być dokonana; (7) oznaczenie daty i miejsca wystawienia weksla; (8) podpis wystawcy weksla¹¹¹. Z kolei

¹⁰⁸ U. Ziarko, *Jednostki samorządu terytorialnego jako emitenci papierów wartościowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3, s. 139.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe, tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 282.

¹¹⁰ *Weksle inwestycyjne – szansa czy zagrożenie?*, Deloitte, „Biuletyn Prawny dla Branży Finansowej”, lipiec 2020, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/financial-services/articles/newsletter/newsletter-legal-lipiec-2020/weksle-inwestycyjne.html>, dostęp 11.06.2022.

¹¹¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe..., art. 1.

zgodnie z art. 101 ustawy Prawo wekslowe weksel własny jest papierem wartościowym, zawierającym pisemne, bezwarunkowe przyrzeczenie zapłacenia określonej sumy pieniężnej przez wystawcę na rzecz osoby, która weksel posiada. Jest więc to sformalizowany zapis długu podlegający prawu wekslowemu.

Szczególnym rodzajem weksła własnego jest weksel *in blanco*. Nie skutkuje on powstaniem nowych zobowiązań pieniężnych, stanowiąc wyłącznie zabezpieczenie innego zobowiązania pieniężnego, np. wynikającego z umowy kredytowej. Podmiotem uprawnionym do jego wystawiania w obszarze finansów lokalnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) i, co istotne, weksel *in blanco* nie podlega kontrasygnacie skarbnika. Poręczenie wekslowe jest zabezpieczeniem, w którym poręczyciel udziela poręczenia zapłaty weksła poprzez zamieszczenie na przedniej stronie weksła lub przedłużku wyrazu „poręczam” i opatruje go podpisem. Poręczyciel wekslowy odpowiada w takim samym zakresie jak ten, za kogo poręczył, przy czym poręczenie może obejmować całość sumy wekslowej lub jej część. Jeżeli nie ma żadnych dodatkowych zapisów, należy rozumieć, że poręczyciel gwarantuje za wystawcę weksła¹¹².

P. Zawadzka podkreśla, że aktualna konstrukcja prawna weksła inwestycyjnego publicznego nie predysponuje go jako odpowiedniego instrumentu finansowego, który mógłby znaleźć zastosowanie w systemie finansów samorządowych w celu pozyskania przez jst środków na rynku finansowym od szerszego kręgu inwestorów. Konstrukcja ta może być jednak stosowana przez te jednostki samorządowe jako forma zabezpieczenia wiarygodności¹¹³.

Ostatnie dwie kategorie instrumentów dłużnych jst widoczne na rys. 4.2 to depozyty i zobowiązania wymagalne. Zgodnie z art. 91a ustawy o finansach publicznych w celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu jst może przyjmować w depozyt wolne środki od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których jest podmiotem tworzącym, a także od samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych. Przyjmowanie wolnych środków w depozyt następuje na podstawie stosownej uchwały organu stanowiącego, w której określa się m.in. wysokość lub sposób obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt. Druga z wymienionych kategorii to tzw. zobowiązania wymagalne, czyli inaczej zobowiązania nieuregulowane w terminie lub przeterminowane. Stanowiąc tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego, mogą świadczyć o problemach z płynnością finansową jst¹¹⁴.

Kolejną, obok instrumentów dłużnych, kategorią instrumentów finansowych, które mogą być przedmiotem inwestycji na rynku finansowym, są instrumenty

¹¹² Porównaj Z. Ligocka, *Poręczenia, gwarancje i pożyczki udzielone przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Informacyjny Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy” 2007, nr 4(58), s. 12.

¹¹³ P. Zawadzka, *Instrumenty finansowe...*, s. 373-374.

¹¹⁴ Porównaj D. Adamek-Hyska, I. Franczak, *Zobowiązania wymagalne jednostek samorządu terytorialnego – zakres ujawnień*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2020, nr 108(164), s. 9-21.

udziałowe, inaczej właścicielskie (*equity instruments*). Kluczową kategorią instrumentu w tej grupie, służącą do transferu kapitału, są akcje emitowane na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych¹¹⁵, stwierdzające uczestnictwo posiadacza akcji, tj. akcjonariusza, w spółce akcyjnej. Akcje są papierami wartościowymi potwierdzającym prawa akcjonariusza o charakterze zarówno majątkowym, jak i niemajątkowym. Emitują je podmioty zwane spółkami akcyjnymi – w kontekście jst są to akcyjne komunalne spółki kapitałowe. Jak podkreśla Z. Dolewka, termin „spółka komunalna” nie występuje w polskim porządku prawnym, jest wyłącznie określeniem umownym, wskazującym na własność podmiotu samorządowego, tj. na komunalną własność publiczną¹¹⁶. Działalność spółki nie ma bezpośredniego powiązania z budżetem, a jej utworzenie jest związane z wyzbyciem się przez jst odpowiedzialności za jej zobowiązania – komunalna spółka kapitałowa jako osoba prawna sama za nie odpowiada. Samorząd terytorialny, tworząc taką spółkę, ryzykuje jedynie utratę środków do niej wniesionych celem pokrycia objętych akcji. Jednocześnie jako akcjonariusz staje się jej współwłaścicielem lub właścicielem (dotyczy jednoosobowych spółek jst). Nabywa przy tym określone uprawnienia związane ze spółką (np. prawo głosu na walnym zgromadzeniu, prawo do dywidendy, czyli do udziału w zyskach spółki, prawo do udziału w masie likwidacyjnej, prawo poboru, czyli prawo do zakupu akcji nowej emisji itp.).

Zgodnie z art. 12 wspomnianej już ustawy o gospodarce komunalnej obowiązują następujące zasady obejmowania i zbywania akcji w komunalnych spółkach akcyjnych:

- do obejmowania akcji stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz przepisy Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem przepisów ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników;
- do zbycia akcji stosowane są przepisy art. 11-16 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹¹⁷;
- akcje zbywa przewodniczący zarządu jst, a w przypadku gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym zgodę na zbycie akcji należących do jst wyraża organ stanowiący tej jednostki.

Z punktu widzenia funkcjonowania rynku finansowego kluczowe są następujące wielkości/parametry charakteryzujące instrumenty, jakimi są akcje¹¹⁸: (1) kapitał akcyjny rozumiany jako wkład kapitałowy wniesiony przez akcjonariuszy w momencie zakładania spółki akcyjnej; (2) wielkość nominalna akcji rozumiana jako wielkość kapitału akcyjnego przypadającego na jedną akcję; (3) wartość emisyjna

¹¹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych...

¹¹⁶ Z. Dolewka, wyd. cyt., s. 60.

¹¹⁷ Tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 1933, z późn. zm.

¹¹⁸ Porównaj *Instrumenty rynku finansowego*, Wersja podstawowa pod patronatem CFA Society Poland, s. 27-28.

akcji, czyli cena, po jakiej akcja sprzedawana jest na rynku wtórnym; (4) wartość księgowa akcji rozumiana jako wartość aktywów netto spółki przypadająca na jedną akcję; (5) wartość rynkowa akcji, czyli cena sprzedaży akcji na rynku wtórnym; (6) dywidenda przypadająca na jedną akcję rozumiana jako iloraz zysku do podziału i liczby akcji; (7) stopa dywidendy określana jako iloraz dywidendy przypadającej na jedną akcję i ceny rynkowej akcji do podziału – im wyższa wartość tego wskaźnika, tym większy dochód z zainwestowanego kapitału uzyskany przez akcjonariusza jako inwestora na rynku finansowym.

W przeciwieństwie do akcji, udziały nie mają charakteru papierów wartościowych, co jednak nie oznacza, że nie można ich zbywać. Udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (z o.o.) to prawa majątkowe określające nie tylko zakres partycypacji wspólników w kapitale zakładowym spółki, ale również prawa i obowiązki wspólników wynikające z tytułu uczestnictwa w spółce, w tym prawo głosu na zgromadzeniu wspólników (w jednoosobowych spółkach jest funkcję zgromadzenia wspólników pełni organy wykonawcze jest), a także prawa posiadające swoją wymierną wartość rynkową, zależną od wyników ekonomicznych i finansowych spółki.

W Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) jest zarejestrowanych obecnie ok. 3,5 tys. spółek komunalnych. Najwięcej tych podmiotów (ponad 300) zarejestrowano w takich województwach, jak: śląskie, mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie, najmniej (ok. 100) – w województwach podlaskim, lubuskim i opolskim¹¹⁹. Wśród spółek komunalnych dominują spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zdecydowanie mniej jest spółek akcyjnych. Ze względu natomiast na kryterium profilu działalności tych podmiotów zdecydowanie najwięcej spółek zajmuje się poborem i uzdatnianiem wody, energią ciepłą, odpadami i ściekami oraz ochroną zdrowia.

Zarówno spółki z o.o., jak i spółki akcyjne mogą być jednoosobowymi spółkami gminy, stanowiącymi w 100% jej własność. Warto również wspomnieć o spółkach komunalnych z udziałem osób trzecich jako o formie finansowania przez zewnętrznego inwestora. Przykładami mogą być projekty realizowane przez Polski Fundusz Rozwoju SA i Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych PFR SA, dotyczące samorządowych inwestycji wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych, a także mieszkaniowych i rewitalizacyjnych.

Formy takiego finansowania analizuje M. Gołaszewski¹²⁰. Może ono przyjąć następującą formułę: nabycie przez inwestora finansowego nowych udziałów w istniejącej komunalnej spółce z o.o. lub też powołanie z inwestorem finansowym nowej spółki. W obu przypadkach mamy do czynienia z przekazaniem spółce przez jej środki na inwestycje. Inną formą finansowania kapitałowego w podsektorze

¹¹⁹ Dane Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej, <https://www.coig.com.pl/Listawykazspolek-komunalnych-miejskich-gminnych-powiatowych2.php>, dostęp 1.05.2022.

¹²⁰ M. Gołaszewski, *Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych. Raport – spółki komunalne*, Aesco Group, s. 47, <http://media2.aesco.com.pl/storage/2019/05/W4-2019-str-44-49-Finansowanie-spolek-komunalnych-raport.pdf>, dostęp 5.05.2022.

samorządowym jest zakup przez inwestora mniejszościowego pakietu udziałów i przekazanie tych środków jst, która następnie ujmuje je jako środki ze sprzedaży majątku. Niewątpliwą zaletą wszystkich wymienionych form jest możliwość sfinansowania inwestycji samorządowych bez generowania długu lokalnego.

Trzecia kategoria instrumentów finansowych, obok instrumentów dłużnych i udziałowych, to instrumenty pochodne. Jak już wspomniano w podrozdziale 4.1, są one nazywane derywatami (*derivative instruments*)¹²¹, a ich specyfika przejawia się w tym, że nie są instrumentami samoistnymi – ich cena zależy bezpośrednio lub pośrednio od ceny lub wartości innych instrumentów finansowych, czyli instrumentów bazowych (*underlying instruments*).

Według M. Bitnera, autora jednego z nielicznych na polskim rynku artykułów naukowych dotyczących możliwości wykorzystania instrumentów pochodnych w finansach lokalnych, istotę tych instrumentów dobrze oddają trzy następujące ich cechy: (1) wartość zmieniająca się wraz ze zmianą zmiennej bazowej; (2) wymóg niewielkiej inwestycji początkowej; (3) rozliczanie w przyszłości¹²².

Klasyfikację i najważniejsze kategorie instrumentów pochodnych zobrazowano na rys. 4.3.

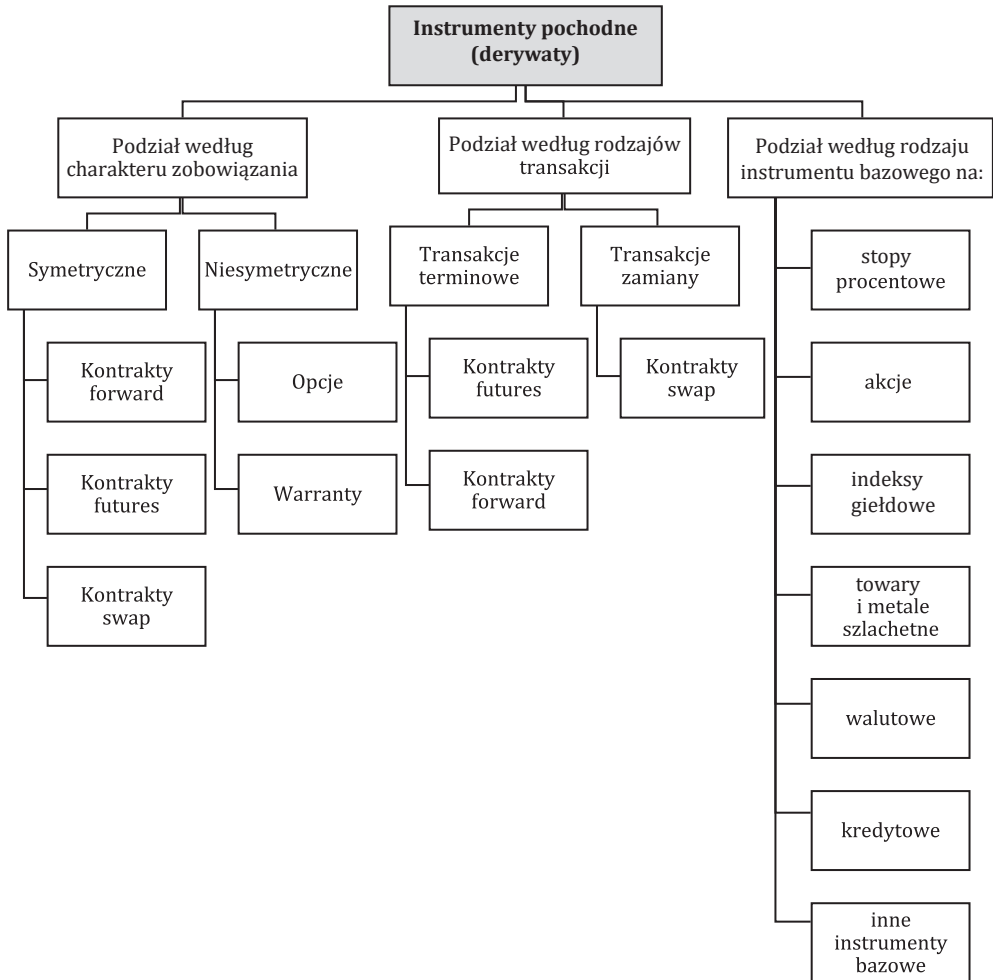
Za dwa główne rodzaje celów związanych z wykorzystywaniem przez inwestorów tych instrumentów na rynku finansowym uważa się: (1) cele nakierowane na zabezpieczenie/ złagodzenie ryzyka straty ekonomicznej wynikającej ze zmian wartości aktywów bazowych na rynku; (2) cele spekulacyjne związane z chęcią zwiększenia zysku oraz przewidywanymi przez inwestora zmianami wartości aktywów w przyszłości¹²³.

Pomijając szczegóły związane z danymi kategoriami instrumentów, warto jednak wyjaśnić przynajmniej główne ich kategorie. Otóż w symetrycznych instrumentach pochodnych (kontrakty: forward, futures, swap) obie strony kontraktu przyjmują zobowiązania, natomiast w niesymetrycznych (opcje i warranty) jedna ze stron kontraktu nabywa pewne prawo, a druga nabywa zobowiązanie. Kontrakty forward dotyczą zakupu lub sprzedaży aktywów po określonej cenie w przyszłości. Specyficznym rodzajem kontraktów forward są kontrakty futures. Podczas gdy te pierwsze zawiera się bezpośrednio między kontrahentami, te drugie zawierane są przez pośredników giełdowych na zorganizowanych giełdach. Z kolei kontrakty typu swap to umowy zawierane między co najmniej dwiema stronami, które zobowiązują się, że w określonym momencie w przyszłości wymienią się pewnymi płatnościami, zgodnie z zasadami oraz terminami zdefiniowanymi w kontrakcie. Opcje różnią się zasadniczo od kontraktów forward i futures. Ich posiadacz ma prawo do wykonania określonej operacji, jednak nie musi z tego prawa korzystać.

¹²¹ Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* „derywat” to określenie dla wyrazu utworzonego od innego wyrazu pochodnego.

¹²² M. Bitner, wyd. cyt., s. 45.

¹²³ Porównaj R. Pinho, *Use of derivatives by Connecticut municipalities*, „OLR Research Report” 2012-R-0473, s. 1.



Rys. 4.3. Klasyfikacja finansowych instrumentów pochodnych

Źródło: opracowanie własne.

Dwie kluczowe kategorie opcji to opcja kupna (*call option*) oznaczająca prawo nabywcy opcji do zakupu określonej ilości instrumentu bazowego po określonej cenie w określonym czasie w przyszłości, a także opcja sprzedaży (*put option*), rozumiana jako prawo sprzedaży określonej ilości instrumentu bazowego po ustalonej cenie w określonym czasie w przyszłości. Z opcjami wiążą się też dwa różne standardy rozliczenia z tytułu zawartej transakcji: (1) w trakcie trwania ważności opcji, czyli w dowolnym momencie przed datą jej wygaśnięcia (tzw. opcje amerykańskie) lub (2) w dacie zakończenia ważności, co oznacza że posiadacz opcji musi czekać

aż do daty jej wygaśnięcia i jest uprawniony do skorzystania ze swego prawa tylko w tym dniu (tzw. opcje europejskie). Specyficznym rodzajem opcji są warranty. Kluczowa różnica między opcjami a warrantami polega na tym, że te pierwsze są umową dwóch stron, natomiast warranty są emitowane przez określoną instytucję (np. banki inwestycyjne lub domy maklerskie). Podobnie jak opcje, warranty dzielą się na dwie kategorie, tj. warranty kupna (warranty typu *call*) i warranty sprzedaży (warranty typu *put*) akcji lub innych aktywów po określonej cenie w określonym czasie w przyszłości.

Rosnąca złożoność analizowanych instrumentów oraz wysokie ryzyko ich wykorzystywania stały się przesłanką do traktowania derywatów jako jednej z przyczyn kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych w latach 2008 i 2009. To zadecydowało m.in. o wydaniu przez GFOA (The Government Finance Officers Association) w 2010 roku specjalnego poradnika dla jednostek sektora finansów publicznych¹²⁴, w którym zaleca się decydentom publicznym zachowanie szczególnej ostrożności w zakresie korzystania z tych instrumentów.

Do standardów tych nawiązują także polscy autorzy, tj. M. Bitner, K.S. Cichocki i J. Sierak¹²⁵, podkreślając, że decydenci samorządowi powinni mieć specjalistyczną wiedzę o naturze derywatów, dotyczącą zarówno zarządzania, monitorowania, jak i oceny skutków wykorzystywania tych instrumentów. Wskazują jednocześnie, że niezbędna jest w tym zakresie współpraca z zewnętrznymi doradcami finansowymi. Zalecają także, aby emitenci komunalni korzystający z analizowanych instrumentów w kontekście zarządzania długiem samorządowym mieli wypracowane standardy ich pomiaru, ewaluacji, monitoringu, a także zarządzania korzyściami i ryzykami z nimi związanymi (szerzej na temat tych ryzyk w kolejnym podrozdziale). Jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć także opracowane specjalne wytyczne nie tylko w zakresie metod wyboru i zamawiania produktów pochodnych, ale również co do polityki informacyjnej dotyczącej wykorzystywanych instrumentów (dotyczy to np. sprawozdań finansowych, informacji przekazywanych agencjom ratingowym oraz inwestorom). Powołani autorzy podkreślają też konieczność wypracowania kompleksowej polityki wykorzystywania derywatów w ramach polityki zadłużeniowej jst, ze szczególnym wyeksponowaniem w niej takich elementów, jak np.: dokumentowanie upoważnień prawnych do zawierania transakcji związanych z derywatami; określanie wytycznych co do sposobu wyboru kontrahentów dotyczących tych instrumentów; opracowanie szczegółowej listy dozwolonych i zabronionych instrumentów w ramach lokalnej polityki zadłużeniowej; opracowanie wewnętrznych procedur związanych z ich wykorzystywaniem

¹²⁴ *GFOA Best Practice: Use of Debt-Related Derivatives and Development of Derivatives Policy*, GFOA's Committee on Governmental Debt Management, 2010.

¹²⁵ M. Bitner, K.S. Cichocki, J. Sierak, *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2013, s. 217-223.

(np. procedur przetargowych, wzorów umów itp.); opracowanie wewnętrznych zasad zarządzania ryzykami z nimi związanymi itp.

Można jednoznacznie stwierdzić, że polski system prawny w istotny sposób limituje możliwości wykorzystywania instrumentów pochodnych przez samorząd terytorialny. Składają się na to m.in. opisane już wcześniej ograniczenia legislacyjne regulujące działalność lokacyjną jst (por. podrozdział 4.2). Należy domniemywać, że owa restrykcyjność regulacji wynika ze wspomnianych już cech instrumentów pochodnych, tj. z oparcia ich na mechanizmach spekulacji, przewidywania przyszłości oraz wysokiego ryzyka. O ile w ogóle wyklucza się korzystanie przez jst z pochodnych instrumentów finansowych w celach spekulacyjnych, o tyle może być ono już uzasadnione w kontekście zabezpieczenia tych jednostek przed ryzykiem kursowym związanym ze zobowiązaniami zaciągniętymi w obcej walucie. Jak już wspomniano, w polskich realiach ryzyko długotrwałej deprecjacji krajowej waluty stwarza najwyższe zagrożenie dla budżetów największych miast, ponieważ to przede wszystkim one mają zobowiązania nominowane w walucie innej niż krajowa. Tym samym należy je uznać za jst szczególnie predysponowane do wykorzystywania instrumentów pochodnych w ramach swoich lokalnych polityk zadłużeniowych.

4.4. Polskie jst na rynku finansowym w świetle danych empirycznych

Zanim zostaną przedstawione wybrane dane empiryczne obrazujące aktywność jst na polskim rynku finansowym w kontekście wykorzystywania określonych instrumentów tego rynku, warto nawiązać do wyników budżetowych jst. Nie tylko bowiem stanowią one kluczową informację o kondycji finansowej jst, ale są również istotną determinantą wpływającą na zainteresowanie samorządu terytorialnego zwrócenymi źródłami finansowania, przesądzającą o indywidualnej limitacji długu samorządowego w poszczególnych jednostkach (wskaźniki IWZ).

W tabeli 4.2 zaprezentowano ogólne i operacyjne wyniki budżetowe jst z uwzględnieniem poszczególnych kategorii jednostek samorządowych.

Z danych prezentowanych w tab. 4.2 wynika, że w analizowanym okresie największy zakres niezrównoważenia budżetów samorządowych odnotowano w 2010 roku, kiedy to zbiorcza kwota deficytu budżetowego w tych jednostkach osiągnęła poziom blisko 15 mld zł, przy czym 83% tej kwoty dotyczyło gmin i miast na prawach powiatu. W tym samym roku jst wypracowały też relatywnie najmniejszą nadwyżkę operacyjną. Należy przypomnieć, że jest to kategoria strategiczna finansów samorządowych, stanowiąca źródło wydatków bieżących koniecznych do finansowania inwestycji jst oraz zapewniająca niezbędne środki na finansowanie kosztów obsługi zadłużenia z tym związanego. W okresie pogłębiającej się erozji systemu finansów lokalnych problem „kurczącej się” nadwyżki operacyjnej dotyczy przede wszystkim największych miast w Polsce. Jak wynika z prezentowanych danych, w 2020 roku

zbiorcza nadwyżka operacyjna tych jednostek osiągnęła poziom niższy niż w 2003 roku. Jako kluczowe determinanty obniżające nadwyżkę operacyjną można wskazać m.in. systemową lukę finansową związaną z dysfunkcyjnym finansowaniem edukacji w Polsce oraz nadzwyczajne wydatki bieżące jst związane z kryzysem pandemicznym COVID-19. Ważnymi, aktualnymi czynnikami są również nadzwyczajne koszty ponoszone przez jst w związku ze skutkami kryzysu uchodźczego jako efektu agresji militarnej Rosji na Ukrainę (dotyczy to zwłaszcza największych miast w Polsce), obniżenie dochodów jst wynikające z wdrażanych reform podatkowych (Polski Ład), inflacja i jej wpływ na koszty bieżącego funkcjonowania samorządu terytorialnego, znaczący wzrost stóp procentowych, przekładający się na dynamicznie rosnące koszty obsługi długu jst zaciąganego na rynku krajowym itp.

Tabela 4.2. Ogólne i operacyjne wyniki budżetowe według kategorii jst (w mln zł)

Wyszczególnienie	Rok				
	2003	2005	2010	2015	2020
Ogólne wyniki budżetowe jst, w tym:	-1 814	-895	-14 970	2 603	5 690
gminy	-1 274	-24	-7 430	1 723	5 374
powiaty	-338	-128	-1 330	237	2 255
miasta na prawach powiatów	-780	-221	-5 069	736	-3 188
województwa	-147	-521	-1 141	-93	1 249
Operacyjne wyniki budżetowe jst, w tym:	b.d.	10 179	9 284	18 228	21 384
gminy	b.d.	4 992	4 688	8 731	11 155
powiaty	b.d.	676	780	1 613	2 711
miasta na prawach powiatów	b.d.	3 324	2 503	5 849	3 307
województwa	b.d.	1 187	1 313	2 034	4 212

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W tabeli 4.3 ujęto zmiany w zakresie wielkości i struktury zobowiązań jst w latach 2003-2020 obrazujące wykorzystywanie przez te jednostki poszczególnych instrumentów dłużnych.

Dane prezentowane w tab. 4.3 dowodzą, że dominującymi instrumentami dłużnymi wykorzystywanymi przez samorząd terytorialny są kredyty i pożyczki. Ich udział w strukturze zobowiązań jst ogółem wzrósł w analizowanym okresie w znacznym stopniu, tj. z poziomu 79,8% w 2003 roku do 96% w 2020 roku. Relatywnie niewielki udział w rynku samorządowych instrumentów dłużnych dotyczy natomiast komunalnych papierów wartościowych, a co istotne, systematycznie spada (z poziomu 16,3% w 2003 roku do 4% w 2020 roku). Za marginalny można uznać z kolei udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. Tu również widoczny jest wyraźny trend spadkowy (spadek z poziomu 5,0% do poziomu zaledwie 0,1%).

Tabela 4.3. Zobowiązania finansowe według kategorii jst oraz kategorii zobowiązań
(w mln zł i jako % zobowiązań ogółem)

Wyszczególnienie	Rok				
	2003 ^a	2005	2010	2015	2020
1	2	3	4	5	6
Zobowiązania ogółem jst, w tym:	17 276,8	21 181,0	55 093,9	71 634,7	89 845,1
Kredyty i pożyczki					
▪ w mln zł	13 785,7	17 634,0	50 406,7	67 328,8	86 189,7
▪ jako % zobowiązań ogółem	79,8	83,3	91,5	94,0	95,9
Papiery wartościowe					
▪ w mln zł	2 817,8	3 282,7	4 406,2	4 157,9	3 596,8
▪ jako % zobowiązań ogółem	16,3	15,5	8,0	5,8	4,0
Wymagalne zobowiązania					
▪ w mln zł	648,4	264,3	281,0	148,0	55,7
▪ jako % zobowiązań ogółem	3,8	1,2	0,5	0,2	0,1
Zobowiązania ogółem gmin, w tym:	6 617,8	8 067,3	21 929,6	25 428,7	34 235,9
Kredyty i pożyczki					
▪ w mln zł	5 608,0	7 010,4	21 261,4	25 137,9	33 600,9
▪ jako % zobowiązań ogółem	84,7	86,9	97,0	98,9	98,1
Papiery wartościowe					
▪ w mln zł	664,3	867,2	519,0	172,9	606,2
▪ jako % zobowiązań ogółem	10,0	10,7	2,4	0,7	1,8
Wymagalne zobowiązania					
▪ w mln zł	329,3	189,7	149,2	117,9	28,9
▪ jako % zobowiązań ogółem	5,0	2,4	0,7	0,5	0,1
Zobowiązania ogółem powiatów, w tym:	1 225,2	1 815,6	5 435,6	5 841,2	6 505,5
Kredyty i pożyczki					
▪ w mln zł	925,1	1 456,6	5 196,5	5 755,3	6 432,7
▪ jako % zobowiązań ogółem	75,5	80,2	95,6	98,5	98,9
Papiery wartościowe					
▪ w mln zł	240,4	350,5	217,9	81,8	68,9
▪ jako % zobowiązań ogółem	19,6	19,3	4,0	1,4	1,1
Wymagalne zobowiązania					
▪ w mln zł	57,6	8,5	21,2	4,0	3,8
▪ jako % zobowiązań ogółem	4,7	0,5	0,4	0,1	0,1

1	2	3	4	5	6
Zobowiązania ogółem miast na prawach powiatów, w tym:	8 791,3	10 415,5	23 437,5	33 210,3	42 989,9
Kredyty i pożyczki					
▪ w mln zł	6 753,9	8 406,8	19 997,3	29 631,7	40 152,8
▪ jako % zobowiązań ogółem	76,8	80,7	85,3	89,2	93,4
Papiery wartościowe					
▪ w mln zł	1 788,4	1 948,5	3 336,5	3 553,7	2 812,2
▪ jako % zobowiązań ogółem	20,3	18,7	14,2	10,7	6,5
Wymagalne zobowiązania					
▪ w mln zł	242,4	60,2	103,7	24,9	22,0
▪ jako % zobowiązań ogółem	2,8	0,6	0,4	0,1	0,1
Zobowiązania ogółem województw, w tym:	642,5	882,6	4 291,2	7 154,5	6 113,8
Kredyty i pożyczki					
▪ w mln zł	498,7	760,2	3 951,5	6 803,9	6 003,2
▪ jako % zobowiązań ogółem	77,6	86,1	92,1	95,1	98,2
Papiery wartościowe					
▪ w mln zł	124,7	116,5	332,7	349,4	109,5
▪ jako % zobowiązań ogółem	19,4	13,2	7,8	4,9	1,8
Wymagalne zobowiązania					
▪ w mln zł	19,1	5,9	6,9	1,2	1,1
▪ jako % zobowiązań ogółem	3,0	0,7	0,2	0,0	0,0

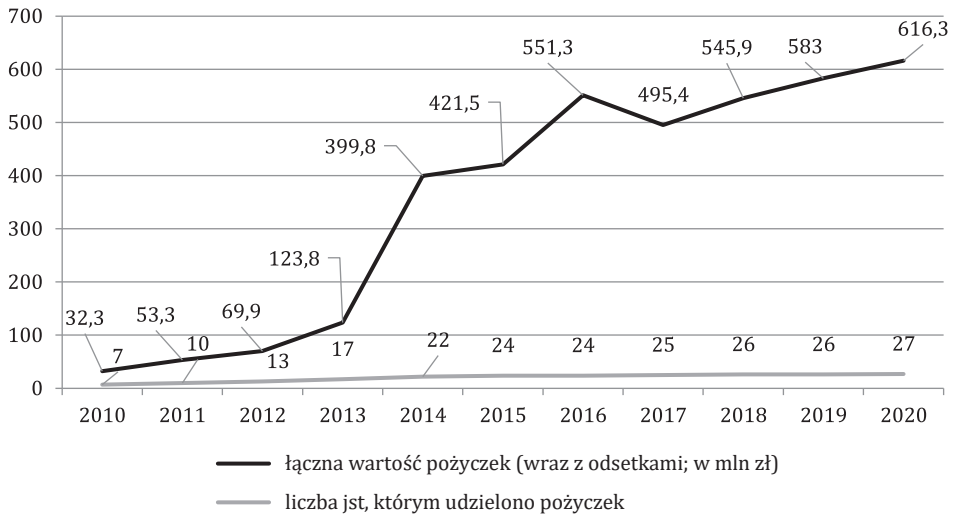
^a Porównywalność zobowiązań jst z wcześniejszych lat jest ograniczona ze względu na wprowadzone w Polsce zmiany zakresu sektora finansów publicznych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020*, GUS, Warszawa 2021.

Chociaż akurat w tym wypadku jest to trend pozytywny, ponieważ jak już wspomniano, występowanie tej kategorii zobowiązań sygnalizuje zwykle problemy dotyczące płynności jst, czyli terminowej spłaty zadłużenia wobec wierzycieli.

Specyfiką analizowanego rynku są również oprocentowane pożyczki udzielane jst przez Skarb Państwa w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych, przewidziane w art. 224 ustawy o finansach publicznych. Do polskiego systemu prawnego wprowadzono je w 2010 roku. Pożyczki takie mogą być udzielane tym jednostkom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej i nie mają możliwości realizowania swoich ustawowych zadań bez uzyskania wsparcia finansowego (stąd

stosowany termin – „pożyczki ratunkowe”)¹²⁶. Skalę wsparcia finansowego jst z wykorzystaniem tych instrumentów zobrazowano na rys. 4.4.



Rys. 4.4. Pożyczki udzielone jst z budżetu państwa w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

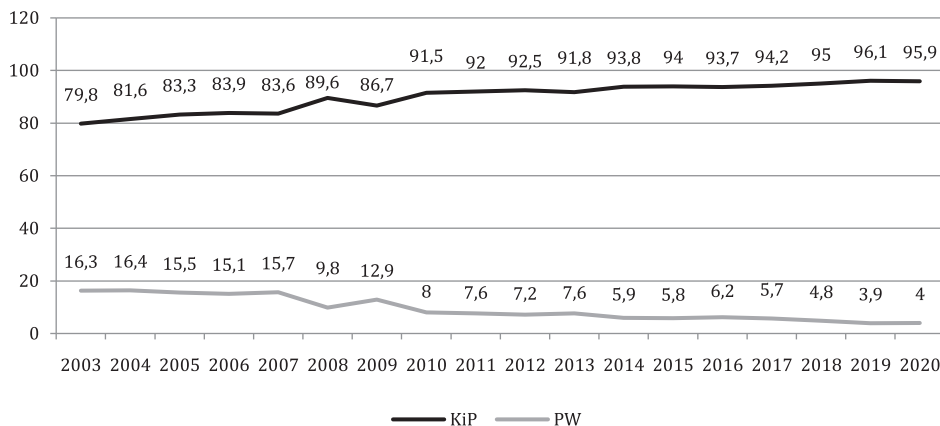
W kontekście zmian struktury zobowiązań jst symptomatyczny jest obserwowany na polskim rynku finansowym postępujący proces swoistego „wypierania” komunalnych papierów wartościowych przez kredyty i pożyczki. Zobrazowano to na rys. 4.5.

Należy podkreślić, że rynek obligacji komunalnych stanowi niewielką część krajowego rynku kapitałowego i jest rynkiem relatywnie młodym, reaktywowanym na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wraz z przywróceniem w Polsce systemu samorządności terytorialnej. Pierwsze emisje obligacji komunalnych w okresie powojennym miały miejsce dopiero w 1993 roku (Międzyrzecz, Czarnków, Płock i Warszawa-Mokotów)¹²⁷. Według stanu na koniec

¹²⁶ Jednostka samorządu terytorialnego aplikująca o wsparcie pożyczkowe powinna spełniać dwa warunki. Po pierwsze, musi realizować postępowanie zmierzające do naprawy jej finansów lub przystępować do realizacji programu naprawczego. Po drugie, z programu naprawczego powinno wynikać, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa kondycji finansowej jednostki.

¹²⁷ W latach 1918-1939 w Polsce przeprowadzono 32 emisje obligacji komunalnych o łącznej wartości 155 mln ówczesnych złotych. Emitentami były największe miasta, np. Warszawa, Poznań, Kraków, Lwów, Lublin. Porównaj K. Markowski, *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce*, w: K. Ciejpa-Znamirowski (red.), *Problemy zarządzania na rynku kapitałowym*, Studia i Materiały Instytutu Zarządzania i Marketingu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2002, s. 47.

2020 roku wartość tego rynku osiągnęła poziom 28,4 mld zł, stanowiąc tym samym ok. 2,7% ogólnej wielkości krajowego rynku kapitałowego w Polsce (dla porównania: 68,3% stanowiły obligacje rynkowe Skarbu Państwa, 17,4% – obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju, 8% – długoterminowe papiery dłużne przedsiębiorstw, 2,6% – długoterminowe bankowe papiery dłużne oraz 1% – listy zastawne)¹²⁸.



Suma udziałów procentowych kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych nie zawsze wynosi 100% ze względu na pominiętą na wykresie kategorię zobowiązań wymagalnych.

Rys. 4.5. Porównanie procentowego udziału kredytów i pożyczek (KiP) oraz papierów wartościowych (PW) w strukturze zobowiązań ogółem jst w Polsce w latach 2003-2020

Źródło: M. Poniatowcz, M. Jastrzębska, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i jego determinanty*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68), s. 155.

W tabeli 4.4 zaprezentowano syntetyczne wskaźniki obrazujące rozwój rynku obligacji komunalnych w analizowanym okresie.

Dane zaprezentowane w tab. 4.4 wskazują na słaby stopień urynkowienia obligacji komunalnych w Polsce. Obserwowana jest wyraźna dominacja rynku niezorganizowanego. Przykładowo w 2020 roku blisko 90% wartości wszystkich obligacji komunalnych było przedmiotem obrotu tylko na rynku OTC, a zaledwie 10% obligacji wprowadzono na rynek zorganizowany Catalyst. Szczegóły dotyczące obecności obligacji komunalnych na ostatnim z wymienionych rynków zobrazowano na rys. 4.6.

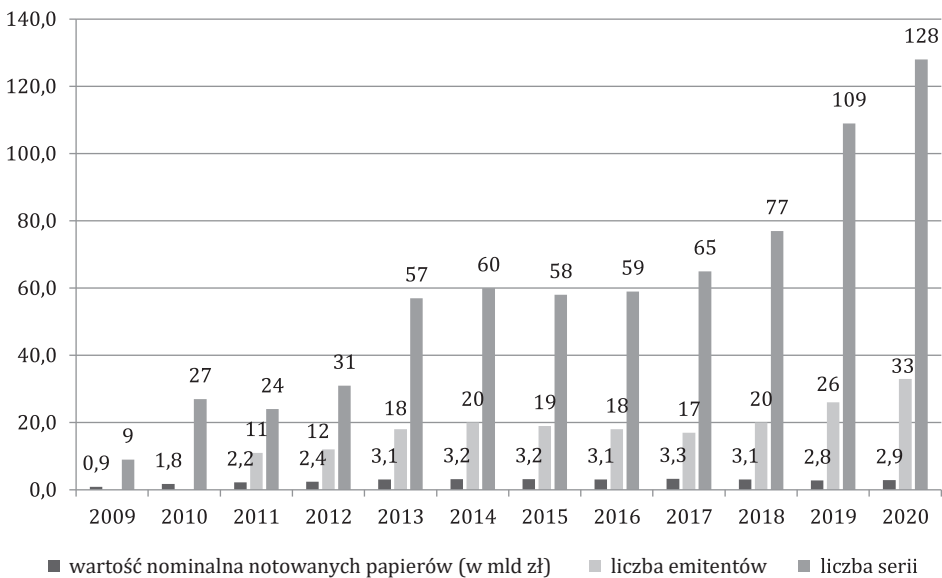
¹²⁸ *Rozwój rynku finansowego w Polsce w 2020 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2021, s. 255.

Tabela 4.4. Kluczowe parametry rynku obligacji komunalnych w Polsce

Wyszczególnienie	Rok				
	2003	2005	2010	2015	2020 ^a
Łączna wartość rynku obligacji komunalnych (w mld zł)	2,7	3,3	10,9	20,0	28,4
Wartość emisji obligacji komunalnych notowanych na platformie Catalyst	-	-	1,8	3,2	2,9
Obligacje komunalne jako % zobowiązań ogółem jst	16,3	15,5	8,0	5,8	4,0
Zadłużenie jst z tytułu emisji obligacji komunalnych jako % PKB	0,3	0,3	0,8	1,1	1,2

^a Wartość rynku obligacji komunalnych na koniec 2020 roku – na podstawie danych z Rejestru Zobowiązań Emitentów (RZE). Dane te nie są w pełni porównywalne z danymi za lata wcześniejsze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Fitch Polska, NBP oraz RZE.

**Rys. 4.6.** Obligacje komunalne notowane na platformie Catalyst

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP oraz biuletynów statystycznych Catalyst.

Innego rodzaju specyfika obligacji komunalnych przejawia się w ograniczonej płynności rynku wtórnego. Jak już wskazano, banki będące organizatorami emisji nabywają te instrumenty na rynku pierwotnym z zamiarem trzymania ich do terminu zapadalności, traktując je jako alternatywę wobec udzielenia kredytów jst. Przykładowo, na koniec 2020 roku sektor bankowy miał w swoich portfelach ok. 85%

analizowanych papierów dłużnych, a głównymi organizatorami emisji były cztery polskie banki, tj. PKO BP (36,4%), Pekao SA/CDM Pekao (31,4%) i BGK (21,2%)¹²⁹.

Ważną cechą tego rynku jest również jego znaczne rozdrobnienie. Ma na to wpływ m.in. popularne wśród emitentów samorządowych dzielenie emisji na mniejsze serie. W 2020 roku wyemitowano obligacje komunalne o wartości 5 mld zł (najwięcej w historii funkcjonowania tego rynku) i na rynku pierwotnym przeważały oferty obligacji komunalnych o niewielkich wartościach, emitowane w ponad 1700 seriach (średnia wartość serii to ok. 3,0 mln zł)¹³⁰. Pozwala to jst uzyskiwać podobny harmonogram spłat zadłużenia jak dla kredytu i unikać znacznych jednorazowych wydatków na wykup obligacji.

Określoną specyfiką wykazuje się również struktura rodzajowa emitentów komunalnych. Dominują w niej gminy (55% wartości obligacji komunalnych pozostających w obrocie na koniec 2020 roku) oraz miasta na prawach powiatów (powyżej 30% ogólnej wartości obligacji). Najmniejszy udział dotyczy powiatów (ok. 10%) oraz województw (5%). Największymi emitentami na rynku były: Warszawa (1,4 mld zł), Łódź (1,2 mld zł) oraz Kraków (1,0 mld zł)¹³¹.

Oprocentowanie polskich obligacji komunalnych jest zwykle zmienne, oparte na stałej referencyjnej stopie procentowej. Najczęściej jest to stopa oprocentowania pożyczek na polskim rynku międzybankowym, tzw. WIBOR (*Warsaw Interbank Offered Rate*), zdecydowanie rzadziej natomiast – stopa procentowa kredytów oferowanych na rynku międzybankowym w Londynie, tj. LIBOR (*London Interbank Offered Rate*) lub stopa procentowa kredytów w strefie euro oferowanych przez jeden bank innemu bankowi, tj. EURIBOR (*Euro Interbank Offered Rate*). Odsetki z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych są spłacane przez jst zwykle raz na rok lub pół roku. Uwzględniając z kolei kryterium zapadalności charakteryzowanych instrumentów dłużnych, należy podkreślić, że blisko 60% wartości wszystkich uplasowanych w 2020 roku obligacji komunalnych stanowiły instrumenty o pierwotnym terminie zapadalności od 5 do 10 lat. Ich średni termin wykupu wyniósł 9 lat, a najdłuższy – 19 lat¹³².

Kolejna specyficzna cecha analizowanego rynku przejawia się w tym, że środki pozyskiwane w drodze emisji obligacji komunalnych służą jst przede wszystkim do finansowania aktywności inwestycyjnej, w tym głównie projektów infrastrukturalnych, również tych współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Natomiast zdecydowanie rzadziej środki te są wykorzystywane w procesie refinansowania spłaty istniejącego zadłużenia jst.

Rynek obligacji przychodowych w kontekście funkcjonowania podsektora samorządowego jest bardzo słabo rozwinięty. Emisje tych specyficznych papierów

¹²⁹ Tamże, s. 17 i 278.

¹³⁰ Tamże, s. 276.

¹³¹ Tamże, s. 277.

¹³² Tamże, s. 277.

wartościowych, mimo ponad 20-letniego już funkcjonowania ich w prawie polskim, wciąż mają charakter incydentalny. Niewiele zmieniło w tym zakresie nawet wyłączenie tych instrumentów z ustawowych limitów zadłużenia jst (w 2015 roku). W latach 2000-2020 analizowane papiery wartościowe wyemitowało zaledwie kilka podmiotów samorządowych. Początkowo ich emitentami były przede wszystkim spółki samorządowe świadczące usługi wodociągowo-kanalizacyjne oraz z zakresu transportu publicznego. Jako przykłady tych emitentów można wskazać: Miejskie Wodociągi i Kanalizację w Bydgoszczy sp. z o.o. (2005); Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Łódź sp. z o.o. (2007); Zakład Komunikacji Miejskiej w Gdańsku sp. z o.o. (2010); Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gnieźnie (2012); Sanockie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z oo. (2013); Tramwaj Fordon sp. z o.o. w Bydgoszczy (2014). Dopiero w 2014 roku pojawiła się pierwsza emisja zrealizowana przez jst, czyli miasto Lublin. Co symptomatyczne, miasto nie zdecydowało się na ograniczenie swoich zobowiązań wobec obligatariuszy wyłącznie do przychodów uzyskiwanych z finansowanego projektu publicznego (budowa infrastruktury sportowej i rekreacyjnej). Podobnie postąpili zresztą kolejni emitenci obligacji przychodowych, tj. miasta Nysa (2015) i Wałbrzych (2015, 2017, 2018)¹³³. Należy przypuszczać, że ograniczone zainteresowanie jst tymi instrumentami wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, emisja obligacji przychodowych jest dużo bardziej skomplikowana proceduralnie niż emisja standardowych obligacji komunalnych. Po drugie, obligacje przychodowe obarczone są znacznie wyższym ryzykiem obligatariuszy, przede wszystkim ze względu na relatywnie długi okres zapadalności tych instrumentów oraz oparcie mechanizmu ich wykupu na przyszłych przychodach. Po trzecie, specyfika tych instrumentów wymaga konieczności stałego monitorowania przez wykwalifikowanych analityków finansowych zarówno sytuacji finansowej emitenta, jak i dochodowości projektu. Po czwarte, polskie banki wykazują niechęć do angażowania się w projekty związane z tymi instrumentami finansowymi głównie z powodu relatywnie wyższych kosztów emisji niż przy tradycyjnych obligacjach komunalnych¹³⁴.

Jak już sygnalizowano, w Polsce praktycznie nie istnieje również rynek tzw. zielonych obligacji komunalnych. I chociaż dynamicznie rosnące na świecie wolumeny papierów wartościowych związanych celami emisji ze zrównoważonym rozwojem wskazują na szczególnie istotną rolę tych instrumentów w budowie zrównoważonego systemu finansowego¹³⁵, to w obszarze polskich finansów lokalnych takie rozwiązania mają charakter wciąż unikatowy. Do momentu powstania niniejszego opracowania na naszym rynku kapitałowym wystąpił tylko jeden przykład wykorzystania przez jst instrumentu zielonych obligacji. Emisję przeprowadziło w 2021

¹³³ Szerzej na ten temat w: M. Wiśniewski, *Dłużne papiery wartościowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68), s. 142-143.

¹³⁴ Porównaj K. Brzozowska, wyd. cyt., s. 7.

¹³⁵ Porównaj K. Szwarz, *Zielone obligacje w Polsce. Raport Ministerstwa Finansów*, „Kwartalnik KOZK. Wydanie Specjalne” 2022, s. 2.

roku miasto Łódź, a jej celem było sfinansowanie budowy zbiorników retencyjnych przy Grupowej Oczyszczalni Ścieków oraz przebudowa torowiska przy jednej z łódzkich ulic. W lipcu 2021 roku miasto zawarło umowę na organizację emisji obligacji komunalnych z Bankiem Pekao SA oraz DNB Bank Polska SA na kwotę 418 mln zł, z których 50 mln to tzw. emisja zielona¹³⁶.

Samorząd terytorialny, nie wykorzystując zielonych obligacji, jednocześnie pozbawia się możliwości uzyskania wielu potencjalnych korzyści z tym związanych. W literaturze przedmiotu jako ich przykłady podaje się m.in. konkretne korzyści wizerunkowe dla emitenta samorządowego, możliwe poszerzenie bazy inwestorów (dotyczy to zwłaszcza tzw. inwestorów odpowiedzialnych społecznie), a potencjalnie również korzystniejsze warunki cenowe zielonego długu w przyszłości (*greenium*, czyli tzw. premia za „zieloność”)¹³⁷.

Dobrym kierunkiem zmian i jednocześnie impulsem do rozwoju analizowanego rynku w Polsce byłoby traktowanie zielonych obligacji komunalnych w ustawie o finansach publicznych analogicznie jak obligacji przychodowych, czyli wyłącznie związanych z nimi zobowiązań finansowych z ustawowych wskaźników IWZ. Innym rozwiązaniem na rzecz dynamizacji rynku mogłoby być ewentualne zniesienie opłat wnoszonych przez emitentów na rzecz Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, a także wprowadzenie – wzorem innych państw – określonych ulg podatkowych dla nabywców tych papierów wartościowych.

Jako słabo rozwinięty można również określić rynek polskich euroobligacji komunalnych. Wspomniane papiery wartościowe wyemitowały dotychczas tylko dwa miasta, tj. Kraków (1998 rok – giełda luksemburska; wartość emisji 70 mln marek niemieckich; 2000 rok – giełda luksemburska; wartość emisji 33 mln euro) oraz Warszawa (2009 rok – giełda luksemburska; wartość emisji 200 mln euro). Należy podkreślić, że ich nabywcy, tj. instytucje finansowe, wykazali duże zainteresowanie tymi walorami, a wyrażany popyt na nie czasami nawet kilkakrotnie przekraczał wielkość emisji. Analizowane instrumenty finansowe niewątpliwie mają potencjał, stwarzając największym jst szansę na finansowanie projektów publicznych o ponadprzeciętnej wartości, przekraczającej możliwości krajowego rynku finansowego. Pozwalają również na osiągnięcie efektów marketingowych o zasięgu międzynarodowym, a w rezultacie na zwiększenie zainteresowania emitentem wśród zagranicznych inwestorów. Wykorzystanie tych instrumentów przez jst jest obwarowane jednak pewnymi wymogami. Przykładowo, emitent komunalny decydujący się na ten instrument jest zobligowany m.in. do uzyskania międzynarodowego ratingu rynkowego (*Foreign Issuer Default Rating*), nadanego przez renomowaną, międzynarodową agencję ratingową¹³⁸.

¹³⁶ *Perspektywy rozwoju zielonych obligacji...*, s. 55.

¹³⁷ Tamże, s. 39-41.

¹³⁸ Jako przykłady renomowanych zagranicznych agencji ratingowych zajmujących się m.in. oceną wiarygodności kredytowej jst oraz emisji obligacji komunalnych można podać Moody's, Fitch i S&P.

Instrument ratingu komunalnego wymaga kilku słów komentarza. Otóż uzyskanie dobrej oceny ratingowej przez jst zapewnia jej nie tylko łatwiejszy i szerszy dostęp do rynku finansowego, ale również niższy koszt pozyskiwania kapitału dłużnego. Rating to również użyteczny instrument standaryzacji ryzyka na rynku finansowym ze względu na porównywalną skalę przedmiotowego ryzyka dla wszystkich emitentów i emisji. Można wyróżnić rating ogólny (*credit rating*), nadawany podmiotowi komunalnemu zaciągającemu zobowiązanie na rynku finansowym, oraz rating szczegółowy (*bond rating*), dotyczący oceny ryzyka związanego z konkretną emisją komunalnych papierów dłużnych. Warto dodać, że ocena ratingowa jst nie może być wyższa niż ogólna ocena ratingowa państwa, z którego wywodzi się emitent komunalny.

W tabeli 4.5 przedstawiono aktualne oceny ratingowe nadane przez agencję Fitch Ratings siedemnastu polskim miastom.

Tabela 4.5. Oceny ratingowe nadane polskim miastom przez agencję Fitch Ratings

Miasto	Długoterminowy rating krajowy	Międzynarodowy rating długoterminowy
Białystok	A+	BBB
Bydgoszcz	AA+	A-
Chorzów	A	BBB-
Częstochowa	AA	BBB+
Gdańsk	AAA	A-
Gliwice	AA+	A-
Katowice	AA+	A-
Opole	A+	BBB
Ostrów Wielkopolski	AA+	A-
Płock	AA+	A-
Poznań	-	A-
Rybnik	AA+	BBB+
Rzeszów	AA	BBB+
Szczecin	AA+	A-
Toruń	A+	BBB
Warszawa	AAA	A-
Zabrze	BBB	BB

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Fitch Ratings.

Jednostki samorządu terytorialnego, poza finansowaniem inwestycji średnio- i długoterminowych, zgłaszają zwykle dodatkowo zapotrzebowanie na krótkoterminowe środki finansowe. Mogą w tym celu posłużyć się krótkoterminowymi

instrumentami dłużnymi, takimi jak np. bony komunalne czy inwestycyjne weksle publiczne. Pierwszym i jak dotąd jedynym miastem w Polsce, które wykorzystało bony komunalne w swojej gospodarce finansowej, był Radom. Emisję o wartości 5 mln zł przeprowadzono w 1999 roku. Jej organizatorem był Bank Energetyki. Bony miały okres zapadalności od 7 do 90 dni, a wartość nominalną każdego z nich ustalono na 100 tys. zł. Rentowność tych papierów wartościowych oparto na jedno- i trzymiesięcznej stawce WIBOR¹³⁹. Inne, rzadkie przypadki wykorzystywania tych instrumentów dotyczyły spółek komunalnych nadzorowanych przez jst. Niestety, w dostępnej literaturze przedmiotu brakuje jednak szczegółowych informacji na ten temat. Drugi z wymienionych instrumentów to weksel inwestycyjny publiczny. Rozpatrywany w kontekście funkcji płatniczej jest, przynajmniej na razie, instrumentem hipotetycznym w obszarze polskich finansów samorządowych. W praktyce samorządowej weksel używany jest nie jako sposób zapłaty, lecz jako forma zabezpieczenia różnego rodzaju zobowiązań jst. Przykładowo, weksle własne *in blanco* stosuje się jako zabezpieczenie wiarygodności z tytułu wspomnianych wcześniej pożyczek udzielanych jst z budżetu państwa w ramach postępowań ostrożnościowych i naprawczych. Są one również popularne jako zabezpieczenie pożyczek preferencyjnych udzielanych jst z funduszy celowych, np. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy też wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Aktywność jst na rynku finansowym przejawia się także w formule obejmowania akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, których jst stają akcjonariuszami lub udziałowcami. W ewidencji księgowej pozycje te są traktowane najczęściej jako długoterminowe aktywa finansowe. Polski GUS prowadzi wprawdzie statystyki dotyczące mienia gmin i powiatów, którego komponentami są wspomniane akcje i udziały¹⁴⁰, jednak dane w tym zakresie nie są tam uwzględniane. W tabeli 4.6. zaprezentowano więc tylko wybiórcze dane dotyczące największych miast w Polsce, zaczerpnięte z ich sprawozdań finansowych.

Tabela 4.6. Wartość nominalna objętych przez jst udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego (stan na koniec 2020 roku)

Miasto	Wartość udziałów/akcji (w zł)
1	2
Białystok	349 740 081
Bydgoszcz	755 610 907
Gdańsk	2 665 822 990
Katowice	973 501 227

¹³⁹ Porównaj J. Niechciński, D. Wieloch, *Szybki i tani pieniądz. Bony komunalne*, „Rzeczpospolita” z 31 maja 1999, s. B1.

¹⁴⁰ Najnowsze opracowanie z tym związane to: *Mienie gmin i powiatów w latach 2018-2020*, GUS, Warszawa 2021.

Tabela 4.6, cd.

1	2
Kraków	2 148 293 452
Lublin	773 804 392
Łódź	2 148 293 452
Poznań	2 189 958 282
Rzeszów	337 614 020
Szczecin	1 466 276 688
Warszawa	4 779 030 942
Wrocław	2 504 294 897

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych poszczególnych miast.

Z prezentowanych danych wynika, że na koniec 2020 roku łączna wartość nominalna udziałów i akcji największych polskich miast w spółkach prawa handlowego przekroczyła kwotę 21 mld zł. Jest to jednocześnie kwota rynkowa obrazująca prawa właścicielskie tych jednostek na rynku finansowym, związana z ich zaangażowaniem w instrumenty udziałowe analizowanego rynku.

Na koniec warto wspomnieć o niezwykle ważnym aspekcie funkcjonowania rynku finansowego, tj. współpracy jst z sektorem bankowym. Jako egzemplifikacja tych relacji mogą posłużyć następujące dane empiryczne: na koniec 2020 roku wartość należności instytucji samorządowych w portfelu instytucji polskiego sektora bankowego wyniosła blisko 94 mld zł, a wartość powierzonych depozytów kształtowała się na poziomie ponad 36,6 mld zł¹⁴¹.

¹⁴¹ *Raport o sytuacji ekonomicznej banków. Banki 2020*, Raport przygotowany przez Warszawski Instytut Bankowości na zlecenie Związku Banków Polskich, Warszawa, kwiecień 2021, s. 184.

Zakończenie

Samorząd terytorialny jako związek publicznoprawny jest integralną częścią współczesnych państw demokratycznych. Związek ten nie jest autonomiczny, nie można go też przeciwstawiać organom władzy i administracji rządowej. Jednak rzeczywista, pełna i efektywna decentralizacja wymaga przekazania społeczności lokalnym i regionalnym znacznego zakresu samodzielności, w tym finansowej. Samodzielność ta jest podstawowym elementem łączącym decyzje finansowe podejmowane przez organy władzy i administracji samorządowej z odpowiedzialnością za ich konsekwencje. Stanowi główny warunek efektywnej decentralizacji oraz eliminowania postaw oportunistycznych wśród przedstawicieli władzy i administracji samorządowej¹.

W 2022 roku mijają 32 lata od reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego na szczeblu gmin oraz 23 lata od reaktywacji na szczeblu powiatów i utworzenia samorządowych województw. Ten upływ czasu skłania do refleksji nad przestrzeganiem wartości samorządu terytorialnego oraz nad jego sytuacją finansową. Wokół tych kwestii ogniskowały się rozważania prowadzone w monografii.

Najważniejszą wartością samorządu terytorialnego jest jego samodzielność, która może być rozpatrywana w różnych przekrojach i odnoszona do rozmaitych sfer działalności jednostek samorządu terytorialnego. Najczęściej dyskutowana jest samodzielność finansowa samorządu terytorialnego², w tym tzw. dochodowa, a w szczególności samodzielność podatkowa³. Samodzielności finansowej nie można utożsamiać ani z samofinansowaniem się, ani z autonomią, bo ta miałaby miejsce, gdyby jst miały prawo do nakładania własnych podatków. Często samodzielność finansową w aspekcie dochodowym utożsamia się z wyposażeniem jst w wydajne źródła dochodów własnych, ale może jej także sprzyjać właściwie ukształtowana konstrukcja dochodów obcych.

¹ B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022, s. 169.

² L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 65-82.

³ B. Guziejewska, wyd. cyt., s. 27.

W największym stopniu samodzielności finansowej sprzyja system dochodów gmin, w tym miast na prawach powiatu, ponieważ tylko te jednostki pobierają podatki lokalne, w stosunku do niektórych z nich władają też realnym władztwem prawnym (podatkowym). Niekorzystnym dla gmin rozwiązaniem jest mnożenie licznych ustawowych zwolnień z podatków lokalnych ustanawianych w związku z polityką podatkową państwa. Ubytek dochodów z tego tytułu powinien być rekompensowany gminom, ponieważ nie jest on wynikiem obiektywnych przesłanek gospodarczych, lecz następstwem decyzji organów władzy i administracji rządowej. Gminy otrzymują taką rekompensatę, ale z nielicznych tytułów; w badanym okresie w tej kwestii nie zaszły istotne zmiany. Do budżetów jst wszystkich szczebli wpływają opłaty lokalne, z tym że dochody te są rozproszone w różnych aktach prawnych, a zakres samodzielności w ich ustalaniu jest zróżnicowany (od podejmowania uchwały w sprawie poboru niektórych opłat przez gminy poprzez ustalanie opłaty według zasad wynikających z przepisów prawnych⁴ do jedynie administrowania przyznanymi opłatami⁵). W badanym okresie zwiększyła się liczba tytułów, z których jst mogą pobierać opłaty, a część z nich zyskała status dochodów fakultatywnych. Zmiany tej nie można ocenić w sposób jednoznaczny, ponieważ – ze względu na rozproszenie podstaw prawnych – trudne jest precyzyjne wskazanie nowych rodzajów opłat, a ze względu na sposób ewidencji w budżecie nie można ocenić znaczenia fiskalnego nowych dochodów. Na organach gmin spoczywa teraz odpowiedzialność za dostosowanie pobieranych danin do potrzeb wspólnoty lokalnej, choć maksymalną stawkę tych opłat w dalszym ciągu ogłasza minister właściwy do spraw finansów publicznych. Od dawna w literaturze ocenia się, że jst przekazano bardzo dużo źródeł dochodów własnych, ale ich wydajność jest niewielka⁶. Trzeba jednak przyznać, że z jednej strony naukowcy postulują, a samorządowcy domagają się zwiększenia uprawnień w odniesieniu do podatków i opłat⁷, a z drugiej strony, organy lokalne nie zawsze wykorzystują prawne możliwości zwiększania swoich dochodów poprzez pobór danin fakultatywnych, co potwierdzają np. badania przeprowadzone przez D. Budzenia i S. Kańdułę⁸.

⁴ Dotyczy to np. ustalania opłat za zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1376.

⁵ Dotyczy to np. pobieranej od 2021 roku tzw. opłaty od „małpek” w wysokości 25 zł od litra stuprocentowego alkoholu sprzedawanego w opakowaniach o objętości do 300 ml. Opłata ta w 50% stanowi dochód gmin, na terenie których jest prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych, a w 50% przychód Narodowego Funduszu Zdrowia (Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, Dz.U. poz. 1492).

⁶ Na przykład K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 22.

⁷ Na przykład W. Bień, *Wykonywanie władztwa podatkowego a kondycja finansowa gminy*, Difin, Warszawa 2018, s. 196; H. Kitchen, *Age based service demands in Canada: Municipal responsibility and financing*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 386-404.

⁸ D. Budzeń, S. Kańduła, *Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?* „Studia BAS” 2021, nr 1(65), s. 203-227, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.11>.

W odniesieniu do dochodów tradycyjnie zaliczanych do dochodów własnych największy zakres samodzielności finansowej mają organy jst wobec dochodów z gospodarowania majątkiem trwałym i obrotowym, choć i ta samodzielność nie jest absolutna. Jednym z uzasadnionych rozwiązań ograniczających tę samodzielność jest zakaz przeznaczania wpływów ze sprzedaży nieruchomości na finansowanie wydatków bieżących. Spostrzeżenie to poczynili też inni autorzy⁹. W badanym okresie nie nastąpiły zasadnicze zmiany w odniesieniu do tej grupy dochodów, choć – jak wskazano wcześniej – jst zostały pozbawione systematycznych dochodów z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości zajętych na cele mieszkaniowe.

Udziały w podatkach mają wiele cech przybliżających je do dochodów własnych, więc są dochodami korzystnymi z punktu widzenia samodzielności finansowej jst (w aspekcie dochodowym i wydatkowym). Jednak mimo podwyższenia wskaźników procentowych udziałów oraz nominalnego wzrostu dochodów z tego tytułu tracą one na znaczeniu w strukturze dochodów jst. Wynika to z istotnych zmian w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, które zaszły w rozpatrywanym okresie, oraz zmian w innych grupach dochodów. Znamienne jest przy tym to, że na powolną „degradację” tego źródła dochodów wskazywano już wcześniej¹⁰.

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego oraz Europejską Kartą Samorządu Regionalnego najlepiej byłoby, aby środki finansowe przekazywane jst w postaci transferów miały przeznaczenie ogólne, czyli były przekazywane w postaci albo udziałów w podatkach, albo subwencji ogólnej. Organy władzy i administracji rządowej decydują o strukturze dochodów jst, a tym samym o stopniu ich samodzielności. W założeniu podstawowym celem reformy dochodów jst, która miała miejsce w 2004 roku, było ograniczenie zakresu dotacji celowych i zastąpienie ich udziałami w podatkach państwowych¹¹. Tymczasem, z perspektywy prawie 20 lat od wdrożenia tej reformy, osłabieniu uległa też rola subwencji ogólnej, co jest niekorzystne z punktu widzenia samodzielności finansowej jst¹².

Badacze finansów jst są zgodni co do tego, że niekorzystnym, z przyjętego punktu widzenia, instrumentem finansowania jst są dotacje celowe. „Obecny system charakteryzuje się dużym stopniem uznaniowości, brakiem przejrzystych procedur ich przyznawania, stanowiąc jednocześnie przejaw centralizacji systemu finansów publicznych”¹³. Dotacje celowe z budżetu państwa nie sprzyjają samodzielności jst

⁹ Na przykład K. Surówka, wyd. cyt., s. 69.

¹⁰ T. Famulska, R. Dziemianowicz, K. Biernacki, B. Rogowska-Rajda, *Wydajność fiskalna podatkowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 125.

¹¹ Uzasadnienie do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 roku.

¹² E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 124-129.

¹³ Tamże, wyd. cyt., s. 239.

w stanowieniu o kierunkach wydatków¹⁴, a poza tym dotacje stymulują wzrost wydatków publicznych¹⁵. Do tych spostrzeżeń należy dodać zarzut ukrywania dotacji pod nazwą środków na finansowanie inwestycji wypłacanych z funduszy celowych będących w dyspozycji Banku Gospodarstwa Krajowego. Co prawda środki te są dzielone w formule konkursów, co postulowała cytowana wcześniej E. Kornberger-Sokołowska, jednak zasady rozpatrywania wniosków i kryteria podziału środków nie są przejrzyste. Wskazane „ukrywanie” dotacji powoduje sztuczny wzrost odsetka dochodów własnych w dochodach ogółem i zaciemnia obraz przepływów finansowych w sektorze finansów publicznych.

W warunkach decentralizacji finansów publicznych zadania samorządu terytorialnego powinny być w przeważającej mierze finansowane z budżetów tych jednostek, a nie z programów rządowych i funduszy celowych. Z tego punktu widzenia zmiany w polityce wydatkowej władz publicznych opisane w rozdziale trzecim należy ocenić negatywnie. Wskazywana erozja finansów samorządu terytorialnego następuje w wyniku użycia instrumentów i mechanizmów o charakterze pośrednim; dzieje się tak, mimo że w statystykach nie obserwuje się widocznego spadku dochodów własnych i wydatków sektora samorządowego.

Do niekorzystnych i niepokojących zjawisk w obszarze wydatków publicznych, prowadzących do erozji finansów samorządu terytorialnego, należy zaliczyć m.in.: rozrastanie się form gospodarki pozabudżetowej, wzrost transferów z budżetu państwa, niestabilność finansów samorządowych wynikających ze zmian w podatkach PIT i CIT. Programy rządowe będące wyrazem określonych potrzeb lokalnych mogą być oceniane pozytywnie, ale dużo wątpliwości budzą narzędzia i mechanizmy alokacji środków. Jak wskazują często samorządowcy w debacie publicznej, decyzje dotyczące podziału i ostatecznego kierowania środkami finansowymi z funduszy celowych podejmowane są centralnie, w oparciu o czynniki polityczne i dyskrecjonalne. Brak jasnych kryteriów podziału środków finansowych i zaangażowanie członków rządu w ich rozdysponowywanie jest sprzeczne z ideą decentralizacji i samorządności. Tymczasem w najbliższych latach w odniesieniu do finansów

¹⁴ Warto zasygnalizować jeszcze jedną, nieporuszaną w monografii kwestię. W 2021 roku w systemie dochodów jest zaobserwowano niepokojące (z punktu widzenia samodzielności finansowej) zjawisko. W tym roku gminy mogły otrzymać z budżetu państwa środki finansowe na uzupełnienie subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji oraz inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę. O sposobie wydatkowania tych środków decydowały organy władzy gminnej, z tym że nie można z nich było finansować remontów tej infrastruktury (bo te są wydatkami bieżącymi) ani spłacać zobowiązań zaciągniętych na finansowanie tych inwestycji (bo te są rozchodami). Tym samym o sposobie wykorzystania otrzymanych środków w każdym przypadku decyduje samodzielnie gmina. W zasadach przyznawania tych środków określono jednak, że gmina (ich beneficjent) w latach 2021-2024 na finansowanie inwestycji w zakresie odpowiednio kanalizacji lub wodociągów i zaopatrzenia w wodę powinna przeznaczyć kwotę nie mniejszą niż równowartość otrzymanych środków (Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1672, art. 70e i 70 f).

¹⁵ B. Guziejewska, wyd. cyt., s. 36.

przed samorządami terytorialnymi stoją ogromne wyzwania powiązane ze spowolnieniem gospodarczym, inflacją, napływem uchodźców do Polski, starzeniem się społeczeństwa oraz ogromnym tzw. długiem zdrowotnym po okresie pandemii. Problemy te będą narastały jeszcze bardziej w okresie spodziewanej dekoniunktury gospodarczej, dlatego autorzy postulują pozostawienie jak największego zakresu samodzielności finansowej i decyzji dotyczących lokalnych społeczności oraz lokalnych problemów samorządom terytorialnym. Jednocześnie należy w warunkach kryzysowych wspierać finansowo oraz organizacyjnie władze lokalne, ale nie w sposób ograniczający *de facto* ich niezależność finansową i autonomię.

Polityka finansowa prowadząca do marginalizacji samorządów terytorialnych i erozji finansów samorządowych, zwiększanie ukrytego zadłużenia publicznego i nadmierna debudżetyzacja systemu finansów publicznych prowadzą do nieoptymalnego, nieefektywnego zwiększania zakresu sektora publicznego i nie rozwiązują realnych potrzeb społecznych. W kolejnych latach najprawdopodobniej będziemy obserwować rosnącą inflację, stagnację gospodarczą i konieczność ograniczania wydatków publicznych; w takich warunkach remedium na różnorodne sytuacje kryzysowe nie jest centralizacja finansów publicznych ani dalsza erozja finansów samorządu terytorialnego. Doświadczenie wskazuje, iż centralizacja jest często narzędziem wykorzystywanym *ad hoc* w sytuacjach kryzysowych, w dłuższej perspektywie jednak to decentralizacja zadań i finansów publicznych prowadzi do lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych oraz bardziej efektywnego zarządzania środkami publicznymi.

W sytuacji, gdy jednostki samorządu terytorialnego mierzą się z problemem „krótkiej kołdry”, tj. szczupłości własnych dochodów budżetowych w stosunku do rosnących potrzeb wydatkowych związanych z coraz szerszym zakresem realizowanych zadań publicznych, aktywnie poszukują one kapitału na rynkach finansowych, występując na nich w podwójnej roli.

Po pierwsze, jst występują jako kapitałobiorcy zaciągający zobowiązania finansowe na rynku bankowym i pozabankowym, tj. kredytobiorcy i pożyczkobiorcy, ale również jako emitenci komunalnych papierów wartościowych na rynku kapitałowym. Najczęściej są to obligacje komunalne o charakterze ogólnym, sporadycznie natomiast – obligacje przychodowe i bony komunalne. Instrumentami wykorzystywanymi w tym zakresie przez jst potencjalnie mogłyby być też weksle inwestycyjne publiczne, ale jak wykazano, obowiązująca w Polsce konstrukcja prawna nie predysponuje ich jako instrumentów rynku finansowego stosowanych w systemie finansów samorządowych w celu pozyskania przez jst środków na rynku finansowym od szerszego kręgu inwestorów. Dlatego też są one stosowane przez jst wyłącznie jako forma zabezpieczenia wierzytelności.

Po drugie, jst występują na rynku finansowym jako kapitałodawcy i inwestorzy lokujący swoje rezerwy finansowe w określone instrumenty finansowe, przede wszystkim w celu zwiększenia zasobu samorządowych aktywów. Wykazano przy tym, że najpopularniejszą formą lokowania wolnych środków przez jst są lokaty

bankowe (np. lokaty standardowe, depozyty *a vista*, lokaty *overnight*). Działalność lokacyjna jest często odbywa się też w ramach tzw. rachunku lokacyjnego jako komplementarnego komponentu dołączanego do oferty podstawowego rachunku bankowego, ułatwiającego sprawne i skuteczne zarządzanie płynnością finansową.

Natomiast samorząd terytorialny w Polsce w swojej praktyce gospodarczej raczej sporadycznie wybiera alternatywne – wobec lokat bankowych – formy inwestowania, takie jak np. zakup skarbowych papierów wartościowych czy komunalnych papierów wartościowych wyemitowanych przez inne jednostki, depozyty u Ministra Finansów lub prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Przesądza o tym zarówno zbyt skomplikowane procedury ich nabywania, jak i relatywnie dłuższy okres zapadalności skarbowych i komunalnych papierów skarbowych w stosunku do okresów lokat bankowych.

Warto też wspomnieć o innych instrumentach rynku finansowego, niebędących papierami wartościowymi, tj. o instrumentach pochodnych. Wykazano, że polski system prawny w istotny sposób limituje możliwości ich wykorzystania w obszarze finansów samorządowych. Restrykcyjność regulacji prawnych w tym zakresie wynika przede wszystkim ze specyfiki wspomnianych instrumentów rynku finansowego, tj. oparcia na mechanizmach spekulacji, przewidywaniu przyszłości oraz na wysokim ryzyku. O ile całkowicie uzasadniony wydaje się zakaz stosowania tych instrumentów w celach spekulacyjnych w podsektorze samorządowym, o tyle można byłoby już rozważyć ich wykorzystanie np. w kontekście zabezpieczenia jednostki przed ryzykiem kursowym. Deprecjacja krajowej waluty, *notabene* obserwowana ostatnio w Polsce na niespotykaną dotychczas skalę (złoty najtańszy w historii do euro i dolara od ponad 20 lat), stwarza największe zagrożenia zwłaszcza dla budżetów największych miast, ponieważ to przede wszystkim te jednostki mają zobowiązania nominowane w walucie innej niż krajowa. Możliwość wykorzystania instrumentów pochodnych w ramach ich lokalnych polityk zadłużeniowych mogłaby ewidentnie obniżyć ryzyko rynkowe z tym związane.

Ważnym aspektem aktywności jednostki jako inwestorów na rynku finansowym są także instrumenty udziałowe, zwane inaczej właścicielskimi. Wiążą się one ze spółkami prawa handlowego i dotyczą procesów obejmowania lub nabywania przez jednostkę udziałów lub akcji w spółkach komunalnych. Wykazano przy tym, że w polskiej praktyce gospodarczej są to najczęściej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zdecydowanie rzadziej natomiast – spółki akcyjne. W doktrynie traktuje się je nie tylko jako podmioty ułatwiające sposób wykonywania zadań własnych samorządu terytorialnego i procesy gospodarowania mieniem komunalnym, ale również jako podmioty przyczyniające się do zwiększenia efektywności procesów związanych ze świadczeniem usług publicznych.

Instrumenty rynku finansowego odgrywają istotną rolę w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego, aczkolwiek liczne ograniczenia legislacyjne dotyczące możliwości ich wykorzystania w zdecydowany sposób różnicują pozycję

jst, zarówno jako kapitałobiorcy, jak i kapitałodawcy, w porównaniu z innymi podmiotami tego rynku.

Podsumowując rozważania podjęte w monografii, należy podkreślić, że w ciągu minionych lat nie wykształcił się jeszcze ani właściwy, ani ostateczny system finansowania jst, z czym zgadzają się też inni autorzy¹⁶, a o czym świadczą zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które miały miejsce w 2021 roku oraz niezakończony proces modyfikacji systemu wyrównywania finansowego dla województw w reakcji na wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹⁷ (obowiązywanie dotychczasowych, tymczasowo zmienionych przepisów, kilkakrotnie już przedłużono, według stanu na 11 lipca 2022 roku – do końca 2024 roku). Nie jest więc za późno na dyskusję nad rozwiązaniami, które powinny się przyczynić do zwiększenia zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁶ J. Kwaśny, *Trzydzieści lat samorządności terytorialnej w Polsce. Gospodarka, rozwój, reformy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019, s. 139.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11.

Bibliografia

- Adamek-Hyska D., Franczak I., *Zobowiązania wymagalne jednostek samorządu terytorialnego – zakres ujawnień*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2020, nr 108(164).
- Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., *Public sector efficiency evidence for new EU Member States and emerging markets*, „ECB Working Paper Series” 2006, no. 581
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021.
- Aspekty prawne inwestowania nadwyżek operacyjnych i budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Doradztwo Samorządowe Curulis, https://www.curulis.pl/pliki/wiedza/2009_0901_curulispl_aspekty_nadwyzek.pdf, dostęp 3.03.2022.
- Banaszczak-Soroka U. (red.), *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Banaszewska M., *Dochody własne w systemie finansowania gmin. Determinanty i implikacje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022.
- Banaszewska M., Kańduła S., Przybylska J., *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2020.
- Baszyński A., Kańduła S., *Zadania samorządu terytorialnego w świetle koncepcji zawodności rynku i państwa*, „Ekonomia i Prawo” 2010, t. VI.
- Bień W., *Wykonywanie władztwa podatkowego a kondycja finansowa gminy*, Difin, Warszawa 2018.
- Bird R.M., *Taxation and decentralisation*, „Economic Premise” 2010, no. 38.
- Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Bitner M., *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- Bitner M., Cichocki K.S., Sierak J., *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2013.
- Blicharz G., Oręziak B., Wielec M. (red.), *Rynek finansowy. Zapobieganie przyczynom przestępczości*, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2021.
- Bogacka-Kisiel E., Korenik D., *Badanie zdolności kredytowej samorządu terytorialnego przez bank komercyjny*, w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

- Bratkowski A.S., *Ocena założeń makroekonomicznych nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. oraz jej wpływu na stabilność finansów publicznych*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, OE-314, Warszawa, październik 2020.
- Brejnski Ł., „*Ja nie dookreślę, a Ty za to zapłacisz*”, czyli o wadach systemu finansowania zadań zleconych, „Challenger”, grudzień 2019.
- Brzozowska K., *Bankowość – wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Naukowe Instytutu Gospodarki i Rynku, Szczecin 2003.
- Brzozowska K., *Rynek obligacji komunalnych w Polsce w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 41.
- Budner-Iwanicka L., *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11.
- Budner-Iwanicka L., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 4.
- Budzeń D., Głębski A., *Samodzielność dochodowa jako determinanta zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68).
- Budzeń D., Kańduła S., *Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?* „Studia BAS” 2021, nr 1(65).
- Bukowski S., *Związek Samorządów Polskich o problemach z dofinansowaniem remontów dróg*, <https://wspolnota.org.pl/news/zwiazek-samorzadow-polskich-o-problemach-z-dofinansowaniem-remontow-drog>, dostęp 18.03.2022.
- Cieślak R., Głębski A., Kubalski G.P., Liszka-Michałka K., Małowiecka M., Rudka R., *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Cieślak-Wróblewska A., *Samorzady domagają się finansowej samodzielności*, „Rzeczpospolita” z 4 maja 2021, <https://regiony.rp.pl/e-forum/art17690481-samorzady-domagaja-sie-finansowej-samodzielności>, dostęp 5.02.2022.
- Czechowska D. (red.), *Instrumenty dłużne w gospodarce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
- Czekaj J. (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Czekaj J. (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Czempas J., *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, w: *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Dane Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej, https://www.coig.com.pl/Listawykaz_spoлек-komunalnych_miejskich_gminnych_powiatowych2.php, dostęp 1.05.2022.
- Dane GPW Catalyst, <https://gpwcatalyst.pl/statystyki>, dostęp 3.03.2022.
- Denek E., *Funkcje dochodów budżetowych samorządu terytorialnego jako kryterium oceny systemu dochodów*, „Finanse Publiczne II, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 147, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- Denek E., Kańduła S., *Część oświatowa i wydatki oświatowe w budżecie miasta na prawach powiatu w latach 2000-2004*, w: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006.
- Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Dolewka Z., *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, „Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce” 2017, nr 477.
- Dziesięszewska-Narowska K., Makowski G. (red.), *Samorządowe unie personalne. Problemy różnicowania ról społeczno-zawodowych radnych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607.
- Famulska T., *Znaczenie dochodów podatkowych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” nr 37, Poznań 2011.
- Famulska T., Dziemianowicz R., Biernacki K., Rogowska-Rajda B., *Wydajność fiskalna podatkowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2011, nr 10.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
- Filipiak B.Z., Dylewski M., *Dylematy wyboru samorządowych instrumentów dłużnych*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68).
- Flis J., Swianiewicz P., *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/publikacja/dotacje-rzadowe-na-inwestycje-samorzadowe-podsumowanie-doswiadczen-z-perspektywy-malych-gmin/>, dostęp 2.04.2022.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/publikacja/rzadowy-fundusz-polski-lad-program-inwestycji-strategicznich-wzory-podzialu/>, dostęp 2.04.2022.
- Galiński P., *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008-2011*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, R. 10, nr 4, cz. 3.
- Galiński P., *Uwarunkowania wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2018, vol. 16, no. 3.
- GFOA Best Practice: Use of Debt-Related Derivatives and Development of Derivatives Policy*, Government Finance Officers Association’s Committee on Government Debt Management, 2010.
- Gilowska Z., *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Wydawnictwo Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.
- Gołaszewski M., *Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych. Raport – spółki komunalne*, Aesco Group, <http://media2.aesco.com.pl/storage/2019/05/W4-2019-str-44-49-Finansowanie-spolek-komunalnych-raport.pdf>, dostęp 5.05.2022.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020*, GUS, Warszawa 2021.
- Greene J.E., *Public Finance. An International Perspective*, World Scientific Publishing Co., MA 01923, USA, 2012.
- Grzechnik Ł., *Możliwości zakładania spółek przez JST*, w: A. Zołotar (red.), *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Grzechnik Ł., *Rodzaje spółek zakładanych przez JST*, w: A. Zołotar (red.), *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Guziejewska B., *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5-6.
- Guziejewska B., *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9.
- Guziejewska B., *Polityka kształtowania dochodów samorządu terytorialnego w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 326.

- Guziejewska B., *Wybrane problemy strukturalne i instytucjonalne finansów publicznych w warunkach kryzysu wywołanego COVID-19: refleksje nad ewolucją paradygmatu*, „Finanse: Finanse Publiczne”, Komitet Nauk o Finansach PAN, Warszawa 2021.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Hajdys D., *Architektura rynku obligacji komunalnych w Polsce w świetle obowiązujących przepisów prawa*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3.
- Hausner J. (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.
- Hillman A.L., *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, New York 2009.
- <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-miedzygminne-zw/23826,Zwiazki-miedzygminne-zwiazki-powiatow-oraz-zwiazki-powiatowo-gminne.html>, dostęp 1.05.2022).
- <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog---dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>, dostęp 18.03.2022.
- Informacja o wynikach kontroli koordynowanej. Kontrola zadłużenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, Kraków 2018.
- Instrumenty rynku finansowego*, Wersja podstawowa pod patronatem CFA Society Poland.
- Izdebski H., *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De/re/centralizacja, postcovid i ...?*, Analiza Celowa nr 4/2021, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego, Warszawa, maj 2021.
- Jajuga K., *Depozyty i instrumenty rynku pieniężnego*, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Fundacja Edukacji Rynku Kapitałowego, Warszawa 2006.
- Jajuga K., *Rynki i instrumenty finansowe – wprowadzenie*, w: K. Jajuga, T. Jajuga, *Inwestycje. Instrumenty finansowe. Ryzyko finansowe. Inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6(84), cz. 1.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Kamińska, D., Nelicki, A., 2012, *Asystemowość wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XLIII, Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa.
- Kańduła S., *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004-2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017.
- Kańduła S., *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład – ujęcie prawne, ekonomiczne i finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022 (w druku).
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2003.
- Karbownik B., Kula G., *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, „Materiały i Studia NBP” 2009, nr 242.
- Karpiński P., *Gminy na rynku usług bankowych: tendencje i oczekiwania*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 1-2.

- Kisała M., *Kryterium szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem samorządowym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, t. XXX, nr 4.
- Kitchen H., *Age based service demands in Canada: Municipal responsibility and financing*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3.
- Kleer J. (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.
- Klepacki J., *Rynek finansowy w Polsce. Ujęcie praktyczne*, „Studia i Monografie” 2018, nr 79, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi, Łódź.
- Klupczyński M., *Obligacje przygodowe a indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 1(3).
- Kluza K., *Efektywność polskich jednostek samorządu terytorialnego na tle samorządów w Unii Europejskiej – weryfikacja adekwatności dochodów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12(191).
- Kopańska A., *Rynek obligacji komunalnych w Polsce – czynniki jego obecnego kształtu oraz perspektywy rozwoju*, „Ekonomia. Rynek. Gospodarka. Społeczeństwo” 2006, nr 16.
- Korenik D., *Uwarunkowania rozwoju obligacji przychodowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania Finansów i Marketingu” 2009, nr 516.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kotecki L. (red.), *Zielone finanse w Polsce*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, UN Global Compact Network Poland, Warszawa 2020.
- Kotlińska J., *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3.
- Kowalewska E., *Bankowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 133(1), t. 1.
- Kudła J., *Instrumenty finansowe i ich zastosowanie*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2009.
- Kwaśny J., *Trzydzieści lat samorządności terytorialnej w Polsce. Gospodarka, rozwój, reformy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019.
- Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., *Raport Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Warszawa 2021.
- Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/senat/ze-spoly/samorzad/raport_finanse-samorzadow-po-pandemii_forp_fpk_2021_11_25-1.pdf, dostęp 31.07.2022.
- Ligocka Z., *Poręczenia, gwarancje i pożyczki udzielone przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Informacyjny Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy” 2007, nr 4(58).
- Malinowska-Misiąg E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*, „Optimum. Economic Studies” nr 1(107), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2022.
- Mańczyk P., *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 4(133), t. 1.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Markowski K., *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce*, w: K. Ciejpa-Znamirowski (red.), *Problemy zarządzania na rynku kapitałowym*, Studia i Materiały Instytutu Zarządzania i Marketingu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2002.
- Martyusz C.B., *Polski rynek obligacji nieskarbowych – nowe zasady rejestracji obligacji oraz analiza rejestru zobowiązań emitentów*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2020, vol. 3(27). Ministerstwo

- Infrastruktury, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog-dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>, dostęp 18.03.2022.
- Misiąg W., *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2020*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, OE-285, Warszawa, luty 2020.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in the Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1984.
- Nieborak T., Huczek S., *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12.
- Niechcielski J., Wieloch D., *Szybki i tani pieniądz. Bony komunalne*, „Rzeczpospolita” z 31 maja 1999.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź 2016.
- North D.C., *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, New Jersey 2010.
- Oates W.E., *An essay on fiscal federalism*, „Journal of Economic Literature” 1999, vol. 37(3).
- Odachowski J., *Gospodarka komunalna – samodzielność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego a interes publiczny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Ofiarski Z., „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XLIII, Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
- Olbrycht J., *Samorząd przeżywa trudne chwile, trwa recentralizacja*, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,151344,25518916,budowanie-samorzadu.html>, dostęp 15.06.2022.
- Owsiak K., *Władze samorządowe wobec presji na wydatki związane z kryzysem pandemicznym*, w: M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne*, t. 1/13, PAN, Warszawa 2021.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Pahl M., Radziłowicz M., *Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 24.02.2021*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 4.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Patrzalek L., Poniatowicz M., Guziejewska B., Kańduła S., *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy i instrumenty wyrównywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Paździor A. (red.), *Finanse*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 2014.
- Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce*, Raport KPMG dla Ministerstwa Finansów, Warszawa, grudzień 2021.
- Petersen J.E., Ciccarone R., *Financial markets and state and local governments*, w: R.D. Ebel, J.E. Petersen (red.), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Pinho R., *Use of derivatives by Connecticut municipalities*, OLR Research Report 2012-R-0473.
- Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22).
- Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.

- Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.
- Poniatowicz M., *Obligacje przychodowe i sekurytyzacyjne jako innowacyjne instrumenty na polskim rynku komunalnych papierów wartościowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 3.
- Poniatowicz M., Jastrzębska M., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i jego determinanty*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68).
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Porawski A., *Finanse JST 2021+ – „Więcej” znaczy mniej*, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/finanse-jst-2021-wiecej-znaczyc-mniej>, dostęp 4.01.2022.
- Porawski A., Czajkowski J.M., *Stan finansów JST – raport dla senatu RP*, Związek Miast Polskich, Poznań, 10 grudnia 2020.
- Raport o sytuacji ekonomicznej banków. Banki 2020*, Raport przygotowany przez Warszawski Instytut Bankowości na zlecenie Związku Banków Polskich, Warszawa, kwiecień 2021.
- Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych, Dz. Urz. UE L 442.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dz.U. 2020 poz. 2047.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz. Urz. UE L198/13.
- Rozwój rynku finansowego w Polsce w 2020 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2021.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4.
- Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja pierwsza, Bank Gospodarstwa Krajowego, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-pierwsza/>, dostęp 18.03.2022.
- Skica T., *Efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 271, t. 2.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2021.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021.
- Srocki S., *Gmina na rynku kapitałowym – przegląd sądowych orzeczeń*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6.
- Srokosz W., *Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 5.
- Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie: potrzeby rewizji polityki centralnej dotyczącej finansów samorządowych, <https://silesia.org.pl/stanowiska-zgromadzenia-ogolnego-zwiazku,22>, dostęp 5.02.2022.
- Stavvett D.A., *On the method of taxation and the provision of local public goods*, „American Economic Review” 1980, no. 3.
- Stewart J., Greenwood R., *The Purpose and Character of Local Government*, The University of Birmingham, Birmingham 1995.

- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 1994.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorządu-w-dobie-pandemii.pdf>, dostęp 1.05.2022.
- Szwarc K., *Zielone obligacje w Polsce. Raport Ministerstwa Finansów*, „Kwartalnik KOZK. Wydanie Specjalne” 2022.
- Śmiechowicz J., *Subwencja i dotacje z budżetu państwa – funkcje, zasady przyznawania oraz rola w tworzeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68).
- Thiel S., *Rynek kapitałowy i terminowy*, Komisja Nadzoru Finansowego, CEDUR, Warszawa 2010.
- Tiebout Ch.M., *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, vol. 64.
- Tryby udzielania zamówień opisano w rozdziale 3 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2019 poz. 2019.
- Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, tekst jednolity M.P. 2022 poz. 22.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity: Dz. U. 2022 nr 528, art. 50 ust. 1.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U. 2022 nr 559, art. 50 ust. 1.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity: Dz.U. 2022 nr 547, art. 60a.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 2439, art. 69 ust. 1.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, Dz.U. 1998 nr 150 poz. 983.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019 poz. 2019.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 2500.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 454.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 1526, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 679.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. 2021 poz. 1376.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 305, z późn. zm., art. 9.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe, tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 282.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 2019 poz. 1843.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U. 2022 poz. 559.
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2255.

- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. 2017 poz. 730.
- Wacławczyk A., *Obligacje komunalne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Weksle inwestycyjne – szansa czy zagrożenie?, Deloitte, „Biuletyn Prawny dla Branży Finansowej”, lipiec 2020, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/financial-services/articles/newsletter/newsletter-legal-lipiec-2020/weksle-inwestycyjne.html>, dostęp 11.06.2022.
- Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011.
- Wiśniewski M., *Dłużne papiery wartościowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68).
- Włodarek J., *Rynek Catalyst w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.
- Wójtowicz K., *Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306, https://www.researchgate.net/publication/352557831_Udziały_jednostek_samorządu_terytorialnego_w_podatkach_panstwowych, dostęp 2.06.2022.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., SK 39/19.
- Wyszkowska D., *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Białymstoku, Białystok 2018.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., *Program „Polski Ład” a sytuacja finansowa jst* (nr 3), 2022, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/POLSKI_LAD2.pdf, dostęp 1.05.2022.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw./2020*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 31 marca 2021.
- Zalewski Ł., Szulc M., *Gminy stracą miliony z podatków od nieruchomości*, <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/samorzad/artykuly/1263382,firmy-energetyczne-opodatkowanie-oplaty-gmin.html>, dostęp 15.01.2022.
- Zarządzenie nr 29/2022 Wójta Gminy Wolanów z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie: przedłożenia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy za 2021 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy, <https://www.bip.wolanow.pl/plik,5206,tresc-zarzadzenia-nr-29-2022.pdf>, dostęp 15.06.2022.
- Zawadzka P., *Autoreferat przedstawiający opis dorobku oraz osiągnięć naukowych*, Załącznik nr 2 do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego, https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/stopnie-naukowe/habilitacje/Autoreferat_2.pdf, dostęp 3.03.2022.
- Zawadzka P., *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Zdebel M., *Obsługa bankowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: L. Patrzałek (red.), *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.
- Ziarko U., *Jednostki samorządu terytorialnego jako emitenci papierów wartościowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3.
- Zieliński J., *Obligacje komunalne na rynku Catalyst w latach 2011-2015*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1.
- Zmiany w systemie oświaty (KNO.430.002.2019 Nr ewid. 42/2019/P/18/027/KNO), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20607,vp,23235.pdf>, dostęp 20.06.2022.
- Żurawik B., *Irracjonalność zachowań inwestorów giełdowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 2, cz. 2.

Spis rysunków

2.1. Stopnie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie pozyskiwania dochodów	39
2.2. Potencjalni beneficjenci Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.....	63
3.1. Cykle fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych a kształtowanie źródeł finansowania samorządu terytorialnego	98
4.1. Struktura rynku obligacji komunalnych w Polsce jako segmentu rynku finansowego	109
4.2. Instrumenty zaciągania długu przez jst.....	130
4.3. Klasyfikacja finansowych instrumentów pochodnych	146
4.4. Pożyczki udzielone jst z budżetu państwa w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych	152
4.5. Porównanie procentowego udziału kredytów i pożyczek (KiP) oraz papierów wartościowych (PW) w strukturze zobowiązań ogółem jst w Polsce w latach 2003-2020.....	153
4.6. Obligacje komunalne notowane na platformie Catalyst	154

Spis tabel

1.1. Dochody budżetów podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 2000-2020 (w %).....	29
1.2. Udział dochodów budżetowych podsektora samorządowego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych (w %).....	30
1.3. Dynamika i struktura dochodów budżetowych podsektora samorządowego w Polsce w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2020 (w %)	31
1.4. Wydatki budżetów podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 2000-2020 (w %)	33
1.5. Udział wydatków podsektora samorządowego w wydatkach ogółem sektora finansów publicznych w latach 2000-2020 (w %).....	33
1.6. Dynamika wydatków ogółem i wydatków majątkowych budżetów podsektora samorządowego w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2020	34
1.7. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w relacji do państwowego długu publicznego w latach 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 (w %)	35
2.1. Najważniejsze prawne determinanty gromadzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku	41
2.2. Najważniejsze prawne determinanty gromadzenia dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku	42
2.3. Dochody, wydatki i wynik podsektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w 2010 roku	45
2.4. Dochody, wydatki i wynik podsektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w 2020 roku	46
2.5. Wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych latach (w tys. zł).....	48
2.6. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych latach	50
2.7. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego z wyszczególnieniem łącznej grupy dochodów transferowych w wybranych latach (w % dochodów ogółem).....	53
2.8. Wysokość procentowa udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych od 1999 roku	58
2.9. Dochody i wydatki związane z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych w latach 2010-2019	61

3.1. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2020 roku (w mln zł).....	67
3.2. Wykonanie planu wydatków w 2020 roku w poszczególnych grupach ekonomicznych z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w trakcie wykonywania budżetu państwa.....	69
3.3. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2019 i 2020 (w %).....	72
3.4. Struktura i różnica wydatków budżetu państwa w latach 2019 i 2020 (w tys. zł)	72
3.5. Łączna kwota dotacji i subwencji w wydatkach budżetu państwa w latach 2019 i 2020...	74
3.6. Struktura subwencji przekazywanej z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019 i 2020	75
3.7. Dotacje przekazane do jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku na zadania bieżące według działów	77
3.8. Struktura wydatków budżetów gmin w latach 2018-2020	79
3.9. Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2018-2020	79
3.10. Struktura wydatków budżetów powiatów w latach 2018-2020	81
3.11. Struktura wydatków budżetów samorządów województw w latach 2018-2020	82
3.12. Dotacje i subwencje przekazywane z budżetu państwa w 2020 roku	88
3.13. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w 2020 roku	92
4.1. Kluczowe regulacje prawne dotyczące jst jako kapitałobiorcy – dłużnika na rynku finansowym.....	118
4.2. Ogólne i operacyjne wyniki budżetowe według kategorii jst (w mln zł)	149
4.3. Zobowiązania finansowe według kategorii jst oraz kategorii zobowiązań (w mln zł i jako % zobowiązań ogółem)	150
4.4. Kluczowe parametry rynku obligacji komunalnych w Polsce	154
4.5. Oceny ratingowe nadane polskim miastom przez agencję Fitch Ratings	158
4.6. Wartość nominalna objętych przez jst udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego (stan na koniec 2020 roku)	159

From development to the erosion of local government finances in Poland

Abstract

In the multi-level sector of public finances, one of the fundamental and at the same time always controversial issues in terms of the field of economic theories, the practice of socio-economic life as well as in politics, is the place of local government in society and in the economy, and also the fiscal relations between local governments and the state. These matters become particularly significant and pertinent in the period of increasing crisis situations.

In Poland, over nearly 25 years of the functioning of the triple-level local government, it has been possible to observe varied directions of changes in the approach to the finances of the local government sub-sector and its place within the public finance sector. Therefore, it is necessary to pose the question regarding how to evaluate the directions of these changes, if they are fully acceptable, or whether to postulate making other changes. Did the implemented changes really serve to increase the effectiveness of collection and expenditure of public funds in Poland, or were they made mostly under the influence of political rather than economic factors?

The aim of this monograph was to examine if and how the regulations introduced in the period 2000-2020 in the public finance sector impacted on the financial condition of local government units, and also to identify the challenges creating the imperative of change in the system of local government finance. In order to realise the established aim, the authors employed the analysis of the subject literature with the emphasis on the influence of legislation, as well as the analysis of data obtained from the reports on the realisation of budgets by local government units. In the monograph, frequent references are made to the theory of fiscal federalism as one of the modern economic concepts dealing with the multi-level system of public finances, as this theory is particularly focused on the problems concerning fiscal decentralisation and the optimal division of the specific fiscal entitlements among different levels of the authority and public administration, while respecting such values as democracy, effectiveness and citizen participation.

The monograph consists of four chapters. The first chapter is an introduction, and addresses the theoretical aspects connected with seeking the optimal division of tasks and public funds among different levels of public administration. It describes

the position of local government in the context of the fiscal relations between the state and local government, and also the theoretical premise of respecting in practice the functions and principles of the organisation of local government finances. The end part of the chapter presents, using synthetic budgetary parameters, the way in which the place and importance of the three-level local government have changed since the initial period of its functioning in Poland up to 2020.

The second chapter is focused around the issues connected with the sources of income for the budgets of local government units in conditions of the decentralisation of the state. The authors present the legal considerations regarding the collection of revenue by local government units. This is connected in particular with matters regarding changes in the revenue system of local government units, which decisively impact on the level of the obtained budgetary revenue, and on maintaining a high degree of centralisation of revenue of the public finance sector. The chapter also describes changes in the revenue structure of local government units, indicating that as a consequence they lead to limiting the financial independence of communes (Pl. 'gmina'), counties ('powiat') and regions ('voivodeship').

The third chapter is dedicated to public expenditure and its specificity in a decentralised system of public finances. The authors presented the aims of the realisation of the allocative function of public finances, and then concentrated on the analysis of the structure of budgetary expenditure, both of the state and of local government units, in conditions of the debudgetisation of public finances in Poland. It was shown that a result of the debudgetisation of public finances can be a certain marginalisation of local government finances which provide a more effective way of financing public goods than targeted funds with clear political connotations. In the last part of the chapter, the authors indicated the necessity of change in the structure of public expenditure in Poland due to crisis situations, and the need to coordinate the expenditure policy carried out by institutions in the public finance sector.

The fourth and final chapter of the monograph provides the results of research and analyses concerning the place of local government units in the financial markets, as well as the legal and economic determinants of their activity in these markets. The authors identified the fundamental characteristics of the financial instruments and presented the possibilities of their implementation in financial policies of local government units. The undertaken deliberations point to a progressing trend of replacing municipal bonds with bank credits and loans on the underdeveloped market of revenue bonds, and also the low degree of marketisation of municipal bonds.

The aim of the authors was that the monograph will contribute to continuing and enlivening the debate about the place of local government units in the public finance system in Poland.