

Dušan Bogdanov

Uniwersytet Opolski

DŁUG PUBLICZNY GMIN NA STRONACH BIP

Streszczenie: Ustawodawca nakazuje wszystkim polskim jednostkom samorządu terytorialnego publikowanie na stronach Biuletynu Informacji Publicznej informacji o aktualnej wysokości długu publicznego. W artykule postawiono tezę, że strony BIP polskich gmin mogą być jednym z głównych źródeł wiarygodnych i aktualnych informacji dotyczących długu publicznego oraz stanu finansów. Badania przeprowadzone w 2008 r. pokazują, że gminy w sposób niewystarczający przestrzegają wymogów ustawowych. Tylko nieco ponad 36% polskich gmin publikuje na swoich stronach informacje o aktualnej wysokości długu. Sprawa długu publicznego staje się jeszcze bardziej ważna w okresie stagnacji gospodarczej i zbliżającego się kryzysu.

Wprowadzona z początkiem 1999 r. reforma administracji publicznej, będąca kontynuacją przemian zapoczątkowanych w 1990 r., miała na celu m.in. decentralizację finansów publicznych. Część dotychczasowych zadań i kompetencji administracji rządowej przeniesiono ze szczebla państwa na szczeble jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z zasadą subsydiarności. Wraz z przekazywaniem tych zadań i kompetencji nastąpiło przekazanie środków na ich sfinansowanie. Reguluje to Konstytucja, która zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Głównym czynnikiem określającym warunki działania samorządu są środki finansowe oraz właściwie zaplanowany budżet jednostki, który powinien pełnić funkcję podstawowego instrumentu w procesie zarządzania i planowania. Przez pojęcie finansów lokalnych rozumie się zasoby pieniężne, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego [Wankiewicz 2009, s. 25].

Rzeczywista wielkość dostępnych zasobów finansowych zależna jest od poziomu długu publicznego tych jednostek. Zadłużenie polskich samorządów w ostatnim dziesięcioleciu wzrasta w sposób istotny, co ilustruje tab. 1.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce są największym inwestorem w sektorze publicznym. Średnioroczne wydatki inwestycyjne tych jednostek przekraczają przeszło dwukrotnie wartość inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Jednym z istotnych źródeł finansowania inwestycji samorządowych są środki po-

życzkowe. Od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej znaczenie tych środków stale rośnie. Starając się o środki funduszy strukturalnych oraz funduszy spójności, samorządy muszą mieć własny udział wynoszący zazwyczaj kilkadziesiąt procent planowanej inwestycji [Bitner 2009, s. 44].

Tabela 1. Zadłużenie polskiego sektora finansów publicznych w latach 1999-2008 (przed konsolidacją, w mld zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zadłużenie sektora finansów publicznych	278	288	314	365	415	440	477	518	537	609
Zadłużenie sektora samorządowego	6,2	9,4	14,9	18,5	21,8	24,5	27,3	30,9	31,1	33,9
Procentowy udział zadłużenia sektora samorządowego (%)	2,22	3,25	4,72	5,06	5,24	5,56	5,73	5,97	5,78	5,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Internet 1].

Rozwój lokalny związany jest w dużym stopniu z pozyskiwaniem kapitału prywatnego i publicznego. W dążeniu do pozyskania kapitału ponadregionalnego gmina musi konkurować z innymi gminami. Z drugiej strony władze lokalne muszą komunikować się z mieszkańcami regionu w celu informowania o swojej działalności oraz uzyskania aprobaty już prowadzonej lub dopiero planowanej polityki regionalnej. W normalnym procesie planowania rozwoju lokalnego, jak również w procesie planowania przestrzennego, można zaobserwować bardzo niski poziom aktywności mieszkańców gmin. Z jednej strony obywatele zazwyczaj nie są zainteresowani udziałem w planowaniu wtedy, gdy jest on wskazany i dopuszczalny przez normy prawa, np. przy tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego lub przy zgłaszaniu wniosków do planowanego budżetu. Z drugiej zaś strony władze lokalne nie zawsze są skłonne do włączania obywateli w proces podejmowania decyzji. Nieraz wolą polegać na zdaniu wąskich grup ekspertów lub nawet grup interesów, których zachowanie może być bardziej przewidywalne i czasem kontrolowalne.

Wieloletni Program Inwestycyjny (WPI) określa listę zadań w układzie priorytetowym przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w rozbiciu na poszczególne lata. WPI spełnia ważną funkcję zarówno dla władz samorządowych, jaki i dla mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych, m.in. jako:

- formalny mechanizm podejmowania decyzji w zakresie inwestycji samorządowych,
- źródło informacji dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych o planowanych inwestycjach komunalnych (koszty, termin realizacji i lokalizacja),
- podstawa o ubieganie się o kredyty komercyjne w bankach,
- podstawa do negocjacji z prywatnymi inwestorami w sprawie zaangażowania ich kapitału w realizację konkretnych inwestycji samorządowych,
- podstawa do ubiegania się o środki pomocowe Unii Europejskiej na realizację inwestycji samorządowych [Ziółkowski 2007, s. 107].

W ramach programu Sprawne Państwo firma Ernest&Young przeprowadziła badanie pt. Efektywność zarządzania długiem w samorządach [Bitner, Cichocki, 2007]. Głównym celem tego badania była ocena, na ile jednostki samorządu terytorialnego wykształciły struktury i procedury wspierające efektywne zarządzanie zadłużeniem zewnętrznym. Badana grupa obejmowała próbę 92 jednostek samorządu terytorialnego, które w latach 2004-2006 zaciągnęły kredyty lub pożyczki w kwocie co najmniej 2 milionów zł lub wyemitowały obligacje na finansowanie projektów Unii Europejskiej. W badanej grupie tylko 26% jednostek miało wieloletnie plany finansowe oraz wieloletnie programy inwestycyjne obejmujące 7 lat. W 55% przypadków programy te są sporządzane tylko na 3 lata, jak jest wymagane przez ustawę, a w 77% programy są opracowywane tylko w jednym wariantcie. W 34% przypadków jednostki samorządu przygotowywały prognozy długu tylko dla długu istniejącego, a tylko w 9% istniała desygnowana jednostka organizacyjna lub osoba odpowiedzialna za zarządzanie długiem.

Z dniem 1 lipca 2003 r. podmioty administracji publicznej (wszystkie urzędy centralne i wojewódzkie), a także samorządowe (urzędy marszałkowskie, powiatowe i gminne) mają obowiązek publikacji wielu informacji ze swojej działalności na internetowych stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Obowiązek ten wprowadziła ustawa o dostępie do informacji publicznej (BIP) [Ustawa z dnia 6 września 2001 r. ...]. Artykuł 6 tej ustawy wymienia wiele różnych kategorii informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnianiu. Nie jest to katalog zamknięty, ustawodawca – biorąc pod uwagę przyjętą w art. 1 definicję, zgodnie z którą każda informacja w sprawach publicznych stanowi informację publiczną – kierował się zamiarem podania w ustawie przykładów, co miało na celu ułatwienie stosowania nowych przepisów [Aleksandrowicz 2002, s. 136]. Niestety w następnych zapisach ustawy już nie ma definicji sprawy publicznej.

Poza wspomnianą ustawą jest jeszcze wiele innych ustaw nakazujących publikowanie niektórych informacji w BIP. Mianowicie np. ustawodawca w art. 180 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. ...] zobowiązuje zarządy jednostek samorządu terytorialnego m.in. do opracowywania prognozy łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne.

W pracy postawiono tezę, że władze polskich gmin w sposób niedostateczny informują o sprawach publicznych oraz że w niewystarczającym stopniu wykorzystują do tego celu strony internetowe Biuletynu Informacji Publicznej. W celu udowodnienia tej tezy dokonano analizy realizacji obowiązku publikowania informacji o wysokości długu publicznego oraz planów inwestycyjnych na poziomie gmin, badając ich strony internetowe Biuletynu Informacji Publicznej. Badanie przeprowadzono w grudniu 2007 r. oraz powtórnie w maju 2008 r., analizując strony BIP wszystkich polskich gmin. Przeprowadzając badania, zwracano uwagę na wiele składników stron BIP, a zwłaszcza na to, czy jest podany plan rozwoju gmi-

ny, plan inwestycyjny lub inne informacje przydatne dla potencjalnych inwestorów oraz czy jest podana wysokość długu publicznego.

Wybrano gminy jako szczebel najbardziej odpowiadający na potrzeby mieszkańców. Według ankiety z 2006 r., przeprowadzonej na zlecenie PAP, w Polsce 66% mieszkańców i aż 91% samorządowców wskazuje gminę jako domyślny podmiot wobec problemów obywateli.

W Polsce jest 2478 gmin, w tym 306 miejskich, 586 wiejsko-miejskich oraz 1586 wiejskich. Zgodnie z tym podziałem utworzono trzy grupy badanych gmin. W trakcie badania BIP aż 203 (8,2%) gminy nie miały aktywnych stron BIP. Plany inwestycyjne lub informacje o zamiarach władz planowanych na przyszłość opublikowało 1515 gmin, a wysokość długu publicznego tylko 884 gminy. Jedną i drugą informację równocześnie publikują tylko 604 gminy. Strukturę wyników w poszczególnych grupach przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Częstość występowania informacji o długu publicznym i planach inwestycyjnych na stronach BIP polskich gmin (w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem
Informacja o długu	37,4	34,3	35,7	35,6
Informacja o planach	60,7	64,0	60,3	61,1
Informacja o długu i planach	24,9	24,9	24,1	24,4

Źródło: opracowanie własne.

Pomiędzy poszczególnymi grupami gmin zaobserwowano niewielkie zróżnicowanie w częstości występowania badanych informacji. W gminach miejskich i miejsko-wiejskich częstotliwość ta jest nieco wyższa niż w gminach wiejskich, co spowodowane jest głównie jakością kadr tworzących i obsługujących strony BIP. Na lepszą jakość stron gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich niż gmin wiejskich wskazują też wyniki innych badań.

Bardzo interesujące wnioski można wyciągnąć z obserwacji rozbudowanych statystyk odwiedzin poszczególnych podstron. Prawie 70% gmin prowadzi liczniki odsłon poszczególnych podstron. Analizę tych podstron trudno ująć statystycznie, ponieważ nie istnieje jednolite ich nazewnictwo. Bardzo często ta sama treść podstron figuruje pod różnymi nazwami. Zdecydowanie największym zainteresowaniem odwiedzających cieszą się wszelkiego rodzaju ogłoszenia o przetargach oraz o wolnych stanowiskach pracy w urzędach gmin i podległych im jednostkach. W następnej kolejności popularne są ogłoszenia o wynikach tych przetargów i decyzjach komisji konkursowych. Inną grupę, o nieco mniejszym zainteresowaniu, stanowią informacje o planach inwestycyjnych, strategiach rozwoju oraz konkursach ofert na realizację zadań publicznych. Z drugiej zaś strony prawie nikłe jest zainteresowanie informacjami o majątku i budżecie gminy.

Podobne badanie jakości stron BIP zostało przeprowadzone pod koniec 2007 r. przez Katowicką Grupę Obywatelską, działającą przy Stowarzyszeniu Bona Fides [Wójkowski 2008]. Analizę ograniczono do gmin województwa śląskiego. Wyniki badań są zbliżone do wyników krajowych. W raporcie stowarzyszenia nie podano wyników w rozbięciu na poszczególne grupy gmin, a tylko ogólną statystykę. W badanym okresie 28% śląskich gmin publikowało informację o wysokości swojego długu publicznego. Przy okazji podano też bardzo interesujące dane o publikacji innych, wymaganych przez ustawę o finansach publicznych, informacji. Mianowicie np. w badanym okresie tylko 74% śląskich gmin publikowało uchwałę budżetową na bieżący rok, a sprawozdanie wójta z wykonania budżetu za rok poprzedni – 62%. Sytuacja najgorzej wyglądała w zakresie informowania o założeniach do projektu budżetu oraz kierunkach polityki społecznej i gospodarczej gminy. Takie informacje podało tylko 1% badanych gmin.

Najwyższa Izba Kontroli również badała wywiązywanie się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej. Badanie to zostało przeprowadzone w 2006 r. NIK w końcowym raporcie oceniła kontrolowaną działalność pozytywnie, mimo stwierdzenia licznych nieprawidłowości polegających na niepełnej lub opieszalej realizacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stwierdzono, że Biuletyn Informacji Publicznej badanych jednostek, mimo że zawiera wiele informacji publicznych, nie spełnia wszystkich wymogów ustawy. Zakres i sposób prezentowania informacji publicznych na stronach podmiotowych BIP był bardzo zróżnicowany, głównie z powodu niejednolitej interpretacji nieprecyzyjnych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Żadna z 75 badanych jednostek nie zamieściła całości wymaganych ustawą danych. Na temat informacji z zakresu finansów udostępniano na stronach głównie uchwalone budżety, a rzadziej sprawozdania z ich wykonania. Zdaniem NIK obecne uwarunkowania prawne i rozwiązania organizacyjne nie gwarantują należytego udostępniania informacji publicznej oraz funkcjonowania systemu stron BIP. Wciąż jest brak skutecznych środków nadzoru umożliwiających wyegzekwowanie ustawowego obowiązku. W wyniku kontroli NIK wnioskuje do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy, by wprowadzić zmiany, m.in. w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o finansach publicznych.

Związki demokracji z techniką informacyjną są oczywiste: demokracja to także, a może przede wszystkim, komunikowanie. Nie ulega wątpliwości, że rewolucja informacyjna wpływa zarówno na proces podejmowania decyzji (decydent ma dostęp do nieporównywalnie większego zasobu danych niż w epoce przed komputerami i sieciami), jak i na sposób komunikowania się obywatela z władzą, zwłaszcza lokalną. Optymiści są przekonani, że w ten sposób urzeczywistnia się idea demokracji antycypacyjnej: władze informują o swoich zamiarach, a obywatele wyrażają swe opinie [Krzysztofek, Szczepański 2002, s. 210].

Na zakończenie przeprowadzanych badań można sformułować kilka wniosków, które mogą być wskazówkami na przyszłe działania z jednej strony dla jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej dla ustawodawców, rządu oraz instytucji kontrolujących finanse publiczne. Przede wszystkim należy pracować nad zwiększeniem świadomości samorządowców o potrzebie nieustannego informowania społeczeństwa o swoich działaniach, zwłaszcza tych dotyczących sfery finansów publicznych. O działaniach tych należy informować nie tylko dlatego, że do tego obliguje ustawa o dostępie do informacji publicznej, ale też dlatego, że powinno to być dobrą praktyką społeczeństwa informacyjnego i obywatelskiego, do którego miana Polska zmierza. Dla małych jednostek samorządu terytorialnego rozwiązaniem mogłoby być podpisanie umów na outsourcing z doświadczonymi firmami zewnętrznymi na prowadzenie kompleksowej obsługi stron Biuletynu Informacji Publicznej.

Istotne jest także, aby instytucje kontrolujące działalność jednostek samorządu terytorialnego w sposób skuteczny egzekwowały przestrzeganie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Co prawda, sankcje za jej niestosowanie są stosunkowo surowe, i to począwszy od wysokich kar finansowych aż po karę więzienia łącznie, a i tak informacje na stronach Biuletynu Informacji Publicznej są często nieaktualne.

Z drugiej strony należy uświadamiać społeczeństwu jego prawa do uzyskiwania informacji dotyczących działalności jednostek samorządów terytorialnych, a zwłaszcza w zakresie informacji dotyczących finansów publicznych i planów działalności na przyszłość.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, jak również towarzyszące jej rozporządzenia są co kilka lat nowelizowane, ale do tej pory nie określono m.in. granicznych terminów publikacji poszczególnych rodzajów informacji. Ministerstwo Finansów jest w trakcie opracowywania projektu następnej wersji ustawy o finansach publicznych. Jedną z proponowanych zmian jest wprowadzenie nowego sposobu obliczania wskaźnika spłaty zadłużenia. Według tej propozycji, która zastrzega kryteria oraz korzysta z danych finansowych za ostatnie trzy lata, aż 440 (17,8%) polskich gmin nie mogłoby się zadłużyć w 2008 r. Głównym elementem tej zmiany będzie indywidualny wskaźnik zadłużenia liczony, począwszy od 2010 r. Na jednostkach będzie też spoczywać obowiązek publikowania informacji o wysokości wskaźnika spłaty zobowiązań wyliczonego według projektu ustawy o finansach publicznych.

Literatura

- Aleksandrowicz T., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa 2002.
- Bitner M., Cichocki K., *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, www.sprawnepaństwo.pl, marzec 2009.

- Bitner M., *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009 nr 4.
- Krzysztofek K., Szczepański M., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU nr 112, poz. 1198.
- Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- Wójkowski G., *Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin województwa śląskiego*, www.bonafides.pl, kwiecień 2008.
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.

Źródło internetowe

[1] www.mf.gov.pl.

GOVERNMENT DEBT BURDEN OF COMMUNES IN BIP WEBSITES

Summary: Legislation requires from all territorial self-government units in Poland to present on their BIP websites the information concerning the current value of government debt burden. The article puts forward a thesis that BIP websites of Polish communes may be one of the main sources of reliable and up-to-date information concerning the government debt burden and finances. The results of the research carried out in 2008 show that communes follow the statutory regulations in unsatisfactory way. Only slightly more than 36% of Polish communes published information concerning the current value of the government debt burden in their websites. The issue of government debt burden is becoming more and more important in the period of economic stagnation and approaching crisis.