

Marta Balcerek-Kosiarz*

**PANDEMIA A FUNKCJONOWANIE
JEDNOSTEK SAMORZĄDU GMINNEGO
ZADŁUŻONYCH W PARABANKACH
– PRZYPADEK GMINY RACIECHOWICE**

**PANDEMIC AND THE FUNCTIONING
OF LOCAL GOVERNMENT UNITS INDEBTED
IN PARABANKS – THE CASE
OF THE RACIECHOWICE COMMUNE**

Abstract

The aim of the article is to present the influence of pandemic, which contributes to changes in the scope of the delivery of public services by local governments. An interesting example are local governments, which have increased their financial debt in spite of their financial recovery programmes. These local governments were forced to change their public service strategies and their management in the sphere of select organizational and legal forms. The article presents the proposal of the public service delivery on the example of the Raciechowice municipality, in the Małopolskie voivodship, which in 2020 reached the highest debt level in Poland. The financial condition of the Raciechowice municipality is compared with the Ostrowice municipality, which was abolished on January 1, 2020 by including its territory into Drawsko Pomorskie. The core conclusion of the study is the fact that the delivery of public services by budgetary units contributes to the increase of the financial debt of the Raciechowice municipality. The decisions of central authorities, which instead of implementing long-term solutions during the pandemic availed themselves of emergency aid tools, also impact the increase in the budgetary deficit. This resulted in the necessity of finding additional resources on the part of local government units and in consequence led to the growth of the non-bank financial intermediary market.

Keywords: debt of local governments, debts in non-bank financial intermediaries, reorganization programme, Regional Audit Chamber

* Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, e-mail: m.balcerek-kos@uw.edu.pl, ORCID 0000-0002-7899-6683

Wstęp

Celem artykułu jest analiza skutków finansowych pandemii na funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego, które zwiększyły zadłużenie finansowe w parabankach w 2020 r. po uchwaleniu programów postępowania naprawczego. Pandemia, wywołana wirusem SARS-CoV-2, spowodowała ograniczenie środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego. Skutkiem tego jest ryzyko ograniczenia świadczenia usług publicznych, których głównym źródłem finansowania są wpływy z podatków PIT i CIT. Ryzyko będzie odczuwalne w szczególności dla jednostek samorządu gminnego, które uchwaliły w 2020 r. programy postępowania naprawczego. Do takich gmin należą Raciechowice. Pandemia spowodowała zaostrzenie polityki kredytowej banków, tworząc sprzyjające warunki do rozwinięcia działalności parabanków w zakresie udzielania kredytów jednostkom samorządu terytorialnego. W porównaniu do roku 2019 wartość samorządowych długów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w parabankach w 2020 r. wzrosła o ponad 45%, osiągając kwotę 397,2 mln zł. Jak wynika z badań, największe trudności mają gminy z woj. małopolskiego, których zadłużenie w 2020 r. wyniosło 211 mln zł. Przykładem jest gmina Raciechowice, która ma największe zadłużenie w skali kraju (ponad 40 mln zł), czyli więcej niż wynoszą jej dochody.

Przedmiotem badań uczyniono gminę Raciechowice, ponieważ spełnia następujące kryteria przyjęte na potrzeby badań: po pierwsze, znajduje się na terenie województwa małopolskiego, w którym występuje najwięcej jednostek samorządu terytorialnego mających zadłużenie w parabankach; po drugie, w wyniku złej kondycji finansowej przyjęto program postępowania naprawczego w 2020 r. oraz, po trzecie, w wyniku pandemii gmina nie jest w stanie świadczyć usług publicznych na dotychczasowym poziomie.

Celem badań jest ocena wpływu pandemii na zadłużenie jednostek samorządu gminnego, weryfikacja pomocy władz centralnych dla gmin w trakcie drugiego kwartału 2020 r., analiza poglądów na temat funkcjonowania parabanków i zaciągania w nich zobowiązań oraz wykazanie, w jaki sposób przedstawiona sytuacja w Polsce ma wpływ na ograniczenie inwestycji i zmianę sposobu świadczenia usług publicznych na przykładzie gminy Raciechowice.

W artykule sformułowano następujące pytania badawcze: Jakie są powody ograniczenia realizacji programu postępowania naprawczego przez gminę Raciechowice? Jakie formy organizacyjno-prawne świadczenia usług publicznych mogą doprowadzić do wzrostu zadłużenia w gminie Raciechowice w trakcie pandemii?

W artykule podjęto weryfikację hipotezy badawczej, w której założono, że gmina Raciechowice może nie być w stanie zrealizować programu postępowania naprawczego oraz spłacić zadłużenia w parobankach w 2020 r. bezpośrednio z powodu pomocowej polityki państwowej opartej na działaniach doraźnych, a nie długoterminowych oraz pośrednio w wyniku decyzji o zamknięciu gospodarki (tzw. lockdownie) przez władze centralne w drugim kwartale 2020 r., która doprowadziła do ograniczenia wpływów z podatków PIT i CIT.

Sformułowano także hipotezę pomocniczą, w której założono, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wyborem formy organizacyjno-prawnej wykonywania zadań publicznych a wzrostem zadłużenia gminy Raciechowice wtedy, gdy usługi publiczne będą świadczone przez jednostki budżetowe.

Cezura wstępna została określona na drugi kwartał 2019 r., w którym Regionalna Izba Obrachunkowa wezwała gminę Raciechowice do uchwalenia programu postępowania naprawczego. Podjęte rozważania kończą się na drugim kwartale roku 2020.

Artykuł został przygotowany według podejścia neoinstytucjonalnego, łączącego metody: systemową, instytucjonalną oraz dogmatyczno-prawną. Analiza sytuacji finansowej jednostek samorządu gminnego w Polsce wymagała przedstawienia kondycji finansowej państwa. Niezbędnym elementem było także zbadanie pomocy władz centralnych w celu przeciwdziałania skutkom pandemii w instytucjach administracji samorządowej szczebla podstawowego. Dzięki analizie poglądów na temat zaciągania zobowiązań w parobankach wskazano na potencjalne trudności związane z wykonywaniem programu postępowania naprawczego. Częściowo zastosowano również metodę historyczną, która umożliwiła zestawienie wpływów z podatków PIT i CIT z I i II kwartału w latach 2019 i 2020 we wszystkich gminach w Polsce oraz wykazania konsekwencji ich ograniczenia dla gmin wykonujących program postępowania naprawczego. Skutki zmian są widoczne w zakresie ograniczania świadczenia usług publicznych. Za pomocą metody porównawczej przedstawiono różnice dotyczące świadczenia usług publicznych przez jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe. Wykorzystując metodę intuicyjną, skoncentrowano się na znalezieniu związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy kierunkiem wyjścia z zadłużenia zawartym w programie postępowania naprawczego a formą organizacyjno-prawną świadczenia usług publicznych.

Oceniając stan polskiej literatury przedmiotu w zakresie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy wpływem form organizacyjno-prawnych wykonywania zadań publicznych a realizacją programów postępowania naprawczych, można stwierdzić, że nie występują zwarte opra-

cowania obejmujące przedmiot rozważań podjętych w artykule. Brakuje również pogłębionych opracowań z zakresu zmiany świadczenia usług publicznych w zadłużonych gminach w czasie pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Wartością dodaną artykułu jest nie tylko analiza regulacji prawnych (tzw. tarczy samorządowej), ale także zbadanie ich wpływu na działalność jednostek samorządu gminnego z programem postępowania naprawczego, mających zadłużenie w parabankach, na przykładzie gminy Raciechowice (6,2 tys. mieszkańców).

Wpływ kondycji finansowej państwa polskiego na jednostki samorządu gminnego

W celu przedstawienia uwarunkowań kondycji jednostek samorządu gminnego należy przedstawić sytuację finansową Polski w ujęciu makroekonomicznym. Poziom długu publicznego wobec PKB w 2020 r. po raz pierwszy przekroczy w UE 100%, a w przypadku Polski najprawdopodobniej zbliży się do poziomu 60% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych może w 2020 r. przewyższyć poziom z lat 2009–2010, w przypadku Polski zbliży się do 10% PKB, przekraczając 8% dla krajów UE i 18% dla Stanów Zjednoczonych. Na skutek pandemii gospodarka światowa skurczy się o ponad 3%, czyli znacznie bardziej niż w latach 2008–2009, a zgodnie ze scenariuszem bazowym, który zakłada zatrzymanie pandemii w drugiej połowie 2020 r., odbicie gospodarcze w 2021 r. wyniesie 5,8%. Jednocześnie gospodarka europejska odczuje ten kryzys znacznie bardziej dotkliwie niż Polska – skurczy się ok. 7,4%, wobec spadku PKB Polski w wysokości ok. 4,3% w 2020 r. (Musiał, 2020), (Polska Agencja Prasowa [PAP], 2020).

Z powyższej prognozy wynika, że zwiększenie długu publicznego oraz zahamowanie wzrostu gospodarczego mogą być spowodowane nie tyle sytuacją w Polsce, ile wpływem ekonomiki UE na kształt polskiej gospodarki finansowej. Deficyt sektora finansów publicznych może przyczynić się do wpadnięcia w pułapkę zadłużenia oraz zwiększenia kosztów długu publicznego. Niestabilna sytuacja zewnętrzna oddziałuje na polską rzeczywistość ekonomiczną, która wymaga zdecydowanych i długofalowych rozwiązań na szczeblu centralnym.

Sytuację finansową jednostek samorządu gminnego można zanalizować w pierwszym półroczu 2020 r. najpierw w perspektywie czterech miesięcy (styczeń–kwiecień), a następnie pięciu miesięcy (styczeń–maj). Powodem przyjęcia takiego podejścia jest cezura artykułu kończąca się na czerwcu 2020 r.

Łącznie dochody samorządów gminnych z PIT, CIT i subwencji ogólnej po czterech miesiącach 2020 r. stanowiły 96,8% uzyskanych w analogicznym czasie w 2019 r. Jak wiadomo, dochody jednostek samorządu gminnego z PIT są determinowane przede wszystkim bieżącymi wpływami z tego podatku, na których wysokość oddziałuje gorsza koniunktura gospodarcza, wywołana pandemią SARS-CoV-2, oraz wydłużenie terminów rozliczeń podatków PIT i CIT do końca maja, a w praktyce do 1 czerwca 2020 r. Ubytki dochodów samorządów z tytułu PIT i CIT miały być zrekompensowane przez wypłaconą z budżetu państwa większą subwencję ogólną. Mimo że w pierwszych czterech miesiącach 2020 r. jednostki samorządu gminnego z tytułu subwencji otrzymały 2,35 mld więcej niż w roku 2019, nie rozwiązało to ich problemu finansowego. Warto dodać, że dochody jednostek samorządu gminnego z podatku PIT w 2019 r. obejmowały kwotę 56,1 mld zł (Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r...). Dla porównania w 2018 r. wyniosły 50,9 mld zł, w 2017 r. – 44,9 mld zł, w 2016 r. – 41,1 mld zł, w 2015 r. – 38,1 mld zł. Natomiast w podatku CIT dochody w 2019 r. obejmowały 10,9 mld zł, w 2018 r. – 9,7 mld zł, w 2017 r. – 8,4 mld zł, w 2016 r. – 7,4 mld zł, w 2015 r. – 7,1 mld zł. W przypadku CIT w pierwszych czterech miesiącach 2020 r. samorzady otrzymały ponad 30% środków mniej niż przed rokiem (Polska Agencja Prasowa [PAP], 2020).

Sytuację finansową jednostek samorządu gminnego na początku roku 2020 sprawdził także Związek Miast Polskich, przeprowadzając badanie sondażowe oparte na technice ankiety. Jego przedmiotem było porównanie wpływów z podatku PIT w okresie od stycznia do końca maja w 2019 i 2020 r. Wyniki badania zostały opublikowane w czerwcu 2020 r. Najważniejszym wnioskiem była informacja o obniżeniu o 8% wpływów z podatku PIT w roku 2020 w porównaniu do 2019 r. Z kolei wpływy z podatku CIT spadły o 31% w 2020 r. Można zatem podsumować, że łączny spadek wpływów z podatków PIT i CIT za okres pięciu miesięcy w 2020 r. wyniósł blisko 40% (Związek Miast Polskich [ZMP], 2020).

Z powyższej analizy wynika, że zestawienie wpływów z podatku PIT i CIT w okresie od stycznia do końca maja 2020 r. osłabiło kondycję finansową jednostek samorządu gminnego oraz skłoniło do poszukiwania źródeł finansowania w pożyczkach, kredytach czy emisji papierów wartościowych. Niepewna sytuacja polskiej gospodarki doprowadziła do zaostrzenia polityki bankowej, co w rezultacie utrudniło korzystanie z „tradycyjnych źródeł finansowania” i zwiększyło zainteresowanie innymi produktami finansowymi niewymagającymi spełnienia wysokich wymagań banków. W efekcie ograniczenie prowadzonej działalności kredy-

towej przez banki z jednej strony ograniczyło ich dochody, a z drugiej strony ułatwiło rozwój sektora instytucji pozabankowych, takich jak parabanki świadczące usługi finansowe o charakterze parakredytowym i para-pożyczkowym.

Prawo do zaciągania zobowiązań w parabankach a realizacja programu postępowania naprawczego

Zadłużenie jednostek samorządu gminnego w parabankach powstało na skutek opóźnień w regulacjach prawnych. Przykład gminy Ostrowice, zlikwidowanej z dniem 1 stycznia 2019 r., wywołał dyskusję na temat korzystania z niestandardowych usług finansowych (Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach gminy Ostrowice w woj. zachodniopomorskim...).

Autorem pierwszego poglądu jest wojewoda zachodniopomorski Piotr Jania, który stwierdził, że gminy powinny mieć całkowity zakaz korzystania z świadczonych usług finansowych przez parabanki, aby nie powielić sytuacji w gminie Ostrowice (Mikołajczyk-Kłębak, 2016).

Odmienne podejście proponowała w tym względzie NIK, która stała na stanowisku, że wzmacniając mechanizmy zapobiegające niekontrolowanemu wzrostowi zadłużenia nie jest konieczne wprowadzenie ustawowego zakazu dostępu do pozabankowych instytucji finansowych. W opinii NIK samorządy korzystały z operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacyjne, ponieważ ich sytuacja finansowa często uniemożliwiała uzyskanie tradycyjnego finansowania bankowego na pozyskanie środków na projekty unijne lub kontynuowanie rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Patologiczną sytuacją było nieprzedstawianie w ewidencji księgowej i sprawozdawczości zadłużenia w parabankach. Za cenę ukrycia faktycznych obciążeń jednostek samorządu gminnego dochodziło do naruszenia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. NIK proponowała w tym względzie zmianę art. 243 ustawy o finansach publicznych, w którym jest wskazana metodologia obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Zmiana miałaby uwzględnić obliczanie zobowiązań z tytułu niestandardowych operacji finansowych, które powodują konieczność ponoszenia kosztów ich spłaty i obsługi (Najwyższa Izba Kontroli [NIK], 2016).

Skutkiem różnych podejść do kwestii zezwolenia na zaciąganie zobowiązań finansowych w parabankach było zwrócenie uwagi na ten problem przez władze centralne. Efektem podjętych działań było zlecenie przez ministerstwo finansów Regionalnym Izbowi Obrachunkowym

przeprowadzania ankiet dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w parabankach. Do tej pory ukazały się wyniki ankiet zebrane w roku 2017 (za rok 2016) i w roku 2019 (za rok 2018). W 2016 r. do długów w parabankach (na łączną kwotę 164,2 mln zł) przyznało się 38 samorządów. Dwa lata później kwota samorządowych długów w tego typu podmiotach wzrosła do 272,8 mln zł (czyli o 66% w ciągu dwóch lat), a liczba zadłużonych tam jednostek samorządu terytorialnego sięgnęła 44. Na koniec 2019 r. 46 samorządów miało zadłużenie w parabankach, najwięcej na Dolnym Śląsku i w Małopolsce (odpowiednio dziesięć i siedem samorządów). W Wielkopolsce sześć jednostek samorządu terytorialnego przyznało się do zadłużenia w parabankach, po pięć w województwach warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, cztery w łódzkim, trzy w podkarpackim, po dwa w mazowieckim i opolskim. Pojedyncze samorządy są zadłużone w parabankach w woj. świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim. Ani jednego takiego przypadku nie odnotowano na Podlasiu, Pomorzu, a także w województwach: lubuskim, śląskim i lubelskim (Wroński, 2019; 2020).

Efektom raportu NIK oraz wyników ankiet ministerstwa finansów była zmiana ustawy o finansach publicznych. Od 1 stycznia 2019 r. wdrożono mechanizm monitorowania zaciągania przez gminy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych na takich samych zasadach, jakie obowiązują w przypadku zaciągania kredytów lub pożyczek. Zgodnie art. 91 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki w parabanku. Nieuzyskanie wymaganej opinii przed zaciągnięciem takiego zobowiązania narusza przepisy ustawy oraz spełnia znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych...). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę samorządu gminnego.

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym jednostki samorządu gminnego nie mogą zaciągnąć kredytu w parabankach (czyli w instytucjach finansowych spoza sektora bankowego), ponieważ stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Parabanki obchodzą ten zakaz, oferując produkty kredytopodobne lub pożyczkopodobne. Najczęściej w ich ofercie pożyczka przybiera postać programu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego lub programu na inwestycje samo-

rządowe. Od 2014 r. liderem na rynku parabanków jest łódzka firma Magellan, w której aż 73 jednostki samorządu terytorialnego z województw: zachodniopomorskiego, małopolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, wielkopolskiego, śląskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego zaciągnęły zobowiązania finansowe (Dyląg, 2014).

Mimo restrykcyjnych regulacji prawnych, w ciągu roku (od 1 stycznia 2019 r. do 1 stycznia 2020 r.) wartość samorządowych długów w parabankach wzrosła o ponad 45%, osiągając w 2020 r. kwotę 397,2 mln zł. Decydujący udział w tym ma siedem samorządów Małopolski, które zadłużyły się w parabankach na 211 mln zł. Wolne od parabankowych długów są jednostki samorządu gminnego z województw: lubuskiego, śląskiego, lubelskiego, podlaskiego i pomorskiego (Wroński, 2020).

W szczególnie trudnej sytuacji finansowej są jednostki samorządu gminnego posiadające programy postępowania naprawczego. Zgodnie z art. 240a ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) jednostka samorządu gminnego powinna opracować program postępowania naprawczego, gdy nie ma możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu oraz występuje zagrożenie realizacji zadań publicznych. Wówczas kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wzywa ją do uchwalenia takiego programu, a następnie do jego przedłożenia w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania w celu zaopiniowania. Program jest uchwalany na trzy lata i zawiera m.in. analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania przy zachowaniu relacji wymienionej w art. 242–244 u.f.p. Powinien też określać efekty finansowe przedsięwzięć naprawczych.

Jednostka samorządu terytorialnego w okresie wdrażania programu postępowania naprawczego: nie może finansować nowych inwestycji kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek, ponosić wydatków na promocję jednostki oraz na fundusz sołecki. Nie powinna także podnosić diet radnym. Ustawa przewiduje, że jednostka samorządu terytorialnego ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Art. 224 u.f.p. przewiduje także, iż może starać się o pożyczkę z budżetu państwa, jeśli realizuje postępowanie naprawcze (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...).

Skuteczność programów postępowania naprawczego zależy nie tylko od władz jednostek samorządu terytorialnego, ale także od regionalnych izb obrachunkowych. W publikacji raportu NIK na temat zrealizowanych programów postępowania naprawczego w 2018 r. zauważono, iż Regionalne Izby Obrachunkowe opiniowały założenia programów po-

stępowania naprawczego oraz analizowały ich skuteczność po ich zakończeniu tylko pod względem przestrzegania wskaźników określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych (Najwyższa Izba Kontroli [NIK], 2018, s. 19). Wskutek tego gminy realizowały programy bez należytej kontroli, czego efektem było negowanie wyników ich działań naprawczych przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Od 1 stycznia 2019 r. zmieniono procedurę kontroli z *ex post* na *on-going*, czyli wprowadzono kontrolę etapów programu postępowania naprawczego.

Skutki zmian w procedurze kontroli wywołały kolejny problem, polegający na tym, czy należy wprowadzać zmiany do programu postępowania naprawczego wynikające z cząstkowych kontroli przeprowadzonych przez kontrolerów Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zgodnie ze stanowiskiem Kolegium RIO z Zielonej Góry, RIO dokonuje oceny zgodności z prawem uchwał wprowadzających zmiany lub dokonujących aktualizacji w programie postępowania naprawczego (Weber, 2020). Należy dodać, że w myśl ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego nie mają obowiązku jego aktualizacji. Upoważnień do żądania takich aktualizacji i ich opiniowania nie posiadają także Regionalne Izby Obrachunkowe. Wskutek braku jednoznacznej normy postępowania powstaje luka prawna, polegająca na tym, że jednostka samorząd terytorialnego podejmuje działania, wynikające z cząstkowych kontroli etapów realizacji programu postępowania naprawczego, bez kontroli tych działań przez RIO, ponieważ jedyna kontrola może odbyć się wtedy, gdyby zostały wprowadzone zmiany do programu postępowania naprawczego.

Do 2019 r. zadłużenie w parabankach stanowiło element „długu ukrytego jednostek samorządu terytorialnego” (Jastrzębska, 2017, s. 128). Na wzrost zadłużenia w parabankach miała wpływ nie tylko polityka prowadzona przez NIK czy RIO, ale także działanie Ministerstwa Finansów w zakresie pozyskania danych o skali problemu. Wymiernym efektem nieskutecznej polityki finansowej jest wzrost zadłużenia w parabankach o 45% w 2020 r.

Czas pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 wydaje się tworzyć podatny grunt pod rozwój niestandardowych usług finansowych z powodu: ograniczenia wpływów z podatku PIT i CIT do budżetu gmin; trudności z zaciągnięciem kredytów i pożyczek w bankach; zmniejszenia wpływów z usług publicznych, których świadczenie w trakcie pandemii nie zostało ograniczone, np. w sferze transportu miejskiego; kosztów utrzymywania urzędów i instytucji użyteczności publicznej czy zminimalizowania skali świadczenia wzajemnej pomocy finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto także podkreślić, że problem

parabanków, w obliczu pandemii, może być traktowany jako sprawa, której rozwiązanie nie jest priorytetem dla władz centralnych, ponieważ ważniejsze są kwestie zapewnienia obywatelom dostępu do ochrony zdrowia oraz koordynacji dostaw leków i sprzętu.

Pomoc władz centralnych w trakcie pandemii dla jednostek samorządu terytorialnego

Jak pokazują doświadczenia polskie, szok gospodarczy, spowodowany pandemią koronawirusa, będzie w znacznej mierze łagodzony instrumentami polityki fiskalnej. Wprowadzenie przez Polskę tzw. tarczy antykryzysowej, czyli zbioru działań rządu przeciwdziałających negatywnym skutkom pandemii obejmuje: ustawę z dnia 31 marca 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 (tzw. specustawa); ustawę z dnia 16 lipca 2020 r. o udzieleniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców oraz ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (PFR).

W związku z wystąpieniem pandemii i jej skutkami gospodarczymi Ministerstwo Finansów wprowadziło rozwiązania usprawniające wykonywanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego i uelastyczniające reguły fiskalne obowiązujące w samorządach. Rozwiązania te zostały zawarte w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Obejmują one: po pierwsze, zwiększenie kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie samorządowym oraz możliwości utworzenia nowej rezerwy celowej poprzez przeniesienie do niej zablokowanej kwoty wydatków na podstawie art. 260 ust. 1 u.f.p. bez uzyskania opinii komisji ds. budżetu organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz, po drugie, dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu, w tym przenoszenia wydatków między działami (Skuz, 2020, s. 2).

Z kolei uelastyczenie reguł fiskalnych polega na złagodzeniu ograniczenia równoważenia budżetu w części bieżącej oraz wprowadzenia zmian w zakresie limitu spłaty zadłużenia, który będzie polegał na zwiększeniu możliwości spłaty zobowiązań (Ustawa z dnia 31 marca

2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19...).

Ponadto specustawa daje możliwość wprowadzenia przez gminy zwolnień z podatku od nieruchomości za część roku 2020. Rada gminy może uchwalić zwolnienie z podatku gruntów, budynków i budowli wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej dla określonej grupy przedsiębiorców, których sytuacja pogorszyła się wskutek pandemii. Oprócz zwolnień gminy mają prawo także do przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do 30 września 2020 r. dla grup podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, których kondycja finansowa uległa pogorszeniu (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19...).

Ponadto w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazywania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań i informacji nastąpiło przesunięcie terminów przekazywania sprawozdań oraz informacji sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia terminów...).

W odpowiedzi na argument utraty wpływów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego z powodu wprowadzonych lokalnych tarczy antykryzysowych władze centralne przyjęły ustawę z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami pandemii. Ustawa wprowadza następujące usprawnienia dla jednostek samorządu terytorialnego:

1. zwiększenie płynności finansowej samorządów w okresie pandemii poprzez przyjęcie możliwości wcześniejszego przekazania subwencji ogólnej z budżetu państwa;
2. możliwość przesunięcia na kolejne miesiące wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych;
3. uelastycznienie w 2020 r. wymagania, jakim jest równoważenie strony bieżącej budżetu dodatkowo o wartość planowanego ubytku w dochodach powstałego na skutek pandemii;
4. złagodzenie zasady fiskalnej ograniczającej zadłużenie o kwotę faktycznego ubytku w dochodach podatkowych powstałego w wyniku pandemii;

5. ograniczenie wysokości spłaty długu w 2021 r. i w kolejnych latach poprzez pomniejszanie wydatków bieżących o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu wykonania zadań mających na celu przeciwdziałanie pandemii;
6. nieuwzględnienie w ustalaniu potencjału dochodowego skutków finansowych rozłożenia lub odroczenia zapłaty podatków i zaległości podatkowych, które zostały udzielone przez jednostkę samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów...).

Jak wynika z powyższego zestawienia, pomoc udzielona przez organy centralne jednostkom samorządu terytorialnego sprowadza się w głównej mierze do rozluźnienia reguł zrównoważenia budżetu, o których mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, oraz wyraźnego zwiększenia zdolności kredytowej w przypadku ubytków dochodowych w tym roku i w kolejnych w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Nie uwzględniono natomiast rekompensat ubytków spowodowanych nałożonymi przez rząd restrykcjami wobec gospodarki czy też czasowego zwolnienia z „janosikowego”.

Wpływ regulacji prawnych wprowadzonych w czasie pandemii należy odnieść także do gmin realizujących programy postępowania naprawczego, które w szczególności odczują wszelkie zmiany wynikające z zarysowanej polityki rządowej w zakresie sanacji finansów publicznych. Można tu wymienić następujące problemy: po pierwsze, nieuwzględnienie przez władze centralne wyliczenia subwencji i wpłat skutków finansowych wynikających z przeciwdziałania pandemii w gminach wykonujących programy postępowania naprawczego; po drugie, brak rekompensat dla gmin, które udzielały podmiotom ulg wprowadzonych przez rząd w związku z pandemią oraz, po trzecie, brak wyrównania ulg w części rekompensacyjnej subwencji ogólnej. Pozytywnie natomiast należy ocenić uelastycznienie wydatków z funduszu „korkowego”. Na podstawie art. 15qc organ wykonawczy gminy do 30 grudnia 2020 r. ma możliwość wykorzystania dochodów z opłat określonych w art. 11 (1) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi na działania związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii (Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi...).

Konkludując, należy mieć na uwadze skutki pomocy publicznej oraz efektu miernikowego, czyli obniżenia dynamiki produktu krajowego brutto, które mogą w szczególności doprowadzić do zwiększenia wskaźników zadłużenia instytucji administracji samorządowej na szczeblu podstawowym.

Związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wyborem formy organizacyjno-prawnej wykonywania zadań publicznych a wzrostem zadłużenia gminy Raciechowice

Okres pandemii spowodował nieplanowane wydatki oraz utracone przychody jednostek samorządu gminnego. Wdrożenie przez gminy lokalnych tarczy antykryzysowych, skierowanych głównie do przedsiębiorców, a obejmujących np. odroczenia czy zwolnienia z płatności do samorządowych budżetów, istotnie naruszyło ich kondycję. Szczególnie trudna jest sytuacja małych gmin, które będąc zadłużone w parabankach, próbują realizować programy postępowania naprawczego.

Wśród gmin, które mają największe zadłużenie w parabankach w 2020 r. z oraz realizują programy postępowania naprawczego, na pierwszym miejscu znajduje się gmina Raciechowice. Małopolska gmina Raciechowice przygotowała w maju 2019 r. program naprawczy, który RIO zaopiniowało negatywnie. Nowy program naprawczy został uchwalony w grudniu 2019 r. i zaopiniowany pozytywnie przez RIO w styczniu 2020 r. (Program postępowania naprawczego Gminy Raciechowice na lata 2020–2022...).

W programie wprowadzono radykalne cięcia oszczędnościowe, np. zadania sportowe uwzględniono tylko w przypadku finansowania obowiązkowych zadań własnych gminy. Nastąpił brak wsparcia organizacji pożytku publicznego. Wprowadzono oszczędności w ramach oświetlenia ulicznego uzyskane przez całkowite wyłączenie oświetlenia ulicznego w okresie od maja do sierpnia. Redukcja kosztów objęła także wykonanie zadań z zakresu szkolnictwa podstawowego. Oprócz połączenia oddziałów szkoły w Raciechowicach zlikwidowano w 2020 r. także zajęcia dodatkowe. Skrócono pracę biblioteki i świetlicy szkolnej. W 2019 r. obniżono diety radnych i wynagrodzenie wójta. Zrezygnowano również z dopłaty do żłobków oraz do wody i ścieków oraz zlikwidowano dziesięć etatów w urzędzie. Główną przyczyną wdrożenia programu postępowania naprawczego w gminie Raciechowice były duże wydatki oświatowe, spadek dochodów ze sprzedaży mienia oraz wydatki związane z likwidacją szpitala.

Problem z zadłużeniem gminy Raciechowice można sprowadzić do wyboru formy organizacyjno-prawnej wykonywania zadań publicznych. W gminie Raciechowice świadczenie usług publicznych, ograniczonych w programie postępowania naprawczego, obejmuje m.in. szkolnictwo podstawowe, które jest wykonywane przez jednostkę budżetową (Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty...).

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych każda jednostka budżetowa ma obowiązek wyliczania indywidualnego współ-

czynnika zadłużenia, który określa jej możliwości do zaciągania zobowiązań finansowych. Wskaźnik ten obliczany jest na podstawie dochodów z lat ubiegłych, przez co często podważa się jego wiarygodność i ogranicza możliwości jednostek do zaciągania kredytów. Jednostki budżetowe są powiązane z budżetem gminy poprzez włączenie do niego osiągniętych przez jednostkę dochodów oraz wydatków poniesionych na jej działalność (tzw. metoda budżetowania brutto). Wskutek braku osobowości prawnej nie występują w obrocie cywilnoprawnym. Nie odpowiadają także samodzielnie za swoje zobowiązania, ponieważ odpowiedzialność ponosi jednostka samorządu terytorialnego. Nie są również podmiotami prawa własności, mogą natomiast wykonywać ograniczone prawa rzeczowe (np. zarząd nieruchomościami). Jednostki budżetowe charakteryzuje pełne rozdzielenie procesu gromadzenia dochodów i realizowania wydatków. Nie mają one żadnych uprawnień do dysponowania akumulowanymi przez siebie dochodami. Podstawowym parametrem jest dla nich kwota przyznanego im limitu wydatków. Gospodarkę finansową prowadzą na podstawie planu dochodów i wydatków budżetowych. Sporządzany jest on przez kierownika jednostki w oparciu o środki przyznane jednostce z budżetu gminy. Natomiast pobrane dochody jednostki budżetowe odprowadzają na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Formę tę wykorzystuje się w praktyce do takich zadań, w których ponoszone koszty nie zależą od rozmiarów osiągniętych dochodów. Jednostki budżetowe pozbawione są zatem samodzielności ekonomicznej i mogą znaleźć zastosowanie przede wszystkim do świadczenia usług o charakterze niematerialnym, czyli w dziedzinie oświaty, wychowania, opieki społecznej, służby zdrowia i administracji (Gorzym-Wilkowski, Miszczuk, Żuk, 1999, s. 122; Balcerek-Kosiarz, 2018, s. 71).

Forma jednostki budżetowej dotyczy zatem w szczególności usług nieadresowanych i świadczonych nieodpłatnie, a jej zastosowanie ma miejsce wtedy, gdy nie chodzi o bezpośrednią działalność jednostki samorządu terytorialnego. Wybór jednostki budżetowej powoduje, że wszystkie jej zobowiązania finansowe są zobowiązaniami jednostki samorządu terytorialnego, co w efekcie doprowadza do zwiększenia jej zadłużenia.

Podsumowując, można stwierdzić, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy formą organizacyjno-prawną świadczenia usług publicznych a wyjściem z zadłużenia. Na wzrost zadłużenia gminy mogą wpłynąć: po pierwsze, ułomność organizacyjna jednostki budżetowej, czyli brak osobowości prawnej oraz występowanie w imieniu gminy i w zakresie udzielonego pełnomocnictwa w obrocie gospodarczym; po drugie, ponoszenie pełnej odpowiedzialności przez gminę za zarządzanie

jednostką budżetową; po trzecie, brak możliwości stosowania odpisów amortyzacyjnych, które umożliwiłyby zgromadzenie finansów na odtworzenie środków trwałych; po czwarte, niska podatność jednostki budżetowej na obniżenie kosztów jej działalności oraz, po piąte, brak własnych możliwości rozwojowych, które mogą stanowić zagrożenie dla świadczenia usług publicznych.

Alternatywą dla jednostki budżetowej jest samorządowy zakład budżetowy. Można w związku z tym zadać pytanie: kiedy wybrać samorządowy zakład budżetowy, a kiedy jednostkę budżetową do wykonywania zadań oświatowych w zadłużonej gminie Raciechowice? Wykorzystanie samorządowych zakładów budżetowych jest uzasadnione tylko w takich dziedzinach, w których przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tejże działalności, choć nie mogą być z różnych względów społecznych maksymalizowane i muszą zostać uzupełnione dotacjami z budżetu. Muszą to być wyłącznie dziedziny o charakterze użyteczności publicznej (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2010 r.). Do zalet wyboru tej formy organizacyjno-prawnej zalicza się niewątpliwie fakt, że gwarantuje ona wykonanie zadań gospodarki komunalnej oraz kontrolę nad ich realizacją, co nie jest oczywiste w przypadku wyboru prywatnej formy w postaci spółek prawa handlowego. Ponadto zakład realizuje również zasadę gospodarności jednostki samorządu terytorialnego oraz gwarantuje sprawną realizację zadań komunalnych. Głównym argumentem przemawiającym za jej wyborem jest to, że jest to forma „ekonomicznie bezpieczna”, co oznacza, że jest finansowana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sposób jej finansowania stanowi gwarancję wykonania w sposób bieżący i nieprzerwany zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Zakończenie

W artykule częściowo pozytywnie zweryfikowano postawioną hipotezę badawczą, w której założono, że gmina Raciechowice może nie być w stanie zrealizować programu postępowania naprawczego oraz spłacić zadłużenia w parabankach w 2020 r. z powodu pomocowej polityki państwowej opartej na działaniach doraźnych, a nie długoterminowych, oraz pośrednio z powodu decyzji o zamknięciu gospodarki (tzw. lockdownie) przez władze centralne w drugim kwartale 2020 r., która doprowadziła do ograniczenia wpływów z podatków PIT i CIT. Jak wynika z przedstawionych danych, gmina wykonuje zadania etapowe programu postępowania naprawczego. Zakładana polityka, oparta na uzyskaniu pożyczki od Skarbu Państwa na częściową spłatę zadłużenia w parabankach, nie

powiodła się. Wskutek tego istnieje ryzyko pogłębiania zadłużenia, pośrednio w wyniku regulacji „tarczy antykryzysowej” oraz ograniczenia środków z dotacji celowych i wpływów z PIT i CIT w drugim kwartale rozliczeniowym 2020 r.

Paradoksalnie, okazało się także, że okres pandemii stanowi sprzyjającą sytuację dla takich gmin, jak Raciechowice, których problemy finansowe oraz realizacja programu postępowania naprawczego mogą być traktowane „łagodniej” w porównaniu do okresu sprzed pandemii. Pandemia, wywołana wirusem SARS-CoV-2, może stanowić „parasol ochronny” z powodu doraźnej pomocy rządowej dla jednostek samorządu terytorialnego, co w efekcie może doprowadzić do podtrzymania trudnej sytuacji i wydłużenia w czasie wprowadzenia systemowych rozwiązań naprawczych w gminie. Czas pandemii w Polsce można także potraktować jako okres przejściowy, w którym wszystkie konsekwencje niewłaściwych decyzji finansowych władz lokalnych mogą być tłumaczone przez pryzmat „sytuacji wywołanej pandemią” w celu ograniczenia ich odpowiedzialności. Wskutek tego zagrożenie powielenia losu gminy Ostrowice jest przesunięte w czasie. Nie da się zastosować tej samej logiki sprzed pandemii do obecnej sytuacji, w której trudno jest przewidzieć skutki podejmowanych działań centralnych i lokalnych.

W artykule pozytywnie zweryfikowano hipotezę pomocniczą, której celem było sprawdzenie, czy istnieje zależność pomiędzy formą organizacyjno-prawną jednostki świadczącej usługi publiczne a zmniejszeniem zadłużenia gminy Raciechowice. Okazało się, że jednostki budżetowe stanowią formę organizacyjno-prawną, która przyczynia się do wzrostu zadłużenia z powodu formy budżetowej brutto. Wynika z tego, że w sytuacji poważnego zadłużenia jednostki samorządu gminnego należało rozważyć wprowadzenie samorządowego zakładu budżetowego.

Na podstawie przeprowadzonej analizy okazało się także, że prowadzona polityka rządowa, która znalazła wyraz w tzw. tarczy antykryzysowej, przyczynia się do zaostrzenia polityki kredytowej banków, otwierając przestrzeń dla działalności instytucji pozabankowych, jakimi są parabanki. W rezultacie powstaje podatny grunt do poszukiwania wsparcia finansowego w parabankach.

Bibliografia

- Balcerek-Kosiarz, M. (2018). *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy.
- Dyląg, B. (2014). *Samorządowcy niczym hazardziści. Pożyczają w parabankach na kilkadziesiąt procent*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i->

- finanse/samorządowcy-niczym-hazardzisci-pozyczaja-w-parabankach-na-kilkadzie-siat-procent,56870.html
- Gorzym-Wilkowski, W., Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (1999). *Zarys ekonomiki gminy*, Lublin: Norbertinum.
- <https://bip.malopolska.pl/ugraciechowice,a,1718798,uchwala-nr-xiii-114-2020-rady-gminy-raciechowice-z-dnia-16-stycznia-2020-roku-w-sprawie-programu-pos.html>
- Jastrzębska, M. (2017). Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałania. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia, Vol. LI. 4*, 125–132. DOI: 10.17951/h.2017.51.4.125
- Mikołajczyk-Kłębak, A. (2016). *Okiem wojewody. Potrzebny zakaz pożyczania przez gminy w parabankach*. Pobrane z: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/okiem-wojewody-potrzebny-zakaz-pozyczania-przez-gminy-w-parabankach>
- Musiał, M. (2020). *Czerwińska: wskutek kryzysu poziomy zadłużenia osiągną niespotykane rozmiary*. Pobrane z: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C646496%2C-czerwinska-wskutek-kryzysu-pozimy-zadluzenia-osiagna-niespotykane-rozmiary>
- NIK. (2016). *NIK o zadłużeniu samorządów w tzw. parabankach*. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zadluzaniu-samorzadow-w-tzw-parabankach.html>
- NIK. (2018). *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego*. KBF.430.014.2017 Nr ewid. 180/2017/P/17/009/KBF. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>
- PAP. (2020)¹. *Zadłużenie sektora finansów publicznych osiągną niespotykane rozmiary*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych-osiagna-niespotykane-rozmiary,182591.html>
- PAP. (2020)². *MF: skutki spadku koniunktury gospodarczej dotyczą budżet i samorządy*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/mf-skutki-spadku-koniunktury-gospodarczej-dotykaja-budzet-i-samorzady,181553.html>
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 570).
- Skuza, S. (2020). *Odpowiedź w związku z interpelacją nr 6567 Pana Posła Artura Łąckiego w sprawie sytuacji samorządów zadłużających się w parabankach* (ST2.054.1.2020). Pobrane z: <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBQHHTN/%24FILE/i06567-o1.pdf>
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2020. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>
- Uchwała nr XIII/114/2020 Rady Gminy Raciechowice z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Raciechowice na lata 2020–2022.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. 1982, Nr 35, poz. 230).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. 1991, Nr 95, poz. 425).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1440).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240).

- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach gminy Ostrowice w woj. zachodniopomorskim (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1432).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. poz. 2500).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 569).
- Ustawa z dnia 31 marca 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 (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 568).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1086).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1298).
- Weber, M. (2020). *Gminy w kłopotach powinny wdrażać programy naprawcze. Ale się do tego nie palą*. Pobrane z: <https://regiony.rp.pl/finanse/24388-gminy-w-klopotach-powinny-wdrzac-programy-naprawcze-ale-sie-do-tego-nie-pala>
- Wroński, M. (2019). *Raciechowice, Korsze, Prusice, Komańcza. Które samorzady są zadłużone w parabankach*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/raciechowice-korsze-prusice-komancza-ktore-samorzady-zadluzone-sa-w-parabankach,129359.html>
- Wroński, M. (2020). *Dług samorządów w parabankach sięgnął 397,2 mln zł. Przewodzą gminy Małopolski*. Pobrane z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/dlug-samorzadow-w-parabankach-siegnal-397-2-mln-zl-przewodza-gminy-malopolski,181901.html>
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2010 r. II GSK 1091/09.
- ZMP. (2020). *ZMP, PIT i CIT w maju*. Pobrane z: <https://www.miasta.pl/aktualnosci/pit-i-cit-w-maju>