



Magdalena Musiał

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Finansowego
magdalena.musial@umcs.pl

OBLIGACJE W SPRAWOZDANIACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki zobowiązane są do sporządzania licznych sprawozdań dotyczących gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych. Celem artykułu jest przedstawienie sposobu uwzględniania zadłużenia wynikającego z obligacji w wybranych sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego. W opracowaniu zwrócono uwagę na zakres realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych w odniesieniu do organów emitenta samorządowego oraz podmiotów inwestujących w obligacje komunalne.

Słowa kluczowe: obligacje, sprawozdania, jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego [dalej: j.s.t.] oraz ich związki posiadają zdolność emisyjną rozumianą jako zdolność do zaciągania zobowiązań w drodze emisji obligacji [art. 2 pkt. 5 ustawy o obligacjach, dalej: u.o.]. Prawo gmin, powiatów i województw samorządowych do pozyskiwania środków pieniężnych poprzez emisję obligacji wynika z szeregu przepisów ustaw samorządowych, tj. ustawy o samorządzie gminnym [dalej: u.s.g.], ustawy o samorządzie powiatowym [dalej: u.s.p.], ustawy o samorządzie województwa [dalej: u.s.w.], a także z ustawy o finansach publicznych [dalej: u.f.p.].

Procesy związane z zadłużaniem się j.s.t. mają swoje odzwierciedlenie w szeregu różnych sprawozdań, których obowiązek sporządzania wynika przede wszystkim z u.f.p. W myśl art. 41 ust.1 u.f.p. w związku z art. 3 u.f.p. jednostki

sektora finansów publicznych obowiązane są do sporządzania sprawozdań z wykonywania procesów dotyczących:

- gromadzenia dochodów i przychodów publicznych,
- wydatkowania środków publicznych,
- finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- zarządzanie długiem publicznym,
- rozliczania z budżetem Unii Europejskiej.

Uzasadnione wydaje się zatem określenie j.s.t. i ich związków mianem podmiotów sprawozdawczych. Problematyka sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych została uregulowana w rozdziale IV u.f.p. zatytułowanym „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”, należy więc uznać, że sprawozdawczość j.s.t. jest jednym z instrumentów umożliwiających realizację podstawowej zasady finansów publicznych, jaką jest ich jawność i przejrzystość.

Dla obligatariuszy sprawozdania sporządzane przez emitentów komunalnych są istotne w celu podjęcia konkretnych decyzji inwestycyjnych. Wydaje się, że sprawozdanie finansowe dostarcza najistotniejszych danych o sytuacji majątkowej i finansowej j.s.t. Niemniej jednak ze względu na publiczny charakter emitenta samorządowego podmioty inwestujące w obligacje komunalne powinny szczegółowo zapoznać się również ze sprawozdaniami budżetowymi, sprawozdaniami z zakresu operacji finansowych oraz sprawozdaniami z wykonania budżetu. Dostarczają one bardziej szczegółowych i kompletnych informacji o ekonomicznej sytuacji emitenta komunalnego, a także danych o jego otoczeniu gospodarczym.

Sprawozdania sporządzane przez j.s.t. i ich związki stanowią również istotne źródło informacji dla organów emitenta tak w zakresie dokonywanej kontroli, jak i planowania przyszłych budżetów. Sprawozdawczość stwarza zatem możliwość analizy i kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej dokonywanych operacji finansowych w różnym przedziale czasu i jest warunkiem niezbędnym w podejmowaniu decyzji zarówno przez organy j.s.t., jak i inwestorów [por. Chojna-Duch, 2007, s. 30; Glumińska-Pawlic, 2010, s. 411]. Dlatego celem niniejszego opracowania jest prezentacja i analiza sposobu uwzględniania obligacji komunalnych w sprawozdaniach finansowych, sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach z zakresu operacji finansowych. Kształtują one bowiem obraz sytuacji finansowej emitentów komunalnych. Podstawową metodą badawczą przyjętą w pracy, niezbędną dla realizacji jej celu jest analiza dogmatyczna materiału normatywnego tj. ustaw oraz rozporządzeń regulujących problematykę obligacji w sprawozdaniach sporządzanych przez jednostki samorządu teryto-

rialnego. W opracowaniu wykorzystano także analizę teoretyczno-prawną odnoszącą się do prezentowanych poglądów doktryny wyrażonych w publikacjach książkowych, podręcznikowych oraz czasopismach fachowych.

1. Sprawozdania jednostek samorządu terytorialnego a zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych

Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych jest uszczegółowieniem konstytucyjnej zasady wynikającej z art. 61 ust. 1 Konstytucji, czyli prawa obywatela do informacji o działalności organów władzy publicznej, a więc także j.s.t. i ich związków. Normatywnym wyrazem zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych są przepisy rozdziału IV działu I ustawy o finansach publicznych zatytułowanego „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”. Zasada jawności ma swoje źródło także w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych [zob. art. 61, u.s.g., art. 8a i 61, u.s.p., art. 15a i 72 u.s.w.].

W literaturze akcentuje się formalny i materialny wymiar zasady jawności. W ujęciu formalnym zasada jawności jest realizowana przede wszystkim poprzez mechanizmy przewidziane w przepisach art. 33-38 u.f.p. i polega na zapewnieniu dostępu do informacji o procesach związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych [zob. Ruśkowski, 2010, s. 129; Lipiec-Warzecha, 2011, s. 151].

O pełnym przestrzeganiu zasady jawności finansów publicznych w znaczeniu formalnym można mówić tylko wówczas, gdy realizowana jest zasada przejrzystości finansów publicznych, określana również jako zasada jawności w aspekcie materialnym. Instrumenty służące realizacji zasady przejrzystości wprowadzają przepisy art. 39-41 u.f.p. [zob. Lipiec-Warzecha, 2011, s. 151]. Przejrzystość finansów publicznych jako dopełnienie zasady jawności w sensie formalnym przesądza o praktycznej użyteczności udostępnianych informacji. Informacja nieczytelna czy niezrozumiała jest nie tylko bezużyteczna dla jej adresatów, ale może wprowadzać ich w błąd. Należy zatem podzielić pogląd, że zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych są współzależne i muszą się wzajemnie uzupełniać, aby mógł zostać osiągnięty założony cel tych regulacji [por. Skica, 2004, s. 6 i n.]. Wydaje się, że zasadniczym celem przytoczonych przepisów jest stworzenie takich warunków, w których „wszyscy zainteresowani obywatele i wszystkie instytucje powołane do kontroli funkcjonowania władzy publicznej mają swobodny dostęp do danych o gospodarce środkami publicznymi” [Malińska, Misiąg, 2002, s. 40].

Sprawozdawczość j.s.t. obejmuje różne „formy przekazu informacji odnoszących się do sytuacji majątkowej, finansowej oraz przebiegu działalności jednostek gospodarujących. Z uwagi na liczne grono zainteresowanych tymi informacjami struktura systemu gromadzenia i prezentacji informacji w j.s.t. musi być dostosowana do branży, wielkości jednostki, przepisów o rachunkowości, wymogów podatkowych i statystyki publicznej oraz wszystkich innych mających w tym interes”. Sprawozdawczość jest zatem źródłem informacji prezentowanych według określonych zasad, uwzględniających konkretne oczekiwania adresatów tych sprawozdań [Zob. Hellich, 2011, s. 148]. Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych będzie zatem realizowana w różny sposób i w różnym zakresie w zależności od rodzaju sporządzanego sprawozdania i ich adresatów.

Problematyka rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania poszczególnych sprawozdań została uregulowana w u.f.p., w ustawie o rachunkowości oraz w rozporządzeniach wykonawczych. Należy zatem wskazać na: rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej [dalej: r.s.s.b.], rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych [dalej: r.o.f.] oraz rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej [dalej r.z.r.]. Korelatem obowiązku sporządzania sprawozdań przez j.s.t. jest bowiem uprawnienie określonych adresatów do otrzymania i zapoznania się z treścią tych sprawozdań. Jawność i przejrzystość finansów publicznych należy bowiem uznać za niezbywalne prawo obywateli, którzy partycypują w tworzeniu zasobów finansowych sektora finansów publicznych [Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2007, s. 46]. Natomiast niedopełnienie obowiązku polegającego na niesporządzeniu lub nieprzekazaniu we właściwym terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych albo wykazanie w tych sprawozdaniach danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, kwalifikowane jest jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. [Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 18, pkt 2].

Z zasadą jawności finansów publicznych ściśle wiąże się także sposób udostępniania sprawozdań. W myśl art. 1, ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej [dalej: u.d.i.p.] każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i w związku z tym podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie

określonych w tej ustawie. Z kolei art. 6 u.d.i.p, wskazując przykładowy katalog informacji publicznych podlegających udostępnianiu, wymienia informacje o majątku j.s.t., długu publicznym. Należy zatem stwierdzić, że sprawozdania dotyczące tych informacji, podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej [por. Bieniaszewska, Wołczak, 2015, s. 278-279; Malinowska-Misiąg, 2015, s. 112-113].

2. Obligacje w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego z zakresu operacji finansowych

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych sporządzane przez j.s.t. i ich związki można podzielić na sprawozdania kwartalne, oznaczone symbolami Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-ZN – o stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych oraz sprawozdania roczne, czyli sprawozdanie Rb-UZ – uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, Rb-UN – uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej [zob. § 2 ust. 1, pkt 1-5 r.o.f.]. Zadużenie wynikające z obligacji komunalnych ujmowane jest w sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-UZ. Natomiast należności j.s.t. wynikające z nabytych obligacji prezentowane są w sprawozdaniach Rb-N oraz Rb-UN.

Jak wynika z treści § 2 ust. 2 r.o.f., sprawozdania Rb-Z, Rb-UZ, Rb-N i Rb-UN są sprawozdaniami sporządzanymi dla celów statystycznych, a ich podstawą jest ewidencja księgowa jednostki, sprawozdania lub inne wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania lub należności. Zgodnie z definicją słownikową, statystyka to „nauka zajmująca się metodami badania podmiotów i zjawisk w ich masowych przejawach oraz ich ilościową lub jakościową analizą z punktu widzenia nauk i do której zakresu należą” [Słownik Wyrazów Obcych, 1972, s. 700]. Statystyka publiczna, o której mowa w r.o.f. obejmuje natomiast szereg procesów związanych z pozyskiwaniem, gromadzeniem, przechowywaniem i opracowywaniem określonych danych, a następnie z publikowaniem i udostępnianiem wyników przeprowadzonych badań statystycznych. Cele statystyki publicznej realizuje Prezes GUS przy pomocy aparatu urzędniczego [www1]. Należy zatem przyjąć, że dane wynikające ze sprawozdań z zakresu operacji finansowych, zebrane i przetworzone dla celów statystyki publicznej, mogą być i są wykorzystywane zarówno przez podmioty publiczne,

m.in. przez Ministra Finansów, Prezesa GUS w celu realizacji zadań nałożonych ustawą o finansach publicznych, jak i przez podmioty prywatne. Z tego punktu widzenia służą one urzeczywistnieniu zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Wśród sprawozdań z zakresu operacji finansowych można wyodrębnić sprawozdania jednostkowe, sprawozdania łączne i sprawozdania zbiorcze. Jednostkowe sprawozdanie j.s.t. obejmuje ich organy oraz urzędy będące samorządowymi jednostkami budżetowymi [zob. § 4, ust. 2 r.o.f.]. Podstawą do ich sporządzenia są księgi rachunkowe lub ewidencja księgową danej jednostki, a także inne dokumenty dotyczące tej jednostki [§ 4 ust. 1, pkt 1 r.o.f.]. Sprawozdania łączne są sporządzane i przekazywane przez przewodniczących zarządów j.s.t. [zob. § 6, ust. 1, pkt 3 i § 1, ust. 2, pkt 3 r.o.f.]. Regionalne izby obrachunkowe, na podstawie przedkładanych sprawozdań łącznych, sporządzają sprawozdania zbiorcze.

Sprawozdanie zbiorcze przekazywane jest Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego. Na prezesie GUS spoczywa bowiem obowiązek, wynikający z art. 38b u.f.p., ogłaszania w formie komunikatu wyniku nominalnego zarówno sektora instytucji rządowych, jak i samorządowych za ostatnie cztery lata.

Ostatecznie sprawozdania zbiorcze trafiają do Ministra Finansów, który z kolei kontroluje poziom zadłużania całego sektora finansów publicznych, aby konstytucyjnie określona relacja PDP do PKB nie przekroczyła 60%. Relacja, o której mowa, ogłaszana jest przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia. Publikacja obwieszczenia następuje do 31 maja roku następnego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” [zob. art. 38 i art. 38a u.f.p.]. Podobny mechanizm sporządzania i przekazywania sprawozdań dotyczy wszystkich jednostek sektora finansów publicznych objętych obowiązkiem sprawozdawczym. Należy zatem podkreślić, że dane uwzględniane w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-UZ j.s.t. i ich związków służą również obliczeniu długu całego sektora finansów publicznych. [zob. Czołpińska, 2012, s. 677]. W związku z powyższym sposób ujmowania i prezentowania zobowiązań oraz należności w sprawozdaniach z operacji finansowych nawiązuje do przyjętej metodologii obliczania państwowego długu publicznego. W myśl art. 73 ust. 1 u.f.p. „państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora”. Ocena, czy powyższe regulacje realizują zasadę jawności i przejrzystości, może nastąpić wyłącznie poprzez określenie celów, jakie mają być osiągnięte. Jeśli się uzna, że celem sporządzania tych sprawozdań jest ustalenie wysokości państwowego długu publicznego, to należy potwierdzić, że zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych jest w pełni realizowana.

Natomiast dane wynikające z tych sprawozdań mogą być wykorzystywane jedynie pomocniczo przez obligatariuszy. Nie są oni bowiem bezpośrednimi adresatami tych sprawozdań. W związku z czym, z perspektywy inwestorów, zasada jawności i przejrzystości realizowana jest w ograniczonym zakresie.

Podstawową różnicą pomiędzy sprawozdaniami uwzględniającymi zadłużenie z wyemitowanych obligacji Rb-Z i Rb-UZ, istotną z punktu widzenia obecnych i potencjalnych obligatariuszy jest okres, dla którego omawiane sprawozdania są sporządzane oraz wartości, w jakich uwzględnia się zobowiązania z wyemitowanych obligacji. Sprawozdanie Rb-Z sporządza się na koniec kwartału, a wyemitowane obligacje uwzględnia się w wartości nominalnej. Natomiast sprawozdania Rb-UZ są sprawozdaniami uzupełniającymi, sporządzanymi za rok, a zadłużenie z obligacji jest prezentowane w wartości księgowej.

W sprawozdaniu Rb-Z ujmowane wielkości określone są w wartości nominalnej. Ustalenie wartości nominalnej następuje z kolei na podstawie zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji. W myśl § 2 powołanego rozporządzenia wartość nominalna wyemitowanych papierów wartościowych określana jest jako kwota świadczenia głównego z tytułu wyemitowania określonych walorów, należna do zapłaty w dniu ich wykupu.

W rocznym sprawozdaniu uzupełniającym Rb-UZ wskazywane jest zadłużenie z tytułu papierów wartościowych, w tym również z obligacji komunalnych w podziale na poszczególnych wierzycieli z uwzględnieniem wartości księgowej na koniec danego okresu sprawozdawczego, ale tylko w odniesieniu do tych obligacji, dla których istnieje płynny rynek wtórny. Wartością księgową jest wartość wynikająca z ksiąg rachunkowych. W ewidencji księgowej wartość obligacji określana jest poprzez jej wartość rynkową, czyli cenę, jaką można uzyskać na rynku finansowym na koniec danego okresu sprawozdawczego. W sytuacji gdy nie można ustalić wartości rynkowej, podstawą do określenia wartości księgowej obligacji może być również wartość emisyjna tych walorów [zob. Kuśnierz, 2015, s. 228].

W kolejnej części sprawozdania Rb-UZ prezentowana jest struktura walutowa tytułów dłużnych na podstawie wartości nominalnej zobowiązań jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego z wyemitowanych obligacji komunalnych. Wartość zobowiązań z wyemitowanych zobowiązań określona w walutach obcych podlega przeliczeniu na walutę polską. Zasady przeliczania zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu pu-

blicznego, długu Skarbu Państwa, wartość zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji z określonymi wyjątkami. Wartość nominalna określonych zobowiązań wyrażonych w walutach obcych podlega przeliczeniu na walutę polską na podstawie średniego kurs walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski i obowiązującego w ostatnim dniu roboczym danego okresu sprawozdawczego. Kwoty zawarte w tej części sprawozdania powinny być zgodne z wartościami wynikającymi z kwartalnych sprawozdań Rb-Z w części A za IV kwartał roku analogicznego [zob. § 17 ust. 3 instrukcji r.o.f.].

Sprawozdanie Rb-UZ dostarcza informacji także o strukturze terminowej zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i papierów wartościowych według pierwotnego terminu zapadalności oraz pozostałego okresu zapadalności. W rozumieniu instrukcji r.o.f. pierwotnym czasem zapadalności jest termin wynikający z umowy. W przypadku obligacji komunalnych okres ten będzie wynikał także z warunków emisji, w których dłużnik zobowiązał się spłacić zobowiązanie z danego tytułu dłużnego. Zobowiązania te klasyfikuje się na podstawie terminu ostatecznej spłaty w stosunku do czasu powstania zobowiązania. Zasadniczo pierwotny termin zapadalności jest niezmienny przez cały okres spłaty zobowiązania. Pozostałym okresem zapadalności jest termin, który pozostał do spłaty danego zobowiązania, licząc od ostatniego dnia sprawozdawczego, za które jest sporządzane sprawozdanie. W odróżnieniu od pierwotnego terminu zapadalności, pozostały ulega skróceniu wraz ze spłatą danego zobowiązania. Taka struktura terminowa sprawozdania pozwala podmiotom zainteresowanym określić, jaka kwota pozostała dłużnikowi do spłacenia [zob. Kuśnierz, 2015, s. 231]. Kwoty zawarte w tej części sprawozdania Rb-UZ powinny natomiast odpowiadać kwotom wynikającym z kwartalnych sprawozdań Rb-Z w części A za IV kwartał roku analogicznego [zob. § 18 ust. 6 r.o.f.]. W zestawieniu C1 „papiery wartościowe” oraz w zestawieniu C3 „kredyty i pożyczki” prezentowane są zobowiązania z wyemitowanych obligacji komunalnych w wartości nominalnej według pierwotnego terminu zapadalności wobec poszczególnych grup wierzycieli. Natomiast w zestawieniach C2 „papiery wartościowe” oraz w zestawieniu C4 „kredyty i pożyczki” obligacje komunalne, uwzględnia się według pozostałego terminu zapadalności poprzez wskazanie wartości nominalnej w układzie odpowiadającym grupom wierzycieli.

Na podstawie dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że z perspektywy inwestorów w obligacje komunalne, zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych w większym stopniu realizowana jest przez sprawozdania Rb-UZ niż Rb-Z. Wynika to po pierwsze z uwzględnienia dłuższego okresu sprawozdawczego, dla którego są sporządzane, oraz po drugie z budowy całego

sprawozdania określającego zadłużenie w wartości księgowej, w strukturze walutowej i terminowej.

Sprawozdania Rb-Z sporządzane są w układzie przedmiotowym, który kształtowany jest z kolei według tytułów dłużnych wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Zobowiązania j.s.t. są zatem prezentowane w następującym układzie przedmiotowym: papiery wartościowe, kredyty i pożyczki, przyjęte depozyty, wymagalne zobowiązania.

W świetle prezentowanego układu przedmiotowego sprawozdań, istotny staje się podział obligacji komunalnych na takie, które są dopuszczone do obrotu zorganizowanego oraz obligacje, które nie są dopuszczone do obrotu zorganizowanego, a tym samym nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny, czyli ich zbywalność jest ograniczona. Podział ten ma szczególnie istotne znaczenie dla sposobu uwzględniania zobowiązań wynikających z obligacji komunalnych w odpowiednich tytułach dłużnych zamieszczanych w sprawozdaniach. W literaturze pojawiają się jednak wątpliwości co do określenia zakresu pojęcia „płynny rynek wtórny”. Przyjmuje się zatem, że płynny rynek wtórny jest rynkiem, na którym jest wielu potencjalnych nabywców określonych walorów, a ich posiadacze mogą sprzedawać te papiery wartościowe bez uszczerbku na cenie [zob. Michalski, 2015, s. 288]. Natomiast zgodnie z treścią normy definiującej, zawartej w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi [dalej: u.o.i.f.], obrót zorganizowany jest obrotem papierami wartościowymi lub innymi instrumentami finansowymi dokonywanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na rynku regulowanym albo w alternatywnym systemie obrotu [art. 3 pkt 9 u.o.i.f.]. Rynek regulowany obejmuje z kolei zarówno rynek giełdowy, jak i pozagiełdowy [art. 15 u.o.i.f.]. Natomiast alternatywny system obrotu jest wielostronnym systemem kojarzącym oferty kupna i sprzedaży instrumentów finansowych w taki sposób, że do zawarcia transakcji dochodzi w ramach tego systemu, zgodnie z określonymi zasadami. Alternatywny system obrotu organizowany jest z kolei przez firmę inwestycyjną lub podmiot prowadzący rynek regulowany, ale poza tym rynkiem [art. 3, pkt. 2 u.o.i.f.]. W celu właściwego zakwalifikowania zadłużenia wynikającego z wyemitowanych obligacji komunalnych, j.s.t. może uzyskać informację o płynności rynku wtórnego od banku organizującego emisję [Bieniaszewska, Wołczak, 2015, s. 291; Michalski, 2015, s. 333].

Wyemitowane obligacje komunalne dopuszczone do obrotu zorganizowanego są uwzględniane w sprawozdaniu Rb-Z pod tytułem dłużnym „papiery wartościowe”. Natomiast obligacje komunalne, dla których nie istnieje płynny rynek wtórny, czyli nie są dopuszczone do obrotu zorganizowanego, umieszcza-

ne są pod tytułem „kredyty i pożyczki”. W literaturze prawnofinansowej pojawiają się wątpliwości co do zasadności takiego ujmowania obligacji komunalnych. Emisja papierów wartościowych, w tym także obligacji komunalnych, jest specyficzną formą pozyskiwania kapitału w porównaniu do kredytów i pożyczek. Ta specyfika nie wynika wyłącznie ze sposobu obrotu konkretnymi papierami wartościowymi. Odmiennosc w zakresie zaciągania zobowiązań poprzez emisję obligacji dotyczy przede wszystkim mechanizmów zadłużania się u wielu podmiotów oraz sposobu spłat tych zobowiązań [zob. Czołpińska, 2014b, s. 427]. Zważywszy na wyodrębnienie kategorii „kredytów i pożyczek” oraz „papierów wartościowych”, tworzenie dodatkowych rozróżnień zobowiązań musi negatywnie wpływać na ocenę realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Natomiast uzasadnieniem dla takiego ujmowania zadłużenia z tytułu obligacji komunalnych czy szerzej z papierów wartościowych jest, jak się wydaje, dążenie ustawodawcy do ujednoczenia sposobu ujmowania tych wielkości ze sposobem klasyfikacji papierów wartościowych przy określaniu państwowego długu publicznego.

Zobowiązania wynikające z wyemitowanych obligacji komunalnych są w ramach poszczególnych tytułów dzielone na zobowiązania długoterminowe i krótkoterminowe. Zobowiązaniem długoterminowym (w rozumieniu Instrukcji stanowiącej załącznik nr 9 r.o.f.) jest zadłużenie, którego pierwotny termin wykupu jest dłuższy niż rok. Pierwotnym terminem zapadalności jest termin wynikający z umowy, do końca którego dłużnik zobowiązał się spłacić dane zobowiązanie. W przypadku obligacji komunalnych termin ten, jak się wydaje, będzie wskazany również w warunkach emisji.

Treść sprawozdania Rb-Z uwzględnia także zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Poza wyżej wymienionymi zobowiązaniami wskazywane są także „zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek otrzymanych z budżetu państwa lub z innych źródeł oraz zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych jako zobowiązania z innych źródeł, w tym na współfinansowanie (udział własny)”. W dalszej części sprawozdania Rb-Z zawiera natomiast dane uzupełniające. Obejmują one m.in. informacje dotyczące „wykupu obligacji komunalnych nominowanych w walutach obcych wyemitowanych na zagranicznych rynkach przed dniem 1 stycznia 2010 r. w okresie sprawozdaw-

czym” oraz informacje o „zobowiązaniach związku współtworzonego przez j.s.t. w okresie sprawozdawczym”.

Dane zawarte w zestawieniu C2 „dotyczące planu powinny być zgodne z planem uchwalanym przez organ stanowiący j.s.t. na koniec okresu sprawozdawczego. Dane po stronie wykonania powinny być zgodne z wykonanymi rozchodami wynikającymi z ewidencji księgowej za dany okres sprawozdawczy”.

Należności z tytułu nabywanych obligacji przez j.s.t. prezentowane są w sprawozdaniach Rb-N oraz Rb-UN. W części A sprawozdania Rb-N wskazuje się wartość nominalną należności oraz wybranych aktywów j.s.t. na koniec okresu sprawozdawczego. Należności j.s.t. prezentowane są w układzie przedmiotowym według poszczególnych tytułów, częściowo odpowiadającym tytułom ze sprawozdania Rb-Z. Należności prezentowane są zatem według następujących tytułów: papiery wartościowe, pożyczki, gotówka, depozyty, wymagalne należności, pozostałe należności. Obligacje nabywane przez j.s.t. będą ujmowane w sprawozdaniach w tytule „papiery wartościowe”, jeśli zostały dopuszczone do obrotu zorganizowanego, ale mogą być prezentowane w tytule „pożyczki” wówczas, gdy ich zbywalność jest ograniczona. W obrębie poszczególnych tytułów wyodrębnia się należności krótkoterminowe o pierwotnym terminie wykupu nie dłuższym niż rok oraz długoterminowe o pierwotnym terminie wykupu dłuższym niż rok. W sprawozdaniu Rb-UN wykazywane są należności wyrażone w wartości księgowej z tytułu papierów wartościowych, dla których istnieje płynny rynek wtórny, dla danego okresu sprawozdawczego.

Sprawozdania z zakresu operacji finansowych w założeniu ustawodawcy sporządzane są w celach statystycznych. Dane wynikające z tych sprawozdań są następnie wykorzystywane do określenia wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz do obliczenia kwoty państwowego długu publicznego. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że zasada jawności i przejrzystości z punktu widzenia j.s.t. jest realizowana i przestrzegana, bowiem sposób uwzględniania wielkości na przykładzie obligacji komunalnych odpowiada zasadom określania zarówno wyniku nominalnego określanego przez Prezesa GUS, jak i kwoty państwowego długu publicznego ogłaszanej przez Ministra Finansów. Natomiast z punktu widzenia obecnych i potencjalnych obligatariuszy sprawozdania z zakresu operacji finansowych stanowią przede wszystkim źródło informacji o poziomie zadłużenia emitenta komunalnego. W związku z powyższym sprawozdania te nie powinny stanowić wyłącznej podstawy przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, dlatego że obrazują wyłącznie fragment ich działalności. Z punktu widzenia obligatariuszy sprawozdania z zakresu operacji finansowych w ograniczonym zakresie realizują zasadę jawności i przejrzystości.

3. Obligacje w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS

Jednym ze sprawozdań budżetowych sporządzanych przez j.s.t. są sprawozdania oznaczone symbolem Rb-NDS dotyczące nadwyżki albo deficytu j.s.t. Problematyka formy, terminów i sposobów sporządzania sprawozdania Rb-NDS została szczegółowo uregulowana w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zarządy j.s.t. przekazują sprawozdania Rb-NDS do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, a te z kolei przesyłają je w formie dokumentu elektronicznego do Ministra Finansów. Szczegóły w zakresie sporządzania i przekazywania sprawozdań Rb-NDS j.s.t. znajdują się w załącznikach 22, 39 (rozdz. 6), 44 r.s.s.b., w których przedstawiono wzór oraz instrukcję sporządzenia dokumentu.

W celu określenia poziomu deficytu albo nadwyżki budżetu j.s.t., niezbędne jest zestawienie ich dochodów i wydatków. Zgodnie bowiem z treścią art. 217, ust. 1 u.f.p. nadwyżką albo deficytem j.s.t. jest różnica pomiędzy dochodami a wydatkami jej budżetu. W sprawozdaniu Rb-NDS muszą zatem zostać uwzględnione wielkości dochodów i wydatków; są one wyszczególniane w odrębnych wierszach z uwzględnieniem podziału na dochody albo wydatki bieżące i majątkowe. Dane te wynikają odpowiednio ze sprawozdań Rb-27S oraz Rb-28S.

W kolejnych częściach sprawozdania Rb-NDS j.s.t. ujmuje się dane dotyczące jej przychodów i rozchodów, które powinny być zgodne z planem budżetu uchwalonym na koniec okresu sprawozdawczego. W przypadku gdy wydatki j.s.t. przewyższają jej dochody powstaje deficyt, który musi być pokryty przychodami pochodzącymi ze wskazanych w u.f.p. źródeł [zob. art. 217, ust. 2, pkt 1-6 u.f.p.]. W sprawozdaniu Rb-NDS zamieszcza się wartości wynikające ze sprzedaży obligacji, które stanowią jedno ze źródeł przychodu j.s.t. W odrębnym wierszu wskazuje się z kolei środki pieniężne pochodzące z emisji, które zostały wykorzystane w celu realizacji programów i projektów realizowanych z udziałem środków europejskich jako przychody z obligacji. Wyemitowane obligacje przez j.s.t. z nadejściem określonego w warunkach emisji terminu podlegają wykupowi. Wykup obligacji kwalifikowany jest w u.f.p. jako rozchód, co również ma swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniu Rb-NDS. Wielkości przychodów i rozchodów po stronie wykonania powinny być zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów księgowych sporządzanych za dany okres sprawozdawczy. Należy zatem stwierdzić, że sprawozdanie Rb-NDS dostarcza informacji o relacji pomiędzy przychodami ogółem a rozchodami ogółem, a różnica pomiędzy tymi wielkościami wskazuje na zapotrzebowanie i możliwości finansowania deficytu przez j.s.t. [zob. Czołpińska, 2014a, s. 399]. W związku z powyższym dane licz-

bowe zawarte w sprawozdaniu Rb-NDS wydają się szczególnie ważne przede wszystkim dla organów j.s.t., które podejmują decyzje w sprawie sposobu pokrycia deficytu, ale także dla inwestorów w obligacje komunalne. Sprawozdanie Rb-NDS obrazuje bowiem tendencje spłaty zobowiązań w sposób narastający w okresie sprawozdawczym. Ponadto warto podkreślić, że sprawozdania Rb-NDS stanowią źródło niezbędnych danych do opracowania kwartalnej informacji o wykonaniu budżetu j.s.t. podawanej do publicznej wiadomości przez organy wykonawcze j.s.t. [zob. Ciągiewicz-Miśtał, Talik, 2010, s. 30; art. 37, ust 1, pkt 1 u.f.p.]. Zważywszy na powyższe, zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych jest realizowana zarówno w odniesieniu do organów emitenta, jak i inwestorów, którzy poprzez sprawozdanie Rb-NDS mogą zapoznać się w ten sposób z ogólnymi danymi dotyczącymi wysokości dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Sprawozdania Rb-NDS sporządza się narastająco za kolejne kwartały roku budżetowego. Kwartalny okres sprawozdawczy obowiązuje również przy sporządzaniu sprawozdań Rb-N oraz Rb-Z. Należy jednak zauważyć, że sprawozdania z zakresu operacji finansowych przedstawiają stan należności i zobowiązań na koniec ustalonego okresu sprawozdawczego. Natomiast sprawozdania budżetowe dotyczące nadwyżki albo deficytu mają obrazować przepływy finansowe w danym okresie, dlatego też sporządzane są w sposób narastający. [zob. Bieniaszewska, Wołczak, 2015, s. 8]. W związku z powyższym należy stwierdzić, że dla obligatariuszy kwartalny okres sprawozdawczy jest zbyt krótki, aby dostarczać wystarczających informacji, koniecznych do podejmowania decyzji inwestycyjnych. Zważywszy jednak, że sprawozdania Rb-NDS sporządzane są za okresy kwartalne w sposób narastający, ich walor informacyjny dla obligatariuszy jest większy.

Co do zasady wielkości dochodów oraz przychodów wynikających z planów, powinny się bilansować z wydatkami oraz rozchodami. Wyjątek stanowi sytuacja, w której zarządowi j.s.t. przysługuje prawo zwiększenia planu wyłącznie po stronie dochodów.

Sprawozdania Rb-NDS zawierają również dane uzupełniające zawarte w części E. „Finansowanie deficytu, zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych” oraz w części F „Dane uzupełniające do wyliczenia relacji, o których mowa w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych”. Sprawozdanie Rb-NDS dostarcza zatem informacji o wartości przychodów pochodzących ze sprzedaży obligacji j.s.t. służących pokryciu deficytu. W analizowanej części sprawozdanie Rb-NDS uwzględnia dane dotyczące nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t. wynikającej m.in. z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych.

W części F sprawozdania Rb-NDS wskazuje się wielkości, które nie są uwzględniane przy obliczaniu poziomu zadłużenia wynikającego z algorytmu art. 243, ust 1 u.f.p. Prezentowane będą zatem wielkości wynikające z wykupu obligacji emitowanych w związku z zawartą umową na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem środków europejskich z należnymi odsetkami lub dyskontem. W odpowiednich wierszach ujmowane są także wielkości wynikające z wykupu obligacji emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu lub zadania finansowego w co najmniej 60% ze środków europejskich w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W analizowanym sprawozdaniu uwzględniany jest również wykup obligacji wyemitowanych na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Z kolei dalsze wiersze sprawozdania Rb-NDS wskazują wielkości wynikające z wykupu obligacji nominowanych w walutach obcych, które zostały wyemitowane na rynkach zagranicznych przed 1 stycznia 2010 r. Ponadto sprawozdanie Rb-NDS zawiera informacje o wysokości zobowiązań wynikających z obligacji wyemitowanych przez związek tworzony przez jednostkę sporządzającą to sprawozdanie.

Konstrukcja sprawozdania Rb-NDS, które uwzględnia wielkości planowane po zmianach oraz wielkości wykonane, jest syntetycznym zestawieniem danych wynikających z uchwały budżetowej j.s.t. Ze względu na ramy sprawozdania Rb-NDS, które wymaga prezentowania kwot w wysokościach planu po zmianach oraz w kwotach wykonanych, jest ono źródłem informacji o zakresie realizacji budżetu j.s.t. Sprawozdanie Rb-NDS obrazuje możliwości finansowe j.s.t. w roku budżetowym [zob. Czołpińska, 2014a, s. 399]. Powiązanie sprawozdania z treścią uchwały budżetowej należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Informacje zawarte w sprawozdaniach budżetowych, w tym w sprawozdaniu Rb-NDS, służą przede wszystkim badaniu stopnia realizacji zadań publicznych oraz wskazaniu na źródła finansowania tych zadań [por. Filipiak, 2008, s. 76]. Sprawozdania budżetowe dotyczące deficytu albo nadwyżki j.s.t. przekazywane są przez przewodniczących zarządów do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w formie dokumentu elektronicznego. Następnie regionalne izby obrachunkowe przekazują sprawozdanie do Ministerstwa Finansów. Jak się wydaje, dane zawarte w sprawozdaniu Rb-NDS mogą także być szczególnie istotne dla organów wykonawczych j.s.t., które przesądzają o treści uchwał budżetowych, a następnie odpowiadają za ich wykonanie. Można zatem stwierdzić, że sprawozdanie budżetowe Rb-NDS jest również kierowane do organów j.s.t., mimo że treść rozporządzenia nie wskazuje tych podmiotów jako adresatów

sprawozdań Rb-NDS. Sprawozdanie to stanowi istotne źródło danych, na podstawie których organy j.s.t. mogą planować przyszłe budżety także w zakresie form pokrycia występującego zadłużenia lub jego restrukturyzacji. Sprawozdawczość budżetowa powinna zatem uwzględniać dane konieczne z punktu widzenia zabezpieczenia prawidłowości wykorzystywania środków budżetowych j.s.t. [zob. Glumińska-Pawlic, 2010, s. 412].

Zważywszy na powyższe, uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że zarówno dla obligatariuszy, jak i organów emitenta sposób i zakres prezentowanych informacji w sprawozdaniu Rb-NDS realizuje zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych w sposób pełniejszy w porównaniu do sprawozdań z zakresu operacji finansowych.

4. Obligacje w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z treścią art. 80 ust. 1 ustawy o rachunkowości w przypadku j.s.t. i ich związków, nie stosuje się przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie sporządzania sprawozdań finansowych. Gminy, powiaty, województwa i ich związki sporządzają sprawozdania finansowe zgodnie z zasadami określonymi w r.z.r.

Sprawozdania finansowe j.s.t., będące elementem ich rachunkowości, składają się z:

- bilansu z wykonania budżetu j.s.t.,
- łącznego bilansu obejmującego dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- łącznego rachunku zysków i strat obejmującego dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- łącznego zestawienia zmian w funduszu obejmującego dane wynikające z zestawień zmian funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Obligacje komunalne są ujmowane w bilansie z wykonania budżetu j.s.t., który stanowi integralną część ich sprawozdania finansowego. Bilans obrazuje kondycję finansową i majątkową j.s.t. na dany dzień bilansowy poprzez zestawienie składników majątkowych, czyli aktywów, ze wskazaniem źródeł ich finansowania, czyli pasywów.

Środki pochodzące z emisji obligacji komunalnych jako przychody j.s.t., uwzględnia się po lewej stronie bilansu jako aktywa stanowiące środki pienięż-

ne. Jednocześnie wyemitowanie obligacji komunalnych wykazuje się w pasywach po prawej stronie bilansu jako zobowiązanie j.s.t. [zob. Świdarska, 2013, s. 16, 44]. W części dotyczącej zobowiązań finansowych nie uwzględnia się naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek na dzień bilansowy. Wielkości wynikające z niezapłaconych odsetek są bowiem zamieszczane w wierszu „Pozostałe zobowiązania”.

Zobowiązania j.s.t. są w bilansie rozróżniane na zobowiązania krótkoterminowe, czyli takie, które są płatne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego, ale również te zobowiązania długoterminowe, których termin spłat przypada na rok obrotowy następujący po roku, którego dotyczy bilans z wykonania budżetu [Jasińska, Kurzątkowski, 2015, s. 3]. Zobowiązania wynikające z emisji obligacji, których termin wykupu jest dłuższy niż 12 miesięcy, licząc od dnia bilansowego, są ujmowane w wierszu odpowiadającym zobowiązaniom długoterminowym. Zadłużenie wynikające z emisji obligacji komunalnych będzie prezentowane podobnie jak w bilansie z wykonania budżetu w bilansie skonsolidowanym. Należy jednocześnie podkreślić, że podział na zobowiązania długoterminowe i krótkoterminowe został dokonany z uwzględnieniem okresu wymagalności liczonego od dnia bilansowego. Natomiast podział zobowiązań na krótkoterminowe i długoterminowe, wynikający ze sprawozdań z zakresu operacji finansowych, związany jest z pierwotnym terminem wykupu obligacji.

Bilans z wykonania budżetu j.s.t. zawiera pozycję „Wynik wykonania budżetu”. Różnica pomiędzy wykonanymi dochodami budżetowymi a wykonanymi wydatkami łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego j.s.t. stanowi wynik wykonania budżetu. Należy zatem uznać, że kwota wskazana w pozycji „wynik wykonania budżetu” powinna być taka sama, jak kwota ujęta w sprawozdaniu Rb-NDS w wierszu „Nadwyżka/Deficyt” w kolumnie „wykonanie” [zob. M. Jasińska, Kurzątkowski, 2015, s. 4].

Sprawozdania finansowe są przekazywane przez jednostki wykonawcze do 31 maja roku następującego po roku budżetowym organom stanowiącym. Następnie komisja rewizyjna organu stanowiącego po rozpatrzeniu m.in. sprawozdania finansowego, przedstawia wniosek w sprawie absolutorium dla organów wykonawczych j.s.t. do 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Organ stanowiący rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe j.s.t., a następnie także na jego podstawie podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium do 30 czerwca po roku budżetowym [zob. art. 270-271 u.f.p.]. Należy zatem stwierdzić, że sprawozdania finansowe odgrywają doniosłą rolę także w procesie udzielania absolutorium organom wykonawczym j.s.t. Obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych przez organy wykonawcze emitenta służy zatem funk-

cji kontrolnej realizowanej przez organy stanowiące j.s.t. Dlatego też normy prawne wynikające z przytoczonych przepisów w pewnym zakresie wpływają także na przestrzeganie przez organy j.s.t. zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że nałożenie obowiązku sporządzania sprawozdań przez j.s.t. stanowi element pozwalający na realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Jednocześnie stopień szczegółowości omówionych sprawozdań niewątpliwie wpisuje się w urzeczywistnienie omawianej zasady. Zważywszy jednak na to, że układ oraz treść poszczególnych sprawozdań dostosowane są do oczekiwań konkretnych adresatów zasada jawności i przejrzystości będzie realizowana w różnym stopniu w odniesieniu do poszczególnych odbiorców.

Dlatego też dla inwestorów w obligacje komunalne podstawowym źródłem informacji o sytuacji finansowej i majątkowej są sprawozdania finansowe j.s.t., a przede wszystkim bilans z wykonania budżetu j.s.t., będący nieodłączną częścią tego sprawozdania [zob. Czołpińska, 2012, s. 655]. Jednak zważywszy na układ oraz treść wzorów sprawozdań finansowych, które są niedostosowane do potrzeb analitycznych, powstaje konieczność zapoznania się z danymi liczbowymi wynikającymi z innych sprawozdań emitenta. Z punktu widzenia inwestorów w obligacje komunalne, uzasadniona wydaje się zatem analiza informacji zawartych także w sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych oraz w ewidencji księgowej. Obrazują one bowiem całościowo procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych [por. Rup, 2014, s. 191]. Wydaje się bowiem, że tylko całościowe zapoznanie się z danymi zawartymi w sprawozdaniach finansowych, w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach z operacji finansowych j.s.t. umożliwi potencjalnym i obecnym obligatariuszom podjęcie optymalnych decyzji inwestycyjnych związanych z oceną poziomu ryzyka [zob. Kamiński, 2012, s. 203-207], a następnie z lokowaniem kapitału w te papiery wartościowe [por. Hellich, s. 3 i n.]. Dopełniając oceny zakresu realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych z punktu widzenia obligatariuszy należy podkreślić, że przepisy regulujące problematykę sprawozdawczości emitentów komunalnych są rozproszone w różnych aktach prawnych. Taki stan rzeczy negatywnie wpływa na realizację omawianej zasady.

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z zakresu operacji finansowych służą przede wszystkim systematycznemu badaniu poziomu dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań. Są one wykorzystywane przede wszystkim na potrzeby wewnętrzne podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych [zob. Hass-Symotiuk, 2006, s. 444]. Informacje wynikające z tych sprawozdań są zatem istotne dla organów emitenta komunalnego w kontekście planowania przyszłych budżetów oraz dywersyfikacji form pokrycia występującego zadłużenia lub jego restrukturyzacji. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, dane wskazywane w tych sprawozdaniach są ze sobą powiązane. Zważywszy na powyższe, można stwierdzić, że sprawozdawczość j.s.t. realizuje zasadę jawności i przejrzystości w oczekiwanym zakresie. Jednocześnie dane wynikające ze sprawozdań z operacji finansowych oraz sprawozdań budżetowych mogą być wykorzystywane przez Ministra Finansów w związku ze sprawowaną kontrolą w zakresie przestrzegania konstytucyjnej zasady dotyczącej poziomu relacji państwowego długu publicznego do rocznego produktu krajowego brutto.

Ponadto należy podkreślić, że omówione sprawozdania służą również celom kontrolnym. W przypadku sprawozdań finansowych stanowią one jeden z niezbędnych dokumentów, będących podstawą do udzielenia absolutorium. Zatem poprawność danych wykazywanych w sprawozdaniu finansowym warunkuje także otrzymanie autoryzacji od organu stanowiącego dla organu wykonawczego j.s.t.

Literatura

- Bieniaszewska A., Wołczak B. (2015), *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządowych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Chojna-Duch E. (2007), *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Ciąglewicz-Miśtał A., Talik A. (2010), *Jawność i przejrzystość finansów publicznych* [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Czołpińska E. (2012), *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa oraz absolutorium budżetowe w j.s.t.* [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Czołpińska E. (2014a), *Sprawozdawczość budżetowa* [w:] J.M. Salachna (red.), *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa – projektowanie, wykonywanie, sprawozdawczość*, ODDK, Gdańsk.
- Czołpińska E. (2014b), *Sprawozdania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* [w:] J.M. Salachna (red.), *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa – projektowanie, wykonywanie, sprawozdawczość*, ODDK, Gdańsk.

- Filipiak B. (2008), *Sprawozdawczość budżetowa i jej przydatność w ocenie audytowej jst*, „Kwartalnik Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze”, nr 1/45.
- Glumińska-Pawlic J. (2010), *Specyficzne zasady rachunkowości, sprawozdawczości, nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych, w aspekcie charakterystyki gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, t. 2, Warszawa.
- Hass-Symotiuk M. (2006), *Sprawozdawczość budżetowa* [w:] T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa.
- Hellich E.B. (2011), *Podstawowe problemy rachunkowości sektora finansów publicznych*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Hellich E., *Skonsolidowany bilans jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.financepubliczne.bdo.pl/component/content/article/456.pdf>.
- Jasińska M., Kurzątkowski G. (2015), *Bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej”, nr 3.
- Kamiński A. (2012), *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Kuśnierz L. (2015), *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządowych 2015*, C.H. Beck, Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L. (2011), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Malinowska A., Misiąg W. (2002), *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2007), *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E. (2015), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Michalski M. (2015), *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządowych 2015*, C.H. Beck, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Dz.U. z 2010 r., poz. 1773.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartość zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji z określonymi wyjątkami, Dz.U. nr 57, poz. 366.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetów państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżeto-

- wych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2013 r., poz. 289.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. z 2011 r., nr 298, poz. 1767.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. z 2014 r., poz. 119.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 marca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. z 2015 r., poz. 459.
- Rup W. (2014), *Sprawozdanie finansowe za 2014 rok państwowych i samorządowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, jednostek samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk.
- Ruśkowski E. (2010), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk.
- Skica T. (2004), *Znaczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych dla kształtowania dobrych relacji państwo – obywatel*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Świdarska G.K. (2013), *Jak czytać sprawozdanie finansowe*, Difin, Warszawa.
- Tokarski J. (red.) (1972), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, Dz.U. z 2015 r., poz. 238.
- [www 1] <http://stat.gov.pl/porta1-edukacyjny/co-to-jest-statystyka-publiczna/#1> (dostęp: 11.08.2015).

BONDS IN THE FINANCIAL STATEMENTS OF LOCAL GOVERNMENT

Summary: Local government units and their unions are required to prepare a number of reports concerning the collection and distribution of public funds. The aim of this article is to provide a method of taking into account the debt under the bond in selected reports of local government units. The study highlights the scope of the implementation of the principle of openness and transparency of public finances in relation to the issuer of local government bodies and investors in municipal bonds.

Keywords: bonds, reports, local government.