

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Jacek Sierak

Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW ZADŁUŻENIA A OCENA ZDOLNOŚCI KREDYTOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego realizują bardzo szeroki zakres zadań publicznych, w istotny sposób wpływając na poziom życia mieszkańców. Są też największym inwestorem, budując sieci infrastruktury technicznej i społecznej, drogi, a także obiekty administracji publicznej. W swej gospodarce finansowej, ze względu na ograniczoność własnych środków budżetowych, częstokroć sięgają po środki dłużne. W tych warunkach ważnym problemem jest prawidłowa konstrukcja wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Powinna ona odnosić się do potencjału danej jednostki terytorialnej i zapewniać utrzymanie długookresowej zdolności kredytowej i płynności finansowej. Ważne jest takie skonstruowanie barier prawnych, by można było uwzględnić występujące uwarunkowania ekonomiczne.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, zadłużenie, zdolność kredytowa.

1. Wstęp

Samorząd terytorialny jest podmiotem współdziałającym z państwem w realizacji zadań publicznych w zakresie przekazanych lub zleconych przepisami prawa. Zadania te mają charakter społeczno-socjalny, gospodarczy oraz administracyjny. Jednostki samorządu terytorialnego są obecnie największym inwestorem w Polsce. Realizują takie projekty, jak: budowa i remonty dróg, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków, budowa placówek oświaty i wychowania, obiektów kultury, sportu i rekreacji. Zadania te są finansowane z różnych źródeł. Podstawą montażu finansowego są własne środki budżetowe, jednak ze względu na ich ograniczoność w zestawieniu z rozmiarami występujących w Polsce potrzeb inwestycyjnych konieczne jest pozyskiwanie na ich realizację zewnętrznych źródeł finansowania. Najbardziej oczekiwane jest bezzwrotne dotacyjne wsparcie projektów, a najczęściej wykorzystywane instrumenty rynku dłużnego.

Sytuacja finansowa, w tym poziom i struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, jest przedmiotem zainteresowania ze strony państwa, ponieważ wynik finansowy podsektora samorządowego stanowi część wyniku całego sektora pu-

blicznego. Poziom dopuszczalnego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego można rozpatrywać, uwzględniając regulacje i kryteria prawne oraz uwarunkowania ekonomiczne. Ustawowe limity długu wynikają z przepisów ustawy o finansach publicznych, ograniczenia ekonomiczne zaś odwołują się do zasadności zaciągania i możliwości spłaty długu. W referacie zostanie podjęta próba oceny zastosowania prawnych ograniczeń poziomu zadłużenia do oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Ogólne zasady zaciągania długu w krajach Unii Europejskiej

Zadłużenie podsektora samorządowego stanowi część państwowego długu publicznego. Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, stoi przed wymogiem przestrzegania zapisów Traktatu Wspólnoty Europejskiej (z 1991 r.), który nakłada na rządy państw członkowskich obowiązek unikania nadmiernego deficytu, a także Paktu Stabilności i Wzrostu (z 1997 r.), w którym zawarto regulacje mające usprawnić działania w odniesieniu do procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego. Prowadzona w tym zakresie polityka ma na celu minimalizowanie negatywnego wpływu deficytu i długu sektora publicznego na: poziom stóp procentowych jednolitego rynku finansowego UE, poziom cen, a także ryzyko mogącej wystąpić w niektórych krajach niewypłacalności. Nadzór nad rozmiarami deficytu budżetowego i długu publicznego w krajach UE spoczywa na Komisji Europejskiej. Przedmiotem analiz i ocen jest badanie:

- czy relacja między planowanym i rzeczywistym deficytem budżetowym a PKB przekracza wartość referencyjną (3% PKB). Jeśli taka sytuacja ma miejsce, sprawdzane jest, czy relacja ta zmniejszyła się w sposób istotny i osiągnęła poziom bliski wartości referencyjnej, czy jej przekroczenie ma jedynie charakter wyjątkowy i przejściowy,
- czy relacja długu publicznego do PKB nie jest wyższa od wartości referencyjnej (60% PKB), a jeśli ją przekracza, to istotne jest, aby obniżała się ona w zadowalającym tempie.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego dostęp do rynku kapitałowego. Jednak w krajach Unii Europejskiej nie ma jednolitych zasad kształtowania wielkości i ograniczeń zaciągania długu przez samorządy. Generalnie za poziom długu całego sektora publicznego odpowiadają rządy poszczególnych państw. W większości krajów stosowane są ograniczenia prawne zaciągania długu przez samorząd terytorialny. Stosunkowo dużą swobodę w dostępie do instrumentów rynku dłużnego mają władze lokalne i regionalne w Szwecji, Finlandii i Republice Czeskiej, natomiast duże ograniczenia formalnoprawne występują np. w Niemczech, Danii i w Irlandii. Ważnym zagadnieniem jest określenie przeznaczenia i sposobu wykorzystania pozyskanych środków dłużnych. W niektórych krajach, zwłaszcza tam, gdzie występuje formalne rozdzielenie budżetu operacyjnego i majątkowego,

zabronione jest zaciąganie długu w celu finansowania wydatków bieżących (np. Austria, Dania, Niemcy). W innych istnieje obowiązek sfinansowania tak powstałego deficytu w ciągu roku budżetowego (Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Polska). Większa swoboda dotyczy uwarunkowań zaciągania długu w celu zdobycia środków na finansowanie inwestycji. Dla przykładu, w prawie belgijskim, niemieckim, luksemburskim, estońskim czy słowackim kredyty i pożyczki długoterminowe mogą być zaciągane wyłącznie na cel kapitałowy, w niektórych krajach (np. Hiszpanii) długiem można finansować projekty umieszczone w wieloletnich planach inwestycyjnych. Są też kraje, w których prawo nie ogranicza sposobu wykorzystania środków pochodzących z zadłużenia (np. Czechy, Węgry, Polska). W Polsce i w Estonii występują podwójne limity dotyczące relacji kwoty długu i jego rocznej obsługi do dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W niektórych krajach wprowadzono specjalne regulacje prawne dotyczące sytuacji, w których jednostki samorządu terytorialnego mają problemy z obsługą długu (np. na Węgrzech, Słowacji) – przewidując możliwość powołania zarządu komisarycznego.

Jak obrazują powyższe przykłady, trudno mówić o jednolitych zasadach kształtowania barier i procedur ostrożnościowych w krajach UE. Jednak ogólne zasady mają na celu przyjmowanie rozwiązań prowadzących do ograniczenia poziomu deficytu i długu całego sektora publicznego, przy ogólnym dopuszczeniu do sięgania po instrumenty rynku dłużnego przez jednostki samorządu terytorialnego.

3. Krajowe regulacje prawne dotyczące zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego

W Polsce problematyka ograniczeń długu publicznego ma silne umocowanie prawne. Granicę zadłużenia całego sektora finansów publicznych określa Konstytucja. Wprowadzono w niej zasadę, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać poręczeń i gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego PKB. W ten sposób ustanowiono limit długu publicznego, nawiązujący do kryteriów konwergencji określonych w Traktacie z Maastricht. Szczegółowe regulacje dotyczące zasad zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, zawiera ustawa o finansach publicznych.

Zgodnie z przepisami art. 89 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek określenia w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych emitowanych na pokrycie planowanego lub występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, a także wyprzedzające finansowanie działań realizowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu UE. Zgodnie z art. 89 ust. 2 ufp dług zaciągnięty na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu podlega spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięty.

Ustawa o finansach publicznych zabrania zaciągania zobowiązań (art. 93 ust. 1), których wartość nominalna, należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. W praktyce uniemożliwia to zaciąganie kredytów i pożyczek w walutach obcych, a także emisję krótkoterminowych obligacji zagranicznych.

Celem ustawodawcy jest również ograniczenie kumulowania się kosztów obsługi długu oraz przestrzeganie zasady roczności budżetu. W związku z tym wszelkie planowane koszty, w tym wydatki na obsługę długu, powinny znaleźć się w budżecie na dany rok (art. 92 ust. 1). Dodatkowo dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.

Ustawa narzuca także formalny wymóg opiniowania poziomu deficytu i wielkości zadłużenia przez organ nadzoru. Regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu jednostki samorządu terytorialnego. Ocenie podlega też możliwość spłaty przez daną jednostkę kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. RIO, wydając opinie, rozpatruje złożone wnioski pod względem legalności – zgodności z prawem, stwierdzając, czy dana jednostka nie przekracza ustawowych limitów zadłużenia i jego obsługi. Na podstawie uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej przedstawia także opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu, wynikającej z zaciągniętych i planowanych zobowiązań (art. 246 ufp). Coraz częściej organy nadzoru praktykują sporządzanie analiz i formułowanie nieformalnych ocen o charakterze ekonomicznym. Dotyczą one sposobu gospodarowania finansami i zarządzania długiem z punktu widzenia możliwości utrzymania długookresowej zdolności kredytowej i płynności finansowej. Opinia taka wymaga wiedzy z zakresu analizy finansowej, w tym metod oceny kondycji finansowej gminy.

Każda jednostka samorządu terytorialnego gospodaruje w innych warunkach, stąd uchwalany przez organ stanowiący budżet charakteryzuje odrębność. W związku z tym ustawa o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 r. wprowadziła zmiany w sposobie obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 243 znowelizowanej ustawy podstawą oceny jest indywidualny wskaźnik zadłużenia, który zastępuje obowiązujące obecnie wskaźniki określone w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych określiły, że zostanie on wprowadzony w 2014 r. Ma to dać władzom lokalnym możliwość ukształtowania w latach 2011–2013 pożądanej relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących. Dane za te właśnie lata będą służyły do wyliczenia limitu środków, które można maksymalnie przeznaczyć na obsługę długu. Środowiska samorządowe proponują wydłużenie *vacatio legis* dla nowego wskaźnika do 2020 r. Jednocześnie chcą, aby przejściowo jednostki mogły wybrać, czy stosują wskaźnik

stary, czy nowy. Zgłaszane są także postulaty zmiany konstrukcji wskaźnika, tak by w większym stopniu obrazował on aktualną zdolność do zaciągania i spłaty długu.

W tej sytuacji wskazane jest omówienie obecnie obowiązujących i przewidzianych do wprowadzania w 2014 r. limitów zadłużenia. Obecnie obowiązują regulacje wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych z 30.06.2005 r. Zgodnie z przepisami art. 170 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym, a w trakcie roku budżetowego – 60% planowanych dochodów na koniec każdego kwartału. Druga z barier (art. 169 ufp) dotyczy kwoty przypadających do realizacji w danym roku budżetowym zobowiązań z tytułu spłat kredytów i pożyczek, wykupu wyemitowanych przez JST papierów wartościowych (raty + odsetki) oraz zobowiązań wynikających z udzielonych przez nie poręczeń i gwarancji. Ich suma nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekracza 55% (art. 169 ust. 1 i 2 ufp)¹.

Przepisy bezpośrednio wiążące wskaźnik obsługi zadłużenia ze stanem zadłużenia całego sektora publicznego mogą zostać ocenione jako restrykcyjne. Udział podsektora samorządowego w tworzeniu państwowego długu publicznego w ostatnich dziesięciu latach nie przekroczył poziomu 6 proc. Istotną jest też przyczyna długu samorządowego, mająca inne źródło niż dług Skarbu Państwa. Jest on głównie następstwem finansowania szerokiego zakresu zadań inwestycyjnych, mających duże znaczenie dla procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.

Obecnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz procedury ostrożnościowe oceniane są jako nieumiarodajne dla zarządzania długiem podsektora samorządowego. Podstawową wadą istniejącego systemu oceny jest fakt, że obowiązujące wskaźniki zadłużenia są ustalone niezależnie od wielkości budżetu i rzeczywistej zdolności do spłaty zadłużenia. Każdą jednostkę samorządu terytorialnego, bez względu na jej rodzaj (gmina, powiat, województwo samorządowe), wielkość, potencjał dochodowy i strukturę dochodów, obowiązują takie same ograniczenia prawne zaciągania i obsługi długu. Miało to być zaletą i dowodem uniwersalizmu limitów. Nie uwzględniono jednak dużego zróżnicowania jednostek terytorialnych. Można podać przykłady gmin, w których konstrukcja wskaźnika umożliwia dalsze zadłużanie się, mimo że ich faktyczna ekonomiczna zdolność do zaciągania długu nie przekracza 20% osiągniętych dochodów budżetowych, z drugiej strony występują jednostki o silnej bazie ekono-

¹ Ze spłaty zadłużenia uwzględnianego do limitu 15% (lub 12%) dochodów wyłączono spłatę rat kapitałowych kredytów, pożyczek oraz wykup papierów wartościowych zaciąganych lub wyemitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz w celu zapewnienia wkładu własnego samorządu i sfinansowaniu zadań w części podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej. Ma to na celu zwiększenie zdolności do absorpcji środków unijnych oraz zapobieganie zbyt wysokiemu obciążaniu dochodów spłatami zobowiązań.

micznej i korzystnej strukturze dochodów, które mogłyby zadłużyć się znacznie powyżej dozwolonego poziomu 60%, bez obawy o zachwianie płynności finansowej.

Słabą stroną obowiązujących rozwiązań wydaje się także konstrukcja wskaźników zadłużenia. Wielkość zadłużenia jest oceniana w relacji do osiągniętych dochodów ogółem, na które składają się dochody bieżące i majątkowe. Cechą dochodów bieżących jest wysoki stopień ich powtarzalności w kolejnych latach. Natomiast dochody majątkowe, na które składają się dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, wpływy ze sprzedaży majątku oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie stanowią zazwyczaj powtarzalnego źródła dochodów, często mają charakter jednorazowy. Odniesienie wskaźników zadłużenia do dochodów ogółem może w określonych sytuacjach sprzyjać „sztucznemu” podwyższaniu zdolności do zaciągania i obsługi długu w jednostkach słabszych ekonomicznie. Odniesienie poziomu zadłużenia do dochodów ogółem może więc dobrze obrazować sytuację danego roku, trudno jednak tworzyć na tej podstawie prognozy wieloletnie.

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że wskaźniki limitów zadłużenia powinny odnosić się do własnego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Jego wyrazem może być np. wartość nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę między dochodami i wydatkami bieżącymi pomniejszoną o kwoty wydatkowane na obsługę istniejącego zadłużenia. Stanowi ona zasób środków, które mogą być przeznaczone na wydatki majątkowe. Im wyższy jest jej poziom, tym dana jednostka ma więcej środków na obsługę zadłużenia i realizację wydatków inwestycyjnych. Alternatywnie poziom zadłużenia można byłoby także odnieść do dochodów bieżących, których źródłami są podatki dochodowe i lokalne, opłaty, oraz transfery bieżące z budżetu państwa.

Nowy wskaźnik zadłużenia w swych założeniach ma na celu wyliczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia każdej jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od jej faktycznej zdolności do obsługi długu. Jest on określany wzorem, w którym stosunek spłaty długu i odsetek w danym roku (rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wykupu obligacji powiększonych o wydatki bieżące na obsługę długu) do dochodów ogółem tego roku nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczanej odrębnie dla każdego roku z kolejnych trzech lat poprzedzających dany rok. Licząc wskaźnik indywidualny dla każdego roku, oblicza się sumę dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o kwotę wydatków bieżących. Następnie oblicza się stosunek tej sumy do dochodów ogółem odpowiedniego roku oraz wylicza się średnią z tych trzech lat wg poniższego wzoru:

$$\frac{R + O}{D} \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie: R – planowane na rok budżetowy n rozchody związane ze spłatą rat kredytów i pożyczek, wykupem papierów wartościowych; O – planowane na rok budżetowy n wydatki związane z obsługą długu publicznego; D – planowane na rok budżetowy n dochody ogółem; Db – dochody bieżące budżetu samorządowego; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; Wb – wydatki bieżące; D – dochody ogółem; $n-1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który planowana jest relacja; $n-2$ ($n-3$) – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa (trzy) lata.

Korzyścią nowelizacji prawnych ograniczeń poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest wprowadzenie rozwiązań mających na celu racjonalizację relacji dochodowo-wydatkowych. Należy zacząć od tego, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Reguła ta ma być zastosowana także na koniec roku². Możliwe jest więc wystąpienie deficytu operacyjnego jedynie do wysokości środków nadwyżek z lat ubiegłych.

Także w formule liczenia wskaźnika limitu zadłużenia występuje bezpośrednia zależność pomiędzy wielkością wydatków bieżących a zdolnością JST do spłaty zadłużenia. Barierą środków, które dana jednostka może w danym roku przeznaczyć na obsługę zadłużenia, jest wskaźnik wyliczony jako relacja nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku, do dochodów ogółem. Taka konstrukcja powinna prowadzić do poprawy racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Obniżenie wydatków bieżących przekłada się na zwiększenie zdolności jednostki samorządowej do spłaty jej zadłużenia i zwiększenia poziomu realizowanych inwestycji.

Wydaje się, że nowe regulacje prawne powinny zachęcać, a w niektórych przypadkach nawet zmuszać władze samorządowe do wprowadzania rozwiązań dyscyplinujących relacje dochodowo-wydatkowe. Jest to istotne, gdyż w praktyce ostatnich lat w budżetach wielu samorządów (zwłaszcza w powiatach i słabszych ekonomicznie gminach) notowano narastający deficyt, będący wynikiem zbyt wysokiego tempa wzrostu wydatków bieżących w stosunku do przyrostu dochodów. Przyczyn tego można szukać zarówno w uwarunkowaniach zewnętrznych, spowodowanych rosnącymi kosztami realizacji zadań i niedofinansowaniem realizacji zadań zleconych samorządom przez administrację rządową, jak i uwarunkowaniach wewnętrznych wynikających z realizowanej lokalnie polityki finansowej.

Kontroli poziomu zadłużenia ma służyć wprowadzenie obowiązku sporządzania przez jednostki samorządu terytorialnego realistycznej wieloletniej prognozy finansowej. Obejmuje ona przyjęte do realizacji oraz planowane przedsięwzięcia wielo-

² Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe, niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków pochodzących z budżetu UE i pomocy udzielonej przez kraje EFTA – w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

letnie, zgodnie z przyjętymi limitami wydatków i zobowiązań. Wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności i skuteczności zarządzania finansami samorządu terytorialnego oraz zdynamizowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego. Jednak pierwsze doświadczenia opracowywania wieloletnich prognoz finansowych wykazały w wielu jednostkach tendencje do dostosowywania się do formalnych wymogów wyznaczonych przez organy nadzoru, a nie tworzenia realnych prognoz finansowych. Widoczne jest to zwłaszcza w procesie równoważenia budżetu, osiąganego poprzez zawyżanie wartości dochodów (głównie majątkowych) lub zaniżanie wydatków budżetowych. Następstwem tego mogą być problemy z wypełnieniem ustawowego wymogu realności prognoz w latach kolejnych.

4. Próba oceny nowych rozwiązań

W założeniach konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego miała znieść bariery zadłużenia dla jednostek o wysokim potencjale rozwojowym i korzystnej sytuacji finansowej, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej strony miała dyscyplinować te władze lokalne, dla których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Czy jednak wprowadzone regulacje prawne rzeczywiście mogą dać pożądane i oczekiwane przez środowiska samorządowe korzyści rzetelnej oceny zdolności kredytowej? Zaproponowane rozwiązania już w fazie konsultacji spotkały się z krytyką przedstawicieli związków samorządowych. Okazało się np., że w dużych miastach zastosowanie nowej formuły liczenia limitu zadłużenia dało efekt odwrotny do zakładanego przez Ministerstwo Finansów (przykłady Warszawy, Krakowa, Poznania i innych miast). Praktyczne zastosowanie wzoru wyznaczającego wielkość indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przewidzianego w przepisach ustawy o finansach publicznych, pokazuje, że zawiera on pewne wady konstrukcyjne. Kilka z nich zaprezentowanych zostanie poniżej.

Podstawową wadą wprowadzonej granicy zadłużenia jest jej „historyczny” charakter. Ocena poziomu zadłużenia wynika z odwołań do średniej z trzech lat poprzedzających rok planowania. Może dojść do sytuacji, w której jednostki mające wysoki wskaźnik zadłużenia będą mogły dalej zaciągać wysokie zobowiązania, natomiast te, które ich nie miały, nadal będą miały tę możliwość ograniczoną na przyszłość. Problem może pojawić się w jednostkach realizujących programy racjonalizacji wydatków i przewyżczenia występujących trudności finansowych. W takiej sytuacji zaszłości historyczne będą ograniczały możliwość kształtowania programów rozwoju opartych na wykorzystaniu instrumentów rynku dłużnego.

Problematyczna wydaje się także sama konstrukcja jednostkowego wskaźnika limitu zadłużenia. Po pierwsze zdolność kredytowa powinna być liczona w stosunku do dochodów bieżących, a nie ogółem, ponieważ dochody bieżące są powtarzalne,

a sprzedaż majątku może mieć charakter jednorazowy. Następstwem tego jest możliwość nadmiernego, w stosunku do własnego potencjału, zwiększenia zdolności do zaciągania i obsługi długu poprzez podwyższanie dochodów o wpływy ze sprzedaży majątku. Sprzedaż mienia może dodatkowo skutkować obniżeniem stabilnych dochodów uzyskiwanych wcześniej z najmu i dzierżawy i w efekcie prowadzić do pogorszenia wyniku operacyjnego.

Należy zwrócić również uwagę, że w swojej formule wskaźnik podwójnie nalicza kwotę obsługi zadłużenia, ponieważ ukrywa się ona także w wydatkach bieżących po prawej stronie wzoru. Nie uwzględnia on natomiast nadwyżek budżetowych i wolnych środków.

Problemem pozostaje też powiązanie poziomu deficytu budżetu i wypłat na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego z poziomem deficytu budżetu państwa i relacją państwowego długu publicznego do PKB. Powiązania te nie są korzystne, gdyż pogorszenie się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania i obsługi długu. Może stać się to przeszkodą w realizacji inwestycji samorządowych, stanowiąc barierę ograniczającą rozwój lokalny i regionalny.

Z powyższym problemem ściśle łączy się także trafność ocen zdolności kredytowej, zwłaszcza w przypadku zaciągania zobowiązań wieloletnich. Istotne jest określenie warunków prowadzenia polityki finansowej i gospodarki budżetowej w celu zapewnienia możliwości spłaty kredytu w dłuższej perspektywie, przy zachowaniu dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST. W długim okresie mogą wystąpić uwarunkowania mające wpływ na gospodarkę budżetową i politykę finansową jednostki samorządu terytorialnego. Nastąpić mogą zmiany założeń i priorytetów realizowanej polityki finansowej.

5. Zakończenie

Obowiązujące w Polsce od 1999 r. jednolite ograniczenia prawne poziomu zadłużenia są przedmiotem krytyki ze strony środowisk samorządowych i instytucji finansowych. Rozwiązaniem powyższych problemów miało być wprowadzenie indywidualnych wskaźników zadłużenia. Zdaniem Ministerstwa Finansów nowy wskaźnik nie powinien ograniczać jednostek o dużym potencjale, dyscyplinując te, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami długu nakazuje ostrożność. W praktyce nowy wskaźnik spotkał się z krytyką samorządów jako nadmiernie ograniczający ich zdolność do zaciągania długu. Jego konstrukcja kładzie nacisk na dane historyczne, a nie realistyczną wieloletnią prognozę finansową. Z wyliczeń skarbników (zwłaszcza powiatów) wynika, że problem z uchwaleniem budżetu mogą mieć nawet jednostki, które co roku notują nadwyżkę na działalności bieżącej. Receptą staje się nadmierne zawyżanie przyszłych dochodów, co z kolei czyni prognozę nierealistyczną. W wielu samorządach, w tym także silnych gospodarczo, w wyniku obniżenia potencjalnego poziomu zadłużania się może nastąpić ograniczenie zdolności

do absorpcji dotacji z Unii Europejskiej. Także banki zwracają uwagę na ułomności konstrukcji nowego wskaźnika zadłużenia. Z badań PKO BP wynika, że połowa naszych samorządowych klientów będzie mogła pożyczyć więcej, ale połowa znacznie mniej w porównaniu z limitem 60 procent. Wynika z tego, że do czasu wprowadzenia w życie nowego wskaźnika limitu zadłużenia, a więc 2014 r., nadal powinny trwać prace nad zmianą jego konstrukcji w kierunku jak najlepszego określenia możliwości zadłużania się gmin, powiatów i województw, stosownie do ich indywidualnego potencjału finansowego.

Literatura

- Owsiak S. [2005], *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Patrzałek L. [2010], *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M. [2005], *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Poniatowicz M., Salachna M., Perło D. [2010], *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna WoltersKluwer business, Warszawa.

THE CONSTRUCTION OF INDICATORS OF INDEBTEDNESS AND THE ASSESSMENT OF THE CREDITWORTHINESS OF SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary: Local government units carry a wide range of public tasks significantly affecting the level of living. They are also the biggest investor, build a network of technical and social infrastructure, roads and public facilities. In its financial management, due to the limitations of their own budget resources, they often resort to debt funds. Under these conditions, an important problem is the proper structure of debt indicators – debt indicators structure of the local government units. It should relate to the potential for every local authority and ensure the maintenance of long-term credit-worthiness and liquidity. It is important to create legal barriers to be able to take into account the existing economic conditions. It is important to create legal barriers in such a way that existing economic conditions could be taken into account.

Keywords: self-government unit, indebtedness, creditworthiness.