

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

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

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 Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Magdalena Miszczuk

Politechnika Lubelska

DEFICYTY I ZADŁUŻENIE WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE OGRANICZEŃ USTAWOWYCH

Streszczenie: Istnieją w Polsce ustawowe ograniczenia dotyczące swobody zaciągania zobowiązań przez samorządy terytorialne. Uregulowania w tym zakresie podlegają dość istotnym zmianom, część nowych przepisów obowiązuje od roku 2011, a pozostałe od roku 2014. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile jednostki samorządu terytorialnego są w stanie spełnić nowe wymogi umożliwiające im zaciąganie zobowiązań. Odpowiedź na tak postawione pytanie oparta została na analizie budżetu jedenastu wybranych samorządów różnych szczebli z województwa lubelskiego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dług samorządowy, deficyt.

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykonują ważną część zadań administracji publicznej. Do ich realizacji samorządom przypisano katalog dochodów. Zgodnie z przepisami, gdy dochody te są niewystarczające i występuje deficyt, mogą sięgnąć po pożyczki. Jednak nie mają pełnej swobody w tym zakresie. Prawne ograniczenia zaciągania długu nie są tylko specjalnością polskich rozwiązań. Samorządy w innych krajach również ograniczane są pod względem poziomu długu, limitów w dostępie do rynku kapitałowego, uzyskania aprobaty rządu przy zaciąganiu pożyczek¹.

W Polsce ograniczenia te reguluje ustawa o finansach publicznych. Przepisy Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych² określały warunki zaciągania zobowiązań (zawarte zresztą jeszcze we wcześniejszej ustawie o tym brzmieniu z 1998 r.³), które w następnych latach, zgodnie z nową ustawą z 2009 r.⁴, będą

¹ A. Młynarczyk, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 45 oraz Ł. Satoła, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 74.

² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

³ A. Młynarczyk, wyd. cyt., s. 46.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

rozszerzane i zmieniane. Dotychczasowe regulacje obowiązują do roku 2013, ale jednocześnie od 2011 r. samorządy dodatkowo muszą przestrzegać w planowaniu i wykonaniu tzw. równowagi bieżącej. Poza tym w projekcie zmian ustawy o finansach publicznych planowane są dalsze uregulowania dotyczące deficytów. Po roku 2013 nastąpią kolejne zmiany. Zatem interesująca wydaje się analiza wykonanych budżetów samorządowych w zakresie deficytów i zadłużenia w 2011 r. Celem artykułu jest więc uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy samorządy przy wykonywaniu budżetów spełniają i spełnią warunki wyznaczone przez te przepisy, czy można zauważyć różnice w tym zakresie między jednostkami samorządowymi różnych szczebli i czy realizują takie wielkości deficytów i długu, że mogą zaciągać dodatkowe zobowiązania. Badanie budżetów pozwoli też dać wstępną odpowiedź na pytanie, czy uregulowania prawne znacząco nie wpłyną na możliwość realizacji zadań inwestycyjnych.

Analizą objęto grupę jedenastu jednostek. Są to samorządy terytorialne leżące w województwie lubelskim. Składają się na nie następujące jednostki: województwo lubelskie, dwa powiaty: janowski i lubelski, Lublin będący miastem na prawach powiatu oraz 7 gmin (dwie miejskie – Świdnik i Kraśnik, dwie miejsko-wiejskie – Bełżyce i Opole Lubelskie, trzy wiejskie – Jastków, Borzechów i Szastarka). Materiały empiryczne zebrano w Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) w Lublinie. Dobór jednostek samorządu terytorialnego nie był przypadkowy. Nie budzi wątpliwości wybór województwa samorządowego, natomiast przy wyborze pozostałych jednostek samorządowych kierowano się ich zróżnicowanym potencjałem lub korzystnym (czy mniej korzystnym) położeniem. Trudno też było pominąć analizę budżetu stolicy województwa.

2. Ograniczenia samorządów w zakresie deficytu i zadłużenia

Obowiązujące w 2011 r. ograniczenia w zakresie deficytu i zaciągania długu wynikają z przepisów ustawy w 2005 r., jak również tej z roku 2009 i sprowadzają się do następujących uregulowań⁵:

- Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60% dochodów, z tym że w ciągu roku odnosi się to do wielkości planowanych (na koniec każdego kwartału), a na koniec roku wykonanych.
- Spłata rat kredytów i pożyczek razem z odsetkami, wykup wyemitowanych przez samorząd papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalne spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogą łącznie przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów budżetowych (12%, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55%).
- Przestrzeganie równowagi w zakresie dochodów i wydatków bieżących w planowaniu i wykonaniu (osiągnięcie nadwyżki operacyjnej), z tym że wydatki bie-

⁵ Art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104) oraz art. 242 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...

zące mogą być większe od dochodów bieżących o kwotę nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i wolnych środków wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych z lat ubiegłych.

Warunki te mogą nie być spełnione, jeśli przekroczenie wskaźników czy wydatków bieżących ponad dochody bieżące wynika z wykorzystywania środków z budżetu Unii Europejskiej lub innych bezzwrotnych pochodzących z krajów będących członkami Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu⁶. W. Gonet wskazuje (na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.) dodatkowo jeszcze na możliwość niezrównoważenia budżetu bieżącego w przypadku realizacji programu naprawczego lub ostrożnościowego⁷. Natomiast na poziom ograniczeń w zakresie długu wpływa rozszerzenie tytułów dłużnych wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów, obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. Włączono tam między innymi do długu (obok zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych) zobowiązania wynikające: z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, umów sprzedaży płatnych w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, umów nienazwanych (długoterminowych) związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych o skutkach podobnych do umowy pożyczki lub kredytu. Spowodowało to, że niektóre samorzady osiągnęły 60% pułap i nie mogą zaciągać nowych zobowiązań⁸.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. przewiduje zmianę po 2013 r. ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań. Przepisy związane z 60% pułapem długu oraz limit 15% spłat rat i odsetek od zobowiązań mają być zniesione. Utrzymana będzie konieczność zachowania równowagi bieżącej (wydatki bieżące nie większe niż dochody bieżące). Ponadto każda jednostka samorządu terytorialnego będzie musiała przestrzegać innej zależności wynikającej z rt. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym artykułem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi uchwalić budżet, w którym relacja spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupu wyemitowanych papierów wartościowych razem z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów nie może przekroczyć średniej arytmetycznej, obliczonej dla trzech ostatnich lat, relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Ograniczenia tego nie stosuje się do wykupu papierów wartościowych, spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań finansowanych z udziałem środków z UE lub krajów EFTA. Nie dotyczy też ewentualnych spłat kwot z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym na zadania z udziałem tychże środków⁹.

⁶ Ł. Satola, wyd. cyt., s. 74.

⁷ W. Gonet, *Skutki uchwalenia i wykonania zrównoważonego budżetu bieżącego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 60-62.

⁸ A. Młynarczyk, wyd. cyt., s. 48-49.

⁹ Art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...

Nowe rozwiązania w zakresie ograniczeń zostaną rozszerzone, jeśli uchwalony zostanie projekt zmiany ustawy o finansach publicznych¹⁰. Wprowadzone zostaną przede wszystkim ograniczenia w zakresie deficytu sektora samorządowego. Dotyczyć ma to już roku 2012, w którym limit deficytu jednostek samorządu terytorialnego określono na 10,5 mld zł (w latach 2013 i w 2014 ma on wynieść odpowiednio 10 i 9 mld). Projekt ponadto zakłada wprowadzenie szczegółowej procedury, ale już od 2013 r., która ma zapewnić nieprzekraczanie wyznaczonego limitu. Utrzymany też zostanie pułap 60% długu, chociaż w roku 2014 miał być zniesiony. Brak jest też w projekcie jednoznacznych uregulowań, które pozwalałyby na przekraczanie zaplanowanych deficytów w przypadku korzystania ze środków z UE. Natomiast przepisy te wychodzą naprzeciw zgłaszanemu w literaturze postulatowi uwzględniania w rozwiązaniach wielkości prognozowanych¹¹. Wynika to z tego, że projekt zakłada monitorowanie przez Ministra Finansów wyniku samorządów w oparciu o dane planowane przez samorządy. Dotyczy to deficytów zawartych w wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Ograniczenia deficytu i długu w samorządach dopełniają przepisy dotyczące procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, jeśli państwowy dług publiczny (a więc nie tylko samorządowy) przekroczy pułap 55% w stosunku do PKB. Jednostki samorządu terytorialnego muszą wtedy ograniczyć deficyt lub wręcz uchwalić budżet bez deficytu (gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB będzie nie mniejszy niż 60%)¹².

3. Deficyty (nadwyżki) oraz dług w powiatach i województwie samorządowym

Samorządy terytorialne szczebla powiatowego i wojewódzkiego nie mają, w odróżnieniu od gmin, własnych podatków. Jedyne dochodami podatkowymi są udziały w podatkach budżetu państwa. Stąd też nie mają możliwości kształtowania swoich wpływów. W związku z tym wydaje się, że przede wszystkim te jednostki samorządowe będą miały trudności w spełnieniu wymogów w zakresie deficytu i długu. Tabela 1 ilustruje dane dotyczące powiatów janowskiego i lubelskiego oraz województwa lubelskiego.

Wykonanie budżetów w 2011 r. wskazuje, że wszystkie badane jednostki spełniają wymogi co do równowagi bieżącej oraz limitów długu, rat spłat i obsługi długu. Relatywnie najlepszą sytuację finansową ma województwo lubelskie. Zrealizowało bowiem dosyć wysoką nadwyżkę operacyjną, gdyż dochody bieżące przewyższają wydatki bieżące o ponad 90 mln zł, a ponadto zrealizowało wysokie

¹⁰ http://www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/bip/projekty_aktow_prawnych/projekt_nowelizacji_ustawy_z_15_marca_2012r.pdf.

¹¹ I. Świderek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 44.

¹² A. Młynarczyk, wyd. cyt., s. 47.

Tabela 1. Kształtowanie się deficytu operacyjnego oraz wskaźników zadłużenia w województwie lubelskim oraz powiatach janowskim i lubelskim w 2011 r.

Wyszczególnienie	Województwo lubelskie	Powiat janowski	Powiat lubelski
Dochody ogółem w zł	851 304 944	40 024 844	162 222 357
Wydatki ogółem w zł	896 838 689	40 006 323	171 343 078
Dochody bieżące w zł	611 313 426	37 452 447	95 355 561
Wydatki bieżące w zł	520 316 250	34 617 465	87 389 762
Deficyt (nadwyżka) operacyjny w zł	90 997 176	2 834 982	8 265 799
Deficyt (nadwyżka) operacyjny do dochodów ogółem w %	10,69	7,08	5,10
Dług w zł	318 390 216	12 941 671	44 479 763
Dług do dochodów ogółem w %	37,40	32,33	27,42
Raty spłat i obsługa zadłużenia w zł	31 863 189	5 060 401	14 127 553
Raty spłat i obsługa zadłużenia do dochodów ogółem w %	3,74	12,64	8,71

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zebranych w RIO w Lublinie.

przychody z tytułu wolnych środków (blisko 100 mln zł). W rezultacie wskaźnik udziału nadwyżki w dochodach ogółem prawie trzykrotnie przekracza taki wskaźnik liczony jako raty spłat i obsługa długu do dochodów ogółem. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że województwo w roku 2014 będzie spełniało nierówność z art. 243 ustawy o finansach publicznych i jednocześnie może sięgać po dalsze środki zwrotne. Warto też dodać, iż 60% limit zadłużenia nie jest zagrożony, tak samo jak i 15% wskaźnik spłaty rat i obsługi długu (łącznie z potencjalnymi spłatami z tytułu poręczeń i gwarancji).

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja dwóch powiatów. Wprawdzie limity 60 i 15% nie są przekroczone oraz występują nadwyżki operacyjne, ale te ostatnie w relacji do dochodów ogółem kształtują się dużo poniżej niż wskaźniki raty spłat z obsługą długu do dochodów ogółem. Może to zagrozić spełnieniu wspomnianej już nierówności w 2014 r. Trudno bowiem zwiększyć znacząco dochody ze sprzedaży majątku. Problematyczna też wydaje się możliwość pozyskiwania środków z nowych kredytów, pożyczek czy z emisji obligacji ze względu na to, iż w latach następujących po 2013 r. taka operacja będzie powiększała raty spłat i obsługę długu.

Analiza wykonania budżetu omawianych jednostek samorządowych pozwala też stwierdzić, czy zamyka się on deficytem. Województwo lubelskie i powiat lubelski mają niezrównoważone budżety, natomiast w powiecie janowskim jest niewielka nadwyżka.

Trudno jest na razie wyrokować, czy zmiany przepisów dotyczących ograniczeń w zakresie zaciągania długu przez samorządy wpłyną na ich możliwości inwestowania.

W 2011 r. wydatki majątkowe województwa i powiatu lubelskiego wzrosły w stosunku do 2010 r.¹³, spadły natomiast, i to znacznie, powiatu janowskiego. Stąd też wydaje się, iż zmiany te wpłyną w większym stopniu na samorzady o niższym potencjale.

4. Deficyty (nadwyżki) oraz dług w Lublinie i wybranych gminach województwa lubelskiego

Zarówno samorzady gminne, jak i Lublin, będący miastem na prawach powiatu, posiadają szeroki katalog dochodów własnych. Składają się na nie przede wszystkim liczne podatki lokalne oraz znaczące udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa. Można zatem sądzić, że w tych jednostkach wskaźniki związane z ograniczaniem zadłużenia będą się kształtować lepiej niż w samorządach wyższych szczebli. W tabeli 2 zawarte są dane dotyczące miasta Lublina i dwóch gmin miejskich.

Tabela 2. Kształtowanie się deficytu operacyjnego oraz wskaźników zadłużenia w Lublinie i wybranych gminach miejskich województwa lubelskiego w 2011 r.

Wyszczególnienie	Lublin	Kraśnik	Świdnik
Dochody ogółem w zł	1 392 048 735	81 750 283	103 392 614
Wydatki ogółem w zł	1 499 034 513	83 662 352	99 237 597
Dochody bieżące w zł	1 218 070 864	75 956 126	98 205 623
Wydatki bieżące w zł	1 191 028 696	72 887 770	77 366 199
Deficyt (nadwyżka) operacyjny w zł	27 042 168	3 068 356	20 839 424
Deficyt (nadwyżka) operacyjny do dochodów ogółem w %	1,94	3,75	20,16
Dług w zł	778 181 676	31 535 623	0
Dług do dochodów ogółem w %	55,90	38,58	0
Raty spłat i obsługa zadłużenia w zł	102 935 670	6 568 413	0
Raty spłat i obsługa zadłużenia do dochodów ogółem w %	7,39	8,03	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zebranych w RIO w Lublinie.

W trzech badanych miastach wystąpiła nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, z tym że rekordową nadwyżkę, bo stanowiącą aż 20% dochodów ogółem, zanotowało miasto Świdnik. Nieprzekroczone są również w miastach limity długu oraz rat spłat i obsługi długu. Jednak Lublin wskaźnik długu do dochodów ogółem ma na poziomie bliskim 60%. Może to wskazywać na słusność postulatów dużych miast (metropolii) dotyczący zwiększenia im podatkowych wpływów.

Podobnie jak w powiatach, tak i miasta Lublin i Kraśnik mają stosunkowo niską nadwyżkę operacyjną w stosunku do dochodów w porównaniu ze wskaźnikiem rat spłat i obsługi długu do dochodów ogółem. W związku z tym dalsze zaciąganie zobowiązań może skutkować zbyt dużymi obciążeniami z tytułu długu w stosunku do reali-

¹³ Ze względu na ograniczone ramy artykułu nie zamieszczono danych za 2010 r. Dane te zawarte są w dostępnym na stronach internetowych zeszycie RIO w Lublinie: *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego woj. lubelskiego w 2010 r.*

zowanej nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi, tym bardziej że budżety Lublina i Kraśnika za 2011 r. zamknęły się deficytem, szczególnie dużym w stolicy województwa. Bardzo dobrą sytuację pod względem wskaźników ma miasto Świdnik. Wpływa na to brak zadłużenia i realizowane wysokie nadwyżki (operacyjna i budżetowa). Wynika to jednak z niemożliwości realizacji inwestycji w zakresie dróg, gdyż miasto nie może wykupić od prywatnych właścicieli gruntów pod ich budowę. Stąd też dobra sytuacja może mieć charakter przejściowy i w przyszłości, po zaciągnięciu zobowiązań, mogą też wystąpić trudności w realizacji nierówności wynikającej z art. 243.

Analiza wydatków majątkowych nie wskazuje na żadne prawidłowości w tym zakresie. Miasto Lublin znacznie zwiększyło je w 2011 r. porównaniu z 2010 r., pomimo dużego zadłużenia. Natomiast wydatki majątkowe Kraśnika i Świdnika spadły. W tym drugim przypadku wynika to prawdopodobnie z niemożliwości realizacji inwestycji ze względu na wcześniej wspomniane trudności z wykupem gruntów pod budowę dróg.

Z kolei tab. 3 przedstawia realizację deficytów i długu w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Nie wszystkie badane jednostki samorządowe zrealizowały nadwyżki operacyjne. Wprawdzie zarówno Bełżyce, jak i Szastarka realizowały dodatkowo przychody z tytułu wolnych środków, które pokrywały niedobór dochodów bieżących, to jednak realizacja budżetu 2011 r. będzie miała wpływ na rozwiązania ograniczające zadłużenie po 2013 r. Spośród badanych gmin tylko dwie mają wysoki wskaźnik nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem, który jednocześnie przekracza ten związany z ratami spłat i obsługą długu. Najlepszą pod tym względem sytuację ma gmina Jastków położona w bezpośrednim sąsiedztwie Lublina, nieco gorszą – Opole Lubelskie. Gminy peryferyjnie zlokalizowane, jak Szastarka, Borzechów i Bełżyce, nie mają w

Tabela 3. Kształtowanie się deficytu operacyjnego oraz wskaźników zadłużenia w wybranych gminach miejsko-wiejskich i wiejskich województwa lubelskiego w 2011 r.

Wyszczególnienie	Bełżyce	Opole Lubelskie	Borzechów	Jastków	Szastarka
Dochody ogółem w zł	33113 916	40663 400	9688 035	31758 849	16002 111
Wydatki ogółem w zł	40639 582	43824566	10713580	30397352	16937703
Dochody bieżące w zł	29248 102	39658872	8747617	30753774	15245589
Wydatki bieżące w zł	29385999	36556088	8650617	24286191	15732305
Deficyt (nadwyżka) operacyjny w zł	-137897	3102784	97000	6467583	-486716
Deficyt (nadwyżka) operacyjny do dochodów ogółem w %	-0,42	7,65	1,00	20,36	-3,04
Dług w zł	14117320	8488922	3718818	8374053	5362909
Dług do dochodów ogółem w %	42,63	20,88	38,39	26,37	33,51
Raty spłat i obsługa zadłużenia w zł	1157398	1365346	483442	1391378	1488868
Raty spłat i obsługa zadłużenia do dochodów ogółem w %	3,5	3,36	4,99	4,38	9,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zebranych w RIO w Lublinie.

ogóle nadwyżki lub jest ona bardzo mała w stosunku do dochodów ogółem. Wiąże się to jednocześnie z potencjałem finansowym jednostek samorządowych. Gmina Jastków ma nominalne dochody tylko nieco niższe od Bełżyc, ale prawie dwa razy większe niż Szastarka i przeszło trzykrotnie większe niż Borzechów.

Analiza długu badanych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na podobne wnioski do tej dotyczącej nadwyżki operacyjnej. Wskaźnik mierzący dług do dochodów ogółem najkorzystniej kształtuje się w gminie wiejskiej Jastków. Natomiast najgorszy wskaźnik wśród gmin miejsko-wiejskich i wiejskich mają Bełżyce. Warto też dodać, iż tylko budżet gminy Jastków zamknął się nadwyżką na koniec roku. Znaczne deficyty zanotowały Bełżyce – deficyt stanowił 22% dochodów ogółem – i Borzechów z deficytem w stosunku do dochodów wynoszącym 10,6%.

Wydatki majątkowe gmin miejsko-wiejskich w 2011 r. w stosunku do 2010 wykazały wzrost, szczególnie duży miały Bełżyce. Natomiast wszystkie gminy wiejskie zanotowały spadek wydatków majątkowych. Znacznie ograniczyła swoje wydatki w tym zakresie gmina Szastarka. Wydaje się to logiczne i wskazuje przypuszczalnie na politykę tej gminy zmierzającą w kierunku ograniczania zadłużenia i niestety zadań inwestycyjnych.

5. Podsumowanie

Analiza wykonanych w 2011 r. deficytów i długu wybranych jednostek samorządu terytorialnego pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Po pierwsze, badane jednostki mają na ogół wyższe dochody bieżące niż wydatki bieżące. Te, które nie mają równowagi bieżącej, realizują wystarczające przychody z tytułu wolnych środków na rachunkach bankowych, związanych z zaciągniętymi zobowiązaniami w okresach poprzednich. Po drugie, nadwyżki operacyjne realizowane w 2011 r. w większości badanych samorządów nie zapewnią spełnienia nierówności wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych i potrzebne będą wysokie wpływy ze sprzedaży majątku, zmniejszenie wydatków bieżących lub ograniczenie zobowiązań. To ostatnie rozwiązanie może nie być możliwe, gdyż zawarte już wcześniej umowy kredytu (pożyczki czy wynikające z emisji obligacji) determinują lewą stronę nierówności (tj. raty spłat i obsługę długu do dochodów ogółem) w okresie następnych lat. Trudno też będzie zmniejszyć wydatki bieżące, gdyż głównie są to wynagrodzenia nauczycieli i pracowników samorządowych¹⁴. Natomiast próby likwidacji niektórych szkół powodują protesty społeczności lokalnej. Po trzecie, dług analizowanych samorządów w stosunku do wykonanych dochodów ogółem nie przekracza 60%, podobnie raty spłat i obsługa długu do tych dochodów nie przekraczają 15%. Jednak blisko tej relacji jest dług miasta Lublina. Po czwarte, trudno jednoznacznie stwierdzić, że sytuacja w zakresie deficytów i długu jednostek uzależniona jest od szczebla samorządu. Natomiast peryferyjnie położone gminy (choć nie wszystkie) mają zdecydowanie gorszy wynik operacyjny. Po piąte, za wcześniej jeszcze,

¹⁴ L. Kluka, K. Kluka, *Stymulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 91.

żeby wyciągać wnioski co do wpływu nowych i przyszłych rozwiązań na politykę inwestycyjną samorządów. Jednak przykład Szastarki wskazuje na realną groźbę znaczącego zmniejszenia w następnych latach wydatków majątkowych.

Badane wykonanie budżetów wybranych samorządów nie pozwala na razie wyciągnąć wniosków dotyczących wpływu proponowanych zmian w zakresie ograniczania deficytów całego sektora samorządowego. Deficyty budżetowe odnoszą się do konkretnego roku i w roku następnym mogą kształtować się zupełnie odmiennie. Warto jednak dodać, że budżety jednostek samorządowych, w odróżnieniu od budżetu państwa, często zamykają się nadwyżkami. Stąd wniosek postulowany już wcześniej w literaturze, że dogmatyczne wypełnianie kryteriów zbieżności (co do deficytu i długu sektora publicznego) bez wprowadzenia np. odpowiednich reform w zakresie emerytur czy racjonalizacji wydatków może się przyczynić do niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych¹⁵.

Literatura

Gonet W., *Skutki uchwalenia i wykonania zrównoważonego budżetu bieżącego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2.

http://www.mf.gov.pl/_files/_finanse_samorzadow/bip/projekty_aktow_prawnych/projekt_nowelizacji_ustawy_z_15_marca_2012r.pdf.

Kluka L., Kluza K., *Stymulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2.

Młynarczyk A., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2.

Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.

Satoła Ł., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 1-2.

Świderek I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

DEFICITS AND DEBT OF SELECTED SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE LIGHT OF STATUTORY RESTRICTIONS

Summary: There are statutory restrictions in Poland which concern freedom of contracting obligations by local governments. These regulations undergo quite important changes, some new provisions have been in force since 2011, whereas others will become effective in 2014. The aim of the article is an attempt to provide an answer to the question whether local government units are able to meet the requirements which enable them to contract obligations. The answer to this question was based on the budget analysis of 11 selected local and regional self-governments in the area of Lublin Voivodeship.

Keywords: self-government, self-government debt, deficit.

¹⁵ A. Moździerz, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, s. 251-253.