

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchoł , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Magdalena Miszczuk

Politechnika Lubelska

ZRÓŻNICOWANIE SYTUACJI FINANSOWEJ WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA PODSTAWIE INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA

Streszczenie: Wieloletnia prognoza finansowa może być nowym narzędziem oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia z tej prognozy w artykule oceniono sytuację finansową 227 jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego. Na początku badania postawiono hipotezę, że samorządy terytorialne o małym potencjale finansowym czy o małej liczbie ludności będą miały trudniejszą sytuację niż te bogatsze i z wyższą populacją. Badania nie potwierdziły tych założeń. Ponadto ze względu na znaczące różnice we wskaźnikach badanych jednostek samorządowych w 2013 i 2014 r. i w latach następnych nasuwa się przypuszczenie, że samorządy zbyt optymistycznie planują te wielkości. Ważną rolę musi zatem odgrywać RIO, które opiniuje i weryfikuje wskaźniki wieloletnich prognoz finansowych.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, wieloletnia prognoza finansowa, sytuacja finansowa.

1. Wstęp

Samorząd terytorialny realizuje wiele ważnych zadań w państwie. Są to zadania istotne z punktu widzenia codziennej egzystencji mieszkańców. Obejmują one między innymi takie dziedziny, jak transport i łączność, gospodarkę komunalną, pomoc społeczną, oświatę i wychowanie. Zatem stopień zaspokojenia istotnych potrzeb mieszkańców będzie wynikał z kondycji finansowej samorządów. W literaturze podkreśla się, że dobrym narzędziem do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządowych jest wieloletnia prognoza finansowa. Jest ona bowiem niezbędna przy ocenie stopnia zobowiązań z tytułu zaciągniętego długu samorządu¹, co wynika z konieczności ujęcia w niej swoistej relacji wyznaczającej od 2014 r. możliwości

¹ L. Patrzalek, *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, Zeszyty Naukowe nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 278-279.

zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Brak możliwości korzystania ze zwrotnych wpływów skazuje samorzady na rezygnację z przedsięwzięć rozwojowych, gdyż nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi tylko w nielicznych samorządach mogą pokryć wydatki majątkowe².

Celem artykułu jest zatem ocena sytuacji finansowej samorządów na podstawie wspomnianej relacji zawartej w ich wieloletnich prognozach finansowych. Zgodnie z tą relacją jednostki samorządu terytorialnego muszą tak planować budżet, aby udział spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykup wyemitowanych papierów wartościowych razem z odsetkami i dyskontem oraz potencjalne spłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w planowanych dochodach nie przekroczyły średniej arytmetycznej z obliczonych dla trzech ostatnich lat udziałów dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące w dochodach ogółem. Warto podkreślić, że osiągnięcie odpowiedniego poziomu tej relacji jest wymogiem uchwalenia budżetu przez radnych, a więc jest to warunek konieczny do niezakłóconego działania samorządu terytorialnego i realizowania ważnych zadań z punktu widzenia społeczności lokalnej czy regionalnej³. Stopień spełniania tej relacji zatem świadczy o sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Analizie poddane zostały wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w zakresie kształtowania się tej relacji w latach 2013-2016. Ujęta jest ona procentowo⁴. Przyjmując wielkości ujemne, świadczy o trudnościach w regulowaniu zobowiązań i braku możliwości zaciągania nowego długu, a więc złej sytuacji finansowej jednostek samorządowych. Włączając do analizy rok 2013 (który jest ostatnim, kiedy samorzady nie są zobowiązane do zachowania tej relacji), pozwoli krytycznie spojrzeć na prognozy tej relacji w dalszych latach.

Badaniem objęto 227 jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego⁵, w tym 167 gmin wiejskich, 21 miejsko-wiejskich, 15 miejskich, 3 miasta na prawach powiatu, 20 powiatów i 1 województwo. Na początku badania postawiono hipotezę, że samorzady o małym potencjale finansowym czy o małej liczbie ludności będą miały trudności w spełnianiu tej nierówności.

² K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 147.

³ Art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

⁴ Ilorazy prawej i lewej strony nierówności wyrażane są w procentach. Ostatecznie relacja określana jest jedną liczbą, będącą różnicą lewej i prawej strony.

⁵ W województwie lubelskim są 234 jednostki samorządu terytorialnego. Jednak dane udostępnione z RIO nie objęły 7 samorządów.

2. Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w samorządzie terytorialnym

Wieloletnia prognoza finansowa opracowywana jest na okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat. Uchwalana jest przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie później niż uchwała budżetowa Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu i jego zmiany należy do zarządu. Prognoza ta powinna być realistyczna i zawierać dla każdego roku, którego dotyczy, co najmniej:

- 1) dochody bieżące i wydatki bieżące, w tym na obsługę długu oraz na gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe i wydatki majątkowe;
- 3) wynik budżetu;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody;
- 6) kwotę długu, sposób sfinansowania jego spłaty oraz relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych, będącą warunkiem zaciągania zobowiązań;
- 7) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Dodatkowo do prognozy dołącza się objaśnienia przyjętych wartości, a także (już fakultatywnie) informacje uszczegóławiające dane zawarte w wieloletniej prognozie⁶.

Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w samorządzie wynika przede wszystkim z jej istoty, tj. rozszerzenia horyzontu czasowego planowania finansowego. Pozwala to samorządom terytorialnym na identyfikację zagrożeń wynikających z utrzymującego się deficytu, wzrostu długu i co z tym związane – niespełnienia warunków do dalszego zaciągania zobowiązań.

Wieloletnia prognoza finansowa pełni ważne funkcje w procesie gospodarowania samorządu. L. Patrzalek wymienia 4 funkcje: rozpoznawczą, optymalizacji, koordynacji i informacyjną⁷. Z punktu widzenia tego opracowania szczególne znaczenie można przypisać funkcji rozpoznawczej. Wynika ona z tego, że za pośrednictwem wieloletniej prognozy finansowej władze lokalne i regionalne kilka lat wcześniej mogą zidentyfikować problemy w równoważeniu budżetu czy ewentualnego niebezpieczeństwa wpadnięcia w pułapkę zadłużenia.

Z wprowadzeniem obowiązku uchwalania wieloletniej prognozy finansowej w samorządzie wiąże się też niebezpieczeństwo wykorzystania jej przez władze centralne do wnikliwego badania stopnia zadłużenia jednostek samorządowych. Prowa-

⁶ Art. 226 ust. 1 i 2a Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późniejszymi zmianami).

⁷ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 120-122.

dzieć może to do prób nieuzasadnionego ograniczania go⁸. Taka próba miała miejsce w 2012 r., gdy rządowy projekt zmiany ustawy o finansach publicznych przewidywał skomplikowaną procedurę utrzymania zadłużenia wszystkich samorządów terytorialnych razem w określonej nominalnej kwocie przy wykorzystaniu wielkości wynikających z wieloletniej prognozy finansowej⁹.

3. Relacja określająca warunki zaciągania zobowiązań jako miernik sytuacji finansowej samorządu terytorialnego

Relacja, którą muszą spełniać jednostki samorządu terytorialnego, korzystając ze zwrotnych wpływów, kalkulowana dla potrzeb wieloletniej prognozy finansowej, może być dobrym miernikiem ich sytuacji finansowej. Przemawiają za tym następujące względy:

- 1) relacja ta ma charakter zindywidualizowany;
- 2) wyliczenie tej relacji opiera się na istotnych danych budżetowych jednostki samorządowej;
- 3) w relacji wykorzystane są dane historyczne, co uniemożliwia sterowanie danymi w zależności od potrzeb pożyczkowych (nie można zmienić wielkości już zrealizowanych);
- 4) relacja ta jest realistyczna, gdyż cała wieloletnia prognoza finansowa powinna być realna.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.¹⁰ oraz ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹¹, zmienia ograniczenia jednostek samorządowych w Polsce w zakresie deficytów i długu, począwszy od 2014 r. Zniknie ograniczenie jednolicie określone dla wszystkich samorządów związane z 60-procentowym pułapem długu oraz limitem 15% spłat rat i odsetek od zobowiązań. Było ono często przedmiotem krytyki, gdyż nie uwzględniało potencjału finansowego poszczególnych jednostek. W miejsce tego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego będzie musiał uchwalać budżet w taki sposób, aby spełnić wcześniej

⁸ O nieuzasadnionym ograniczaniu długu samorządu terytorialnego może świadczyć jego zaledwie kilkuprocentowy udział w strukturze długu publicznego. Oznacza to, że nie samorząd odpowiada za znaczące zadłużenie państwa. Por. P. Piątkowski, *Dług jednostki samorządu terytorialnego w okresie pokryzysowym. Kierunki rozwoju*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Broł, A. Sztando, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 349-351.

⁹ M. Miszczuk, *Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokółowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 234.

¹⁰ Art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

¹¹ Art. 85 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1241).

wspomnianą relację. Ma ona charakter zindywidualizowany, gdyż każda jednostka wylicza ją na bazie swoich danych finansowych i na tej podstawie ocenia stopień spełnienia warunków zaciągania zobowiązań. Z tego względu zatem relacja może być miernikiem sytuacji finansowej konkretnej jednostki, gdyż do wyliczenia tej relacji przyjmuje się wielkości charakterystyczne dla danego samorządu terytorialnego.

Nowy sposób określenia ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego bazuje na ważnych wielkościach budżetowych. Po prawej stronie nierówności jest średnia arytmetyczna ilorazów dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące i dochodów ogółem z trzech kolejnych poprzednich lat. Po lewej stronie natomiast w relacji do dochodów ogółem z roku, dla którego relacja jest liczona, kalkulowane są kwoty wynikające z obsługi długu i raty spłat. Oznacza to, że w rachunku uwzględnia się nadwyżkę operacyjną, która ma służyć pokryciu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych. Brak takiej nadwyżki może być korygowany wpływami ze sprzedaży majątku lub eliminuje samorząd z rynków pożyczkowych. Stąd też nierówność ta w dosyć klarowny sposób ocenia sytuację finansową jednostek samorządowych. Warto dodać, że ograniczenie to nie dotyczy zobowiązań zaciągniętych na realizację zadań finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE lub z pomocy udzielanej przez kraje EFTA (wyłączenie to jednak nie dotyczy odsetek od tych zobowiązań). Wobec tego bezzwrotne środki, które będą płynąć do samorządów terytorialnych po zakończeniu programów, projektów lub zadań (w terminie ograniczonym do 90 dni), nie ograniczają ich w zaciąganiu zobowiązań na przedsięwzięcia niewspółfinansowane bezzwrotnie z zagranicy¹².

Nowe rozwiązanie w zakresie ograniczania zobowiązań poddawane jest krytycznym uwagom. Między innymi wskazuje się na dwukrotne uwzględnienie w relacji odsetek od zobowiązań, zachęcanie do zaciągania kredytów długoterminowych (co skutkuje niższymi ratami spłat) czy niewłączenie do limitu zadłużenia zobowiązań, niekiedy obciążających samorządy, niezależnych osób prawnych (np. spółek komunalnych)¹³. Wprawdzie mankamenty nowego ograniczenia zobowiązań mogą zmniejszać sytuację finansową samorządu, jednak relacja ta jest najlepszym wskaźnikiem zawartym w wieloletniej prognozie finansowej. Wynika to z syntetycznego

¹² A. Babczuk, *Ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji europejskich*, [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, Zeszyty Naukowe nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 13.

¹³ L. Kluka, K. Kluza, *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 93, Z. Łęka-wa, *Zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 187.

ujęcia wyniku operacyjnego, sytuacji majątkowej i zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

Zaletą nowej relacji, którą samorzady terytorialne muszą spełnić, jest to, że w jej kalkulacji brane są pod uwagę dane z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, dla którego oblicza się tę relację. Zatem w roku 2014 będą brane pod uwagę dane z lat 2011-2013. Uniemożliwia to naginanie danych dla bieżących potrzeb. Ponadto sprawa, że przeprowadzony rachunek jest realny. Z realnością wiąże się również fakt, że projekt wieloletniej prognozy finansowej jest opiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową a więc niezależną od jednostek samorządu terytorialnego instytucję. Pozwala to na egzekwowanie w jednostkach samorządowych realnego określania wielkości zawartych w wieloletniej prognozie finansowej¹⁴.

4. Ocena sytuacji finansowej samorządów terytorialnych województwa lubelskiego w 2013 r.

Analiza relacji zawartych w wieloletnich prognozach finansowych samorządów terytorialnych województwa lubelskiego wskazuje, że większość badanych jednostek w 2013 r. ma złą sytuację finansową. Aż 133 samorzady będą realizować ujemną relację¹⁵ będącą warunkiem zaciągania zobowiązań w 2014 r. Stanowią one blisko 60% badanych jednostek. Wprawdzie w 2013 r. nie ma jeszcze obowiązku przestrzegania tej relacji, ale dane dotyczące zarówno tego roku, jak i dwóch lat poprzednich będą miały wpływ na kształtowanie się tego wskaźnika w 2014 r.

Tabela 1. Liczba samorządów województwa lubelskiego z ujemną relacją w 2013 r. w zależności od populacji

Liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego	Liczba jednostek samorządu terytorialnego z ujemną relacją
Do 5000	40
Powyżej 5000 do 10 000	50
Powyżej 10 000 do 20 000	18
Powyżej 20 000 do 50 000	8
Powyżej 50 000 do 100 000	9
Powyżej 100 000	8
Razem	133

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: Województwo lubelskie. Podregiony, powiaty, gminy 2012, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2012 oraz danych uzyskanych w RIO w Lublinie.

¹⁴ Art. 230 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

¹⁵ Indywidualny wskaźnik zadłużenia w Wieloletniej Prognozie Finansowej wyrażony jest różnicą pomiędzy stroną lewą nierówności a prawą (obie strony ujęte są procentowo).

Tabela 1 wskazuje, że wśród samorządów terytorialnych, które mają ujemną prognozowaną relację, większość jest bardzo mała i mała. Stanowią one prawie 68% tych 133 jednostek, ale ich udział w liczbie ogółem jednostek bardzo małych i małych wynosi odpowiednio 54 i 55,6%. Pozostałe 43 samorzady, o większej liczbie ludności, w swoich grupach stanowią przeszło 60 % (w tym jednostki o liczbie ludności powyżej 100 000 nawet 100%). Trudno zatem stwierdzić, że ujemna relacja częściej występuje w samorządach małych, bo relatywnie ujmując, duże jednostki częściej nie zachowują dodatniej relacji.

Z kolei ze względu na charakter i szczebel jednostki samorządu terytorialnego ujemną relację zakładają w wieloletniej prognozie 88 gminy wiejskie (na 167 badanych takich gmin). Na drugim miejscu są powiaty w liczbie 17 (na 20 badanych), na trzecim gminy miejsko-wiejskie – 16 na 21 badanych. Wśród 15 gmin miejskich tylko 9 zakłada ujemną relację. Dwa miasta na prawach powiatu z 3 badanych i województwo samorządowe także nie będą miały dodatniego wskaźnika.

Mały potencjał finansowy samorządów terytorialnych również nie przesądza o częstszym występowaniu ujemnej relacji. Ilustruje to tab. 2. Wprowadzie większość jednostek o stosunkowo niskich dochodach (ponad 2000 do 3000 zł/1 mieszk.) ma ujemny wskaźnik, ale stanowią one nieco powyżej 50% samorządów tej grupy. Natomiast w grupie 2 najbogatszych jednostek samorządowych, których dochód na 1 mieszkańca przekracza 5000 zł, są tylko takie, które planują ujemną relację. Dodać należy, że mały potencjał finansowy na 1 mieszkańca prezentują powiaty i województwo. One też w większości uchwały w wieloletniej prognozie finansowej ujemną relację.

Tabela 2. Liczba samorządów województwa lubelskiego z ujemną relacją w 2013 r. w zależności od dochodów na 1 mieszkańca

Dochody na 1 mieszkańca (w zł/1 mieszk.)	Liczba jednostek samorządu terytorialnego z ujemną relacją
Do 1000	13
Ponad 1000 do 2000	5
Ponad 2000 do 3000	74
Ponad 3000 do 4000	39
Ponad 4000 do 5000	0
Ponad 5000 do 6000	1
Ponad 6000	1
Razem	133

Źródło: jak w tab. 1.

Istotne jest również to, jak ta ujemna relacja będzie się kształtować. Spośród 133 samorządów aż 33 zrealizuje wskaźnik w wysokości poniżej 5%, a wśród nich 4 jednostki będą miały ujemne kilkunastoprocentowe relacje. Wśród tych 33 samorządów terytorialnych nie ma żadnego, którego dochody na 1 mieszkańca byłyby

większe niż 4000 zł, co w pewnym stopniu potwierdzałoby hipotezę, że głównie samorządy o małym potencjale finansowym będą miały ujemną relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z kolei 23 jednostki samorządowe, które planują dodatnie relacje, niekiedy mają je tak niskie (do 1%), że jest duże ryzyko realizacji ujemnej relacji. Najlepszą sytuację ma zaledwie 5 samorządów terytorialnych, których wskaźniki planowane są na poziomie powyżej 10%.

5. Ocena sytuacji finansowej samorządów terytorialnych województwa lubelskiego w 2014 r.

W 2014 r. sytuacja finansowa badanych samorządów terytorialnych znacząco się poprawi. Już tylko 43 jednostki nie będą spełniały warunku zaciągania zobowiązań i osiągną ujemną relację. Warto dodać, że nie zawsze będą to te same samorządy, które w roku poprzednim wykazywały ujemny wskaźnik. Tabela 3 ilustruje liczbę tych jednostek w zależności od liczby mieszkańców.

Tabela 3. Liczba samorządów województwa lubelskiego z ujemną relacją w 2014 r. w zależności od populacji

Liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego	Liczba jednostek samorządu terytorialnego z ujemną relacją
Do 5000	14
Powyżej 5000 do 10 000	17
Powyżej 10 000 do 20 000	5
Powyżej 20 000 do 50 000	3
Powyżej 50 000 do 100 000	1
Powyżej 100 000	3
Razem	43

Źródło: jak w tab. 1.

Podobnie jak dla 2013 r. wśród jednostek samorządu terytorialnego, które nie będą spełniały warunku zaciągania zobowiązań i co gorsza nie będą mogły uchwalić budżetu, gdy relacja przyjmie wartość ujemną, są gminy bardzo małe i małe (aż 31 z 43). Jednak relatywnie ujmując, najwięcej takich jednostek (37,5%) wystąpi w samorządach liczących ponad 100 000 mieszkańców.

Ze względu na szczebel samorządu i charakter gminy ujemna relacja wystąpi w 5 powiatach, 4 gminach miejskich, 5 miejsko-wiejskich i 29 wiejskich. Żadne z badanych miast na prawach powiatu ani województwo samorządowe, których potencjał finansowy mierzony dochodami ogółem jest najwyższy w województwie, nie będzie miało ujemnego wskaźnika. Inaczej jednak jest, gdy potencjał finansowy mierzony jest dochodami na 1 mieszkańca.

Tabela 4. Liczba samorządów terytorialnych województwa lubelskiego z ujemną relacją w 2014 r. w zależności od dochodów na 1 mieszkańca

Dochody na 1 mieszkańca (w zł/1 mieszk.)	Liczba jednostek samorządu terytorialnego z ujemną relacją
Do 1000	3
Ponad 1000 do 2000	3
Ponad 2000 do 3000	23
Ponad 3000 do 4000	11
Ponad 4000 do 5000	1
Ponad 5000 do 6000	1
Ponad 6000	1
Razem	43

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 4 wskazuje liczbę jednostek samorządu terytorialnego, w zależności od ich potencjału finansowego, które nie osiągną dodatniej relacji. Porównując ją z tab. 2 odnośnie do 2013 r., można stwierdzić, że układ jest podobny. Nominalnie najwięcej jest samorządów terytorialnych o niskich i bardzo niskich dochodach na 1 mieszkańca, ale relatywnie jest ich mniej niż najbogatszych. Te ostatnie w dalszym ciągu będą uzyskiwały ujemne wskaźniki w 2014 r. Dodatkowo w grupie samorządów o dochodach na 1 mieszkańca powyżej 4000 zł do 5000 zł pojawiła się jedna jednostka. Oznacza to, że relatywnie bogate jednostki samorządu terytorialnego częściej niż biedne będą miały trudności w spełnieniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

W bardziej szczegółowej analizie warto zwrócić uwagę na fakt, że tylko jedna jednostka samorządowa będzie miała ujemną relację poniżej 5 punktów procentowych. Pozostałe zanotują w większości bardzo niskie odchylenie od normy. Spadnie natomiast liczba samorządów z wysoką dodatnią relacją. Tylko 3 jednostki będą miały relację powyżej 10%, ale aż 80 zanotuje wskaźnik wprawdzie dodatni, ale bliski zeru.

Analiza indywidualnych wskaźników zadłużenia w roku 2014 wzbudza podejrzenie, że tak naprawdę jednostki samorządu terytorialnego nie planują realistycznie wieloletniej prognozy finansowej. Trudno bowiem uwierzyć, że tak dużo jednostek poradzi sobie w ciągu roku z kwestią zobowiązań i zrealizuje dodatnie wskaźniki. Nie można też przypuszczać, że zmienią się radykalnie na plus dochody bieżące lub pokaźne kwoty zasilą samorząd z tytułu sprzedaży majątku. Niemniej jednak należy też zastanowić się, jak będą realizowały swoje zadania te samorządy, które wykazują w prognozie ujemną relację. Jest bowiem bardzo prawdopodobne, że ujemne wskaźniki rzeczywiście wystąpią w 43 jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych samorządy terytorialne nie będą mogły uchwalić swoich budżetów. Alternatywą jest wtedy budżet ustalony przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Wprowadzone regulacje prawne nie dają jednak odpowiedzi na pytanie, czy ustalony przez RIO budżet może zakładać, że relacja przyjmie

wielkość ujemną. Pojawić się może też inny problem, mianowicie kto w trakcie roku budżetowego będzie mógł zmienić ustalony przez RIO budżet: czy organ stanowiący jednostki samorządowej czy RIO.

6. Ocena sytuacji finansowej samorządów województwa lubelskiego w 2015 r.

W 2015 r. ujemną relację osiągnęły tylko 7 samorządów terytorialnych województwa lubelskiego, co wskazuje na polepszenie się sytuacji finansowej wielu jednostek. Te z ujemną relacją rekrutują się z samorządów mniejszych, gdyż 6 z nich ma liczbę ludności nieprzekraczającą 10 000, z tym że dwie spośród nich to gminy liczące do 5000 mieszkańców. Pozostałą jednostką z ujemną relacją jest powiat o liczbie mieszkańców do 50 000, a więc też należący raczej do małych samorządów w grupie powiatów.

Wśród 7 jednostek samorządu terytorialnego o ujemnym wskaźniku w przewadze są gminy wiejskie (4), pozostałe zaś to jedna gmina miejsko-wiejska, jedna miejska i – jak wyżej już wspomniano – jeden powiat. Wszystkie te gminy nie mają wyższych dochodów na 1 mieszkańca niż 3000 zł (ale powyżej 2000 zł). Natomiast powiat należy do samorządów terytorialnych o bardzo małych dochodach na 1 mieszkańca (do 1000 zł). Zatem dla roku 2015 postawiona na wstępie hipoteza, że ujemne relacje będą realizowane głównie przez jednostki samorządu terytorialnego małe i o niskim potencjale finansowym, w zasadzie się potwierdziła. Z tym, że trzeba brać pod uwagę fakt, że wielkości planowane na 2015 rok niekoniecznie będą zrealizowane. Samorządy mogą jeszcze zmieniać do tego czasu wieloletnią prognozę finansową, i to prawdopodobnie nastąpi, zwłaszcza w odniesieniu do tych, które planują ujemną relację. Podsumowując, należy dodać, że planowane ujemne wskaźniki są dużo mniejsze od tych, które są ujęte dla roku 2014. Polepszy się też sytuacja tych samorządów, które realizują dodatnie relacje. Tych z bardzo małymi (do 1%) relacjami będzie 54, a z bardzo wysokimi 10.

7. Ocena sytuacji finansowej samorządów terytorialnych województwa lubelskiego w 2016 r.

W 2016 r. tylko 2 gminy będą miały ujemną relację. Jest to gmina wiejska o liczbie mieszkańców do 5000 i gmina miejska o liczbie mieszkańców nieco przekraczającej 5000. Obydwie gminy nie mają znaczących dochodów na 1 mieszkańca, ich dochody mieszczą się w przedziale 2000 do 3000 zł/1 mieszkańca. Warto dodać, że planowane wskaźniki tych dwu gmin nie są duże, relację większą, bo nieco ponad 1%, ma gmina miejska, wiejska natomiast zrealizuje relację ujemną poniżej 1%.

W 2016 r. w stosunku do 2015 polepszy się sytuacja finansowa tych samorządów terytorialnych, które realizują dodatnie relacje. Do 44 spadnie liczba jednostek

realizujących bardzo małe (do 1%) dodatnie wskaźniki. Natomiast tych z najwyższymi dodatnimi relacjami będzie aż 23.

8. Podsumowanie

Wieloletnia prognoza finansowa może być dobrym narzędziem do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie przydatna jest relacja, wyznaczająca swoistą nadwyżkę w celu pokrycia zobowiązań samorządu terytorialnego. Pozwala ona na syntetyczne ujęcie wyniku operacyjnego, sytuacji majątkowej i zadłużenia. Przeprowadzona analiza relacji zawartej w wieloletnich prognozach finansowych w samorządach terytorialnych województwa lubelskiego umożliwia zatem ocenę sytuacji finansowej tych jednostek. Na podstawie badania można wyciągnąć kilka wniosków.

Po pierwsze, nie można, jak na początku badania zostało założone, jednoznacznie stwierdzić, że małe samorzady terytorialne (ze względu na liczbę ludności) i o niskim potencjale finansowym częściej będą miały trudniejszą sytuację finansową, tj. planowane relacje w wieloletniej prognozie będą przyjmowały wielkości ujemne. Duże i silne finansowo samorzady również często planowały ujemne wskaźniki.

Po drugie, relacja, którą samorzady terytorialne wykazują w swoich prognozach, ma charakter zindywidualizowany i jest lepszym narzędziem (pomimo pewnych wad) ograniczania zobowiązań samorządu niż dotychczasowe, jednolite pułapy. Wskaźnik ten daje ponadto szybką informację o sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Jednak ze względu na znaczące różnice w relacjach badanych samorządów w 2013 i 2014 r., a również w latach następnych, nasuwa się przypuszczenie, że samorzady zbyt optymistycznie planują te wielkości. Ważną rolę musi w takim razie odgrywać RIO, które opiniuje te relacje i całą wieloletnią prognozę finansową.

Po trzecie, problem ujemnej relacji w 2014 r. dotknie dosyć dużą grupę jednostek samorządowych. Wobec tego można postawić pytanie, jaki budżet będzie podstawą działania władz samorządowych (organ stanowiący samorządu nie może go uchwalić, jeśli relacja będzie ujemna). Prawdopodobnie RIO będzie ustalało budżet takiej jednostki. Nie wiadomo jednak (przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają takiej sytuacji), czy budżet ustalony przez RIO może zakładać ujemny wskaźnik. Może też potrzebny będzie program naprawczy opracowany przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Literatura

- Babczuk A., *Ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji europejskich*, [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, Zeszyty Naukowe nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
- Kluka L., Kluza K., *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2.
- Łękawa Z., *Zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Miszczuk M., *Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 120-122.
- Patrzalek L., *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, Zeszyty Naukowe nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010
- Piątkowski P., *Dług jednostki samorządu terytorialnego w okresie pokryzysowym. Kierunki rozwoju*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Broł, A. Sztando, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012,
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1241).
- Województwo lubelskie. Podregiony, powiaty, gminy 2012, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2012.

DIVERSITY OF THE FINANCIAL SITUATION OF SELECTED SELF-GOVERNMENT UNITS UNDER INDIVIDUAL DEBT INDICATOR

Summary: Long-term financial forecast can play a significant role as a new tool of assessing the financial situation of the self-government units. The paper presents financial situation of 227 self government units of Lubelskie Voivodeship, which is based on the individual debt indicators of long-term financial forecast. The hypothesis presented at the beginning of the paper is: the situation of self government units with low financial potential or low population is more difficult in comparison to richer and highly populated self-government units. However, the research has not proved the hypothesis. Furthermore, due to high disparities of indicators of the investigating self governments in 2013 and 2014 (and forthcoming years), it is very likely that the estimated data issued by self government are too optimistic. In the result, it is shown that Regional Account Chamber (Regionalna Izba Obrachunkowa) plays a significant role by giving opinions and verifying indicators of the long-term financial forecasts.

Keywords: self-government units, long-term financial forecast, financial situation.