

## **Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenia makroekonomiczne**

**Jerzy Rutkowski\***

**Streszczenie:** *Cel* – celem niniejszego opracowania jest próba oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli w kontekście obowiązującej od 2014 roku formuły limitowania ich zadłużenia. Oznacza to konieczność uwzględnienia w procesie zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego takich kategorii finansowych jak wynik operacyjny, rentowność działalności, zadłużenie i koszty jego obsługi, a także ocenę kondycji finansowej przez pryzmat rekomendowanych przez Ministerstwo Finansów wskaźników analizy finansowej. *Metodologia badania* – prezentowane w niniejszym artykule analizy oparte zostały na danych statystycznych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. W artykule przedstawiono dług publiczny państwa i samorządów oraz działania zmierzające do ich ograniczenia. Omówione zostały wyniki działań zmierzających do zmniejszenia długu publicznego państwa i mechanizmy dostosowania granic zaciągania kredytów przez samorządy do możliwości ich spłacania, co jest szczególnie ważne u progu finansowania udziału własnego w kosztach inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej. *Wynik* – rezultatem analiz jest ocena sytuacji finansowej i rozwiązań w zakresie regulacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na tle długu publicznego Polski i działań zmierzających do jego ograniczenia w warunkach konieczności finansowania kredytowego wkładów własnych w realizację programów perspektywy finansowej 2014–2020.

**Słowa kluczowe:** dług publiczny, państwo, samorząd terytorialny, limity zadłużenia

### **Wprowadzenie**

Dług publiczny jest poważnym problemem gospodarczym współczesnej Polski. W jego strukturze dominuje udział zadłużenia sektora rządowego, nie mniej jednak nie bez znaczenia jest poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Celem niniejszego opracowania jest próba oceny możliwości zaciągania zobowiązań przez samorządy w świetle ograniczeń wynikających z zastosowania wybranych wskaźników analizy finansowej oraz nowej formuły limitowania ich zadłużenia. Kwestia ta jest szczególnie istotna u progu konieczności pozyskiwania środków na współfinansowanie zadań inwestycyjnych, które będą realizowane w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020.

---

\* dr. hab. Jerzy Rutkowski, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, ul. Matejki 22/26, 90–237 Łódź, e-mail: jrutkowski@uni.lodz.pl.

## 1. Dług publiczny i jego główne przyczyny

Dług publiczny to zobowiązania podmiotów sektora finansów publicznych z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, przyjętych depozytów, a także zaciągniętych zobowiązań (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009...: art. 72). Przyczyny długu publicznego mają wieloraki charakter. Długookresowym elementem polskiej gospodarki jest trudny do przełamania deficyt budżetowy. Przyczyny deficytu budżetowego i długu publicznego są ze sobą ściśle powiązane i wynikają z przyjętej polityki dochodów i wydatków budżetowych. Polityka interwencjonizmu gospodarczego może wywołać wzrost produkcji i spadek bezrobocia, z reguły powoduje zwiększenia wydatków budżetowych, które nie jest w pełni skompensowane przez wzrost dochodów podatkowych.

Przyczyną deficytu budżetowego, a zatem i długu publicznego jest także obciążenie wydatkami, które ze względów społecznych nie mogą być ograniczone na drodze redukcji wydatków budżetowych.

Wskazać trzeba także na słabą wydolność systemu ubezpieczeń społecznych, co wywołuje konieczność stosowania znacznych dotacji budżetowych dla ZUS. Często poważną przyczyną zadłużenia jest niższa od zakładanej dynamika gospodarcza, co w konsekwencji rodzi zahamowanie wpływów a tytułu podatków, co generuje spadek dochodów budżetowych. Dopiero z końcem października 2012 roku Ministerstwo Finansów wpłaciło na rzecz Klubu Londyńskiego ostatnią transzę zadłużenia, w wysokości 297 milionów dolarów<sup>1</sup>. Zatem przez ponad 30 lat spłacane były zadłużenia z tytułu nie zawsze racjonalnie zaciągniętych kredytów inwestycyjnych.

Kolejną przyczyną hamującą tempo wzrostu gospodarczego będzie zapewne embargo na polskie produkty, głównie żywnościowe nakładane przez Rosję.

Istnienie długu publicznego wymaga ponoszenia niemałych kosztów jego obsługi, co powiększa poziom zadłużenia.

Dane tabeli 1 wskazują na stabilny poziom udziału długu publicznego w PKB Polski. Jest to z jednej strony wynikiem realizacji planowej strategii zarządzania długiem, która przyjmuje założenia co do minimalizacji ryzyk związanych z jego finansowaniem, a z drugiej strony zmianą rozliczeń z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, która polegała na przejęciu i ograniczeniu składek przekazywanych na rzecz Otwartych Funduszy Emerytalnych (tab. 2).

Pomniejszanie składki przekazywanej do OFE i utworzenie subkonta w ZUS, na którym składka każdego z ubezpieczonych jest waloryzowana przy uwzględnieniu wzrostu PKB i wskaźnika inflacji w poważnym stopniu zmniejszyło deficyt ZUS. Zmiany te spowodowały znaczący spadek zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych, którego udział zadłużenia obniżył się z 0,27% do 0,04%. Należy jednak dodać, że kwoty księgowane na subkontach są w istocie zobowiązaniami przyszłych okresów. Podkreślić trzeba, że dług publiczny na koniec I kwartału 2014 roku uległ dalszemu zmniejszeniu o 100 218,6 mln zł i wyniósł 782 079,1 mln zł, co jest rezultatem transferu środków z OFE do ZUS na kwotę 153 151 mln zł<sup>2</sup>.

Główną składową długu publicznego o największym udziale stanowi zadłużenie sektora rządowego. Wzrosło ono z 692 360,5 mln zł, co stanowiło 92,6% zadłużenia do 813 526,3 mln zł w 2013 roku, co odpowiadało wskaźnikowi udziału 92,2%. Natomiast

<sup>1</sup> <http://wpolityce.pl/polityka/139639-polska-splaca-ostatnia-transze-dlugu-gierka-297-milionow>.

<sup>2</sup> <http://dziennik.pl> (3.02.2014).

dług sektora samorządowego w 2010 roku wynosił 53 319,5 mln zł, co stanowiło 7,2% ogółu długu publicznego i na koniec 2013 roku wzrósł do 68 391,2 mln zł, co odzwierciedla wskaźnik udziału 7,7%. Natomiast na koniec I kwartału 2014 roku zadłużenie tego sektora zmniejszyło się do kwoty 67 936,8 mln zł, co odpowiada wskaźnikowi udziału 8,7%.

**Tabela 1**

Dług publiczny Polski i jego relacje do PKB

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
1.	PKB (w mln zł)	1 416 585,0	1 528 127,0	1 596 378,0	1 636 746,0
2.	Zadłużenie sektora finansów publicznych (w mln zł)	747 899,2	815 346,2	840 476,8	882 279,7
3.	% PKB	52,8	53,4	52,6	53,9
4.	Zadłużenie sektora rządowego (w mln zł)	692 360,5	748 805,9	770 819,5	813 526,3
5.	% PKB	92,6	91,8	91,7	92,2
6.	Zadłużenie sektora samorządowego (w mln zł)	53 319,5	64 261,3	67 398,2	68 391,2
7.	% PKB	7,2	7,9	8,0	7,7
8.	Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych (w mln zł)	2 019,3	2 279,1	2 259,1	380,1
9.	% PKB	0,27	0,28	0,27	0,04

Źródło: <http://stat.gov.pl/index.php>, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>, Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne – część II, Roczne wskaźniki makroekonomiczne – część III, [www.finance.mf.gov.pl/szeregi-czasowe](http://www.finance.mf.gov.pl/szeregi-czasowe). Obliczenia własne.

**Tabela 2**

Ewolucja podziału składki między ZUS i OFE

Wyszczególnienie	1999–2011	2011*	2012	2013	2014	2015–2016	2017**
Składka do ZUS (I filar) (%)	12,22	12,22	12,22	12,22	12,22	12,22	12,22
Składka do ZUS (subkonto) (%)	0	5	5	4,5	4,2	4	3,8
Składka do OFE (II filar) (%)	7,3	2,3	2,3	2,8	3,1	3,3	3,5

\* od maja

\*\* docelowy schemat zgodnie ze zmianami w prawie

Źródło: <http://www.rp.pl/arttykul/728162.html>.

Zarysowana tendencja spadkowa długu samorządowego wynika zapewne z rozpoczęcia procesów dostosowawczych do nowych uwarunkowań systemowych. Niemniej jednak wysoki poziom długu publicznego i wyraźne zagrożenia jego dalszym wzrostem przy jednoczesnym niebezpieczeństwie powiększania zobowiązań, które będą wymagalne w przyszłości, legły podstaw wprowadzenia procedur ograniczających zadłużenie. Rozwiązania te dotyczą także jednostek samorządu terytorialnego i zmierzają do indywidualizacji granic długu poprzez dostosowanie jego dopuszczalnej wysokości do określonej sytuacji finansowej każdej z nich.

## 2. Rozwiązania systemowe w zakresie ograniczenia długu samorządów

Konstytucja Rzeczypospolitej wprowadziła ograniczenie długu publicznego: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których

państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto” (Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997...: art. 216). Konsekwencją wprowadzonego ograniczenia było przyjęcie w ustawie o finansach publicznych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych na wypadek zbliżania się długu publicznego do konstytucyjnie ustalonej, nieprzekraczalnej granicy 60% PKB (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009...: art. 38). Procedury te mają progresywny charakter wraz ze wzrostem zadłużenia i na wypadek osiągnięcia i przekroczenia konstytucyjnej granicy przewidują między innymi okres tylko siedmiu dni na udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych oraz zobowiązują rząd do przedstawienia w ciągu miesiąca odpowiedniego programu naprawczego (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009...: art. 86–88).

Uregulowania dotyczące jednostek samorządu terytorialnego obowiązujące do 2013 roku przewidywały, iż poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego nie mógł przekroczyć 60% planowanych na dany rok dochodów budżetowych, a spłata zadłużenia nie mogła być wyższa od 15% tych dochodów (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009...: art. 243). Te stosunkowo proste, mechaniczne ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, nie nawiązujące do ich sytuacji ekonomicznej, w nowej ustawie zastąpione zostało zindywidualizowanym wskaźnikiem limitującym dług określonym przez stosunkowo złożoną formułę (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009...: art. 243):

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

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie inwestycji, a także wykup papierów wartościowych emitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego i planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zobowiązania te podlegają spłacie, a wyemitowane papiery wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od wymienionych kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n–1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n–2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n–3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Lewa strona przedstawionej wyżej nierówności odzwierciedla udział obciążenia dochodów analizowanej jednostki samorządu terytorialnego spłatą rat kredytowych i odsetek. Z kolei prawa strona formuły reprezentuje średnią arytmetyczną za trzy lata z nadwyżki operacyjnej tj. różnicy między dochodami bieżącymi powiększonymi o wpływy ze sprzedaży majątku a wydatkami bieżącymi odniesioną do dochodów ogółem. Konfrontacja lewej i prawej strony nierówności oznacza, iż średnia arytmetyczna z trzech lat poprzedzających

rok, dla którego ocenia się możliwość zaciągnięcia zobowiązań przez daną jednostkę samorządu terytorialnego wymaga, aby jej wynik operacyjny odniesiony do dochodów był nie mniejszy od przewidywanego udziału spłaty długu i kosztów jego obsługi w dochodach, co zwiększa prawdopodobieństwo spłaty kredytów przez analizowaną jednostkę samorządu terytorialnego, a także oddziałuje stabilizująco na jej sytuację finansową.

Omawiany sposób limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest swego rodzaju miarą oceny ich zdolności kredytowej (Chojna-Duch 2010: 313–314).

Przedstawiona formuła matematyczna limitowania zadłużenia nie jest skomplikowana, nie mniej jednak może być trudna dla części radnych i członków zarządu (Kosikowski 2010: 538).

Główną przesłanką wprowadzenia nowych rozwiązań była konieczność zahamowania zadłużania samorządów (Karolewska, Marchewka-Bartkowiak 2011: 1–4). W porównaniu z poprzednio obowiązującymi zasadami wprowadzenie omawianej formuły wiąże zdolność do zaciągania kredytów z wynikami ekonomicznymi analizowanej jednostki. Powstaje pytanie jaka jest kondycja finansowa samorządów w pierwszym okresie funkcjonowania nowych zasad limitowania zadłużenia. Dodać trzeba, że finansowanie inwestycji samorządowych drogą zaciągania kredytów umożliwi szybsze zaspokojenie potrzeb lokalnych. Zatem deficyty budżetowe samorządów nie muszą być postrzegane jako zjawisko negatywne i przejaw nieracjonalnej polityki finansowej (Wernik 2011: 84–85).

### 3. Wskaźniki stosowane do limitowania zadłużania jednostek samorządu terytorialnego

Analiza finansowa jest fundamentalnym narzędziem oceny kondycji finansowej szeroko stosowanym w ocenie sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Na wysoką ocenę zasługuje wprowadzenie przez Ministerstwo Finansów zasad analizy finansowej jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup>. Poniżej przedstawione zostaną tylko te wskaźniki, które mają zastosowanie w procedurach limitowania zadłużenia i które odzwierciedlają sytuację finansową tych jednostek.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania najważniejsze są zatem dwa wskaźniki:

1. Wskaźnik oznaczony jako „B”, stanowi relację sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku danej jednostki samorządu terytorialnego do dochodów ogółem:

$$B = \frac{No + Sm}{Do}$$

gdzie:

No – nadwyżka operacyjna,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Do – dochody ogółem.

Niebezpieczna jest ujemna wartość prezentowanego wskaźnika. Pokazuje ona, że dana jednostka samorządu terytorialnego nie osiąga nadwyżki operacyjnej i nie jest to kompensowane wpływami ze sprzedaży majątku.

<sup>3</sup> [www.finance.mf.gov.pl%2Fdocuments%2F766655%2F2237908%2FWska%25C5%25BCniki%2B\\_2010-2012\\_wstep.pdf](http://www.finance.mf.gov.pl%2Fdocuments%2F766655%2F2237908%2FWska%25C5%25BCniki%2B_2010-2012_wstep.pdf).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, na zbieżność omawianej formuły ze składowymi prawej strony nierówności wyznaczającej granice zadłużenia każdej z jednostek samorządu terytorialnego.

- Wskaźnik oznaczony jako „Z”, wyraża stosunek odsetek i rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów oraz środków na wykup wyemitowanych papierów do dochodów ogółem.

$$Z = \frac{R + O}{Do}$$

gdzie:

O – odsetki od zaciągniętych kredytów,

R – kwota spłaty rat kapitałowych i odsetek od kredytów zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego,

Do – dochody ogółem.

Podkreślenia wymaga zbieżność omawianej formuły z lewą stroną nierówności limitującej zadłużenie każdej z jednostek samorządu terytorialnego. O zdolności do finansowania zadłużenia świadczy nadwyżka średniej arytmetycznej ze wskaźników „B” z trzech kolejnych lat poprzedzających rok budżetowy nad wskaźnikiem „Z” oszacowanym dla roku budżetowego.

#### **4. Próba oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitowania zadłużenia**

Przedstawione poniżej analizy zostały oparte o aktualne dane liczbowe Ministerstwa Finansów<sup>4</sup>. W zakresie wskaźnika „Z” przyjęto dane z 2013 roku. Dane statystyczne pokazują, iż średnia wskaźników „Z” za 2012 rok jest wyraźnie wyższa niż za 2011 rok, wzrost w 2013 roku jest niższy niż w 2012 roku. Zmniejszający się przyrost wskaźnika „Z” oraz oddziaływanie mechanizmów ograniczających zadłużenie oznacza, iż przyjęcie na 2013 rok omawianego wskaźnika z 2013 roku nie powoduje istotnego odkształcenia oszacowań od rzeczywistości.

Odnosnie wskaźnika „B” oparto się na średnich arytmetycznych. Oznacza to, że uwzględnione zostały dane ze wszystkich jednostek samorządu poszczególnych szczebli. Dane Ministerstwa Finansów wyróżniają siedem typów jednostek samorządu terytorialnego. Są to gminy wiejskie, gminy miejskie, gminy wiejsko-miejskie, miasta na prawach powiatu, metropolie, powiaty i województwa. Kategoria „metropolie” obejmuje: Wrocław, Bydgoszcz, Lublin, Łódź, Kraków, m. st. Warszawę, Rzeszów, Białystok, Gdańsk, Katowice, Poznań i Szczecin<sup>5</sup>.

Dane tabeli 3 uszeregowano w porządku malejących różnic między wskaźnikiem obrazującym relację średniej nadwyżki operacyjnej z lat 2010–2012 do dochodów poszczególnych grup jednostek samorządu terytorialnego. Im ta różnica jest większa, tym wyższy limit dopuszczalnego zadłużenia i kosztów jego obsługi. Trzeba dodać, że niewielka różnica między wskaźnikami, a także jej ujemna wartość nie przesądza o braku możliwości pozyskiwania środków finansowych, nie mniej jednak wskazują na trudności finansowe

<sup>4</sup> [www.finance.mf.gov.pl/pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania](http://www.finance.mf.gov.pl/pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania).

<sup>5</sup> Tamże.

i z reguły konieczność korzystania z nietypowych, często kontrowersyjnych procedur finansowania.

**Tabela 3**

Wskaźniki do oceny zdolności kredytowej poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego

Lp.	Wyszczególnienie	Z <sub>13</sub>	B	B - Z <sub>13</sub>	Wskaźniki B		
					2011	2012	2013
1.	Województwa	5,5	10,9	5,4	10,6	11,5	10,6
2.	Metropolie	7,4	9,1	1,7	8,9	7,7	10,7
3.	Gminy wiejskie	8,9	9,5	0,6	8,2	9,5	10,8
4.	Gminy miejskie	8,5	9,0	0,5	8,3	8,5	10,1
5.	Gminy miejsko-wiejskie	9,7	9,0	-0,7	7,9	8,5	10,2
6.	Powiaty	7,6	6,0	-1,6	6,2	5,6	6,2
7.	Miasta na prawach powiatu	10,3	7,7	-2,6	7,7	7,6	8,0

Źródło: [www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania](http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania). Obliczenia własne.

W najkorzystniejszej sytuacji znajdują się samorzady szczebla wojewódzkiego, w przypadku których omawiana różnica wynosi 5,4 pkt. Wynik finansowy budżetów województw na działalności bieżącej był dodatni i w roku 2012 wzrastał z 1512 mln zł do 1721 mln zł tj. o 13,8%, by w roku następnym spaść do 1 588 mln zł tj. o 7,7%.

Wynik na działalności majątkowej w całym okresie był ujemny. Wynosił on odpowiednio -2784 mln zł, -2245 mln zł i -1995 mln zł. Ta różnica oznaczała ujemny wynik finansowy z całokształtu działalności, który poprawiał się z -1272 mln zł do -406 mln zł. W analizowanym okresie wszystkie województwa wypracowały nadwyżkę operacyjną.

Dla dwunastu miast zakwalifikowanych jako metropolie oszacowany przeciętny wynik nadwyżki wskaźnika „B” nad „Z” wyniósł 1,7 punktu. Wszystkie metropolie osiągnęły w analizowanym okresie nadwyżkę operacyjną.

Współczynnik (B - Z<sub>13</sub>) wyznaczony dla gmin wiejskich ukształtował się na poziomie 0,6, dla gmin miejskich wyniósł 0,5, a dla gmin miejsko-wiejskich -0,7. Wynik finansowy gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich (dane dotyczące nadwyżki operacyjnej tej grupy jednostek samorządu terytorialnego Ministerstwo Finansów ujmuje łącznie) na działalności bieżącej był dodatni i wzrastał z 5428 mln zł do 7340 mln zł tj. o 35,2%. Natomiast wynik na działalności majątkowej był ujemny i w poszczególnych latach kształtował się odpowiednio na poziomie: -9283 mln zł, -6325 mln zł oraz -6740 mln zł. 2388 gmin osiągnęło nadwyżkę operacyjną, natomiast 26 gmin nie wypracowało tej nadwyżki.

Kolejną grupę wyodrębnioną w niniejszym opracowaniu stanowią powiaty. Współczynnik (B - Z<sub>13</sub>) ukształtował się na poziomie -1,6 pkt. Wyniki powiatów na działalności bieżącej były w analizowanym okresie zmienne. W całym okresie wynik ten był dodatni ale zmienny w czasie. W 2011 roku ukształtował się na poziomie 1268 mln zł, a w roku następnym spadł do kwoty 1092 tys. zł tj. o 13,9%, by w kolejnym roku wzrosnąć do 1256 mln zł, co odpowiada wskaźnikowi 15,0%. Na działalności majątkowej powiaty w całym okresie analizy ponosiły straty. W 2011 roku strata wyniosła -1775 mln zł, w roku następnym zmniejszyła się do kwoty 1045 mln zł tj. o 41,1%. 304 powiaty osiągnęły w analizowanym okresie nadwyżkę operacyjną, natomiast 10 powiatów jej nie osiągnęło.

W najtrudniejszej sytuacji znajdują się miasta na prawach powiatu. Średnia arytmetyczna różnicy pomiędzy wskaźnikami „B” i „Z” była równa 0,9, co oznacza, że część spośród

nich może mieć trudności w zakresie ubieganie się o finansowanie kredytowe. Trzeba dodać, że nie ma pełnej zgodności między zakresem sprawozdawczości finansowej publikowanej przez Ministerstwo Finansów dotyczącej analizy wskaźnikowej i nadwyżki finansowej. W tym drugim układzie nie wyodrębniono metropolii, zatem ich wyniki finansowe zostały ujęte w grupie miast na prawach powiatu. 10 spośród 79 miast na prawach powiatu nie wypracowało nadwyżki operacyjnej. W zakresie działalności bieżącej ich wynik finansowy wzrósł z 2788 mln zł do 4152 mln zł tj. o 48,9%. Ujemny wynik finansowy na działalności majątkowej zmniejszył się z -7438 mln zł do -4888 mln zł tj. o 34,7%. 63 miasta na prawach powiatu osiągnęły nadwyżkę operacyjną, działalność trzech miast zakończyła się stratami.

### **Uwagi końcowe**

Nie ulega wątpliwości, że funkcjonujące do 2013 roku ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego miały wysoce mechaniczny charakter – przewidywały, że przypadające w danym roku raty kredytów i pożyczek, wykup obligacji wraz z odsetkami oraz koszty gwarancji i poręczeń nie mogą być wyższe niż 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów, a kwota długu jednostek samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% zrealizowanych dochodów w danym roku. Krytykowany był mechaniczny charakter tych rozwiązań, nieuwzględniający indywidualnej sytuacji jednostki samorządu. Obowiązujące od 2014 roku formuły, których pierwsze rezultaty są przedmiotem niniejszego opracowania nawiązują do sytuacji finansowej jednostki poprzez uwzględnienie wyniku operacyjnego z ostatnich trzech lat odniesionego do dochodów i postawienie wymogu, aby relacja ta była większa od udziału obciążeń spłatą zadłużenia w dochodach ogółem. Kontrowersję wywołuje tu opieranie się na danych liczbowych pochodzących tylko z przeszłości.

Wprowadzenie nowych zasad spowodowało, że nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mogły uchwalić budżet na kolejny rok. Dotyczy to tych samorządów, które nie wypracowują nadwyżki operacyjnej. W takiej sytuacji budżet opracowuje właściwa Regionalna Izba Obrachunkowa, co powinno mieć jednak przejściowy charakter.

Nie ulega także wątpliwości, że w warunkach wzrastającego długu publicznego (mimo jego formalnego spadku) celem nowej formuły jest oddłużenia samorządów. Zebrane wyniki w tym zakresie zasługują na pozytywną ocenę. Ustalenie okresu przejściowego między uchwaleniem Ustawy o finansach publicznych a momentem wejścia w życie nowej formuły limitowania zadłużenia mogło być wykorzystane na procesy dostosowawcze. Jednak trzeba podkreślić, że jedynie kondycja finansowa samorządów regionalnych i metropolii jest zadowalająca. Kondycja finansowa pozostałych grup jednostek samorządowych nie jest łatwa, co nie wyklucza możliwości występowania w każdej z nich samorządów o dużych możliwościach finansowania zwrotnego.

Samorządy stoją przed trudnym zadaniem pozyskiwania nowych źródeł finansowania wydatków. W grę wchodzi w tym zakresie także niestandardowe, często budzące kontrowersje działania.

Funkcjonowanie i możliwości wykorzystania zasygnalizowanych metod pozyskiwania środków wymaga prowadzenia badań nad uwarunkowaniami ich praktycznego wykorzystania.



## Literatura

- Chojna-Duch E. (2010), *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K. (2011), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, Infos nr 2 z 2011 r, Biuro Analiz Sejmowych.
- Kosikowski C. (2010), *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157 poz. 1240.
- Wernik A. (2011), *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Źródła internetowe:
- <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>.
- [www.finance.mf.gov.pl/web/wp/szeregi-czasowe](http://www.finance.mf.gov.pl/web/wp/szeregi-czasowe).
- <http://wpolityce.pl/polityka/139639-polska-splaca-ostatnia-transze-dlugu-gierka-297-milionow>
- [www.rp.pl/artukul/728162.html](http://www.rp.pl/artukul/728162.html)
- [dziennik.pl](http://dziennik.pl).
- [www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/5185482/Wska%C5%BCniki+\\_2010-2012\\_wstep.pdf](http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/5185482/Wska%C5%BCniki+_2010-2012_wstep.pdf).
- [www.finance.mf.gov.pl/pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania](http://www.finance.mf.gov.pl/pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania).

### THE FINANCIAL SITUATION OF THE LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND ACCORDING TO THE NEW RULES OF LIMITING DEBT – THE MACROECONOMIC PERSPECTIVE

**Abstract:** The article presents some evidence for the introduction in 2014 of new rules limiting debt of local governments. Statistical analysis of the distribution of the financial results of each group of local governments indicates that the financial situation of some local governments is difficult. The highest back financing possibilities have regional administrative structures. Other groups of local governments have limited possibilities of debt, in the most difficult situation are districts which do not have the possibility of further indebtedness.

**Keywords:** public debt, central government, local governments, debt limits

## Cytowanie

- Rutkowski J. (2015), *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenia makroekonomiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 873, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 77, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 277–285; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).

