

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**271**

# Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Tom 1



Redaktorzy naukowi

**Adam Kopiński, Tomasz Słoński,  
Bożena Ryszawska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Redaktorzy Wydawnictwa: Elżbieta Kozuchowska, Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://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 978-83-7695-219-2 (całość)**

**ISBN 978-83-7695-223-9 t. 1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
<b>Abdul Nafea Al Zararee, Abdulrahman Al-Azzawi:</b> The impact of free cash flow on market value of firm.....	13
<b>Tomasz Berent, Sebastian Jasinowski:</b> Financial leverage puzzle – preliminary conclusions from literature review .....	22
<b>Michał Buszko:</b> Zarządzanie ryzykiem konwersji kapitału nieruchomości ( <i>equity release</i> ) .....	40
<b>Magdalena Bywalec:</b> Jakość portfela kredytów mieszkaniowych w Polsce w latach 2007-2011 .....	49
<b>Jolanta Ciak:</b> Model of public debt management institutions in Poland and the models functioning within the European Union .....	59
<b>Leszek Czapiewski, Jarosław Kubiak:</b> Syntetyczny miernik poziomu asymetrii informacji (SMAI) .....	68
<b>Anna Doś:</b> Low-carbon technologies investment decisions under uncertainty created by the carbon market.....	79
<b>Justyna Dyduch:</b> Ocena efektywności kosztowej inwestycji proekologicznych.....	88
<b>Ewa Dziawgo:</b> Analiza własności opcji <i>floored</i> .....	100
<b>Ryta Dziemianowicz:</b> Kryzys gospodarczy a polityka podatkowa w krajach UE.....	113
<b>Józefa Famielec:</b> Finansowanie zreformowanej gospodarki odpadami komunalnymi .....	123
<b>Anna Feruś:</b> The use of data envelopment analysis method for the estimation of companies' credit risk .....	133
<b>Joanna Fila:</b> Europejski instrument mikrofinansowy Progress wsparciem w obszarze mikrofinansów.....	144
<b>Sławomir Franek:</b> Ocena wiarygodności prognoz makroekonomicznych – doświadczenia paktu stabilności i wzrostu a wieloletnie planowanie budżetowe .....	152
<b>Paweł Galiński:</b> Produkty i usługi bankowe dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	162
<b>Alina Gorczyńska, Izabela Jonek-Kowalska:</b> Kwity depozytowe jako źródło finansowania podmiotów gospodarczych w warunkach globalizacji rynków finansowych .....	172
<b>Jerzy Grabowiecki:</b> Financial structure and organization of <i>keiretsu</i> – Japanese business groups.....	181

<b>Sylwia Grenda:</b> Ryzyko cen transferowych w działalności przedsiębiorstw powiązanych .....	191
<b>Maria Magdalena Grzelak:</b> Ocena związków pomiędzy nakładami na działalność innowacyjną a konkurencyjnością przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce.....	202
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Finanse publiczne w Polsce w świetle paktu stabilności .....	214
<b>Agnieszka Janeta:</b> Rynkowe wskaźniki oceny stanu finansów publicznych na przykładzie wybranych krajów strefy euro .....	226
<b>Agnieszka Janeta:</b> Obligacje komunalne jako instrument finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego.....	236
<b>Bogna Janik:</b> Efficiency of investment strategy of Socially Responsible Funds Calvert.....	247
<b>Anna Jarzębska:</b> Obszary zarządzania płynnością finansową w publicznej szkole wyższej .....	256
<b>Tomasz Jewartowski, Michał Kaldoński:</b> Struktura kapitału i dywersyfikacja działalności spółek rodzinnych notowanych na GPW .....	265
<b>Marta Kacprzyk, Rafał Wolski, Monika Bolek:</b> Analiza wpływu wskaźników płynności i rentowności na kształtowanie się ekonomicznej wartości dodanej na przykładzie spółek notowanych na GPW w Warszawie.....	279
<b>Arkadiusz Kijek:</b> Modelowanie ryzyka sektorowego przy zastosowaniu metody harmonicznej .....	289
<b>Anna Kobialka:</b> Analiza dochodów gmin województwa lubelskiego w latach 2004-2009.....	302
<b>Anna Korombel:</b> Zarządzanie ryzykiem w praktyce polskich przedsiębiorstw .....	313
<b>Anna Korzeniowska, Wojciech Misterek:</b> Znaczenie instytucji otoczenia biznesu we wdrażaniu innowacji MŚP.....	322
<b>Magdalena Kowalczyk:</b> Wykorzystanie narzędzi rachunkowości zarządczej w sektorze finansów publicznych.....	334
<b>Mirosław Kowalewski, Dominika Siemianowska:</b> Zarządzanie kosztami za pomocą zarządzania przez cele na przykładzie zakładu przetwórstwa mięsnego X .....	343
<b>Paweł Kowalik, Błażej Prus:</b> Analiza wyznaczania kwoty na wyrównanie dochodów w krajowych niemieckich systemach wyrównania finansowego na przykładzie 2011 roku.....	353
<b>Sylwester Kozak, Olga Teplova:</b> Covered bonds and RMBS as secured funding instruments for the real estate market in the EU.....	367
<b>Małgorzata Kożuch:</b> Preferencje podatkowe jako narzędzia subsydiowania przedsięwzięć ochrony środowiska .....	378
<b>Marzena Krawczyk:</b> Gotowość inwestycyjna determinantą pozyskiwania kapitału od aniołów biznesu .....	388

<b>Marzena Krawczyk:</b> Teoria hierarchii źródeł finansowania w praktyce innowacyjnych MŚP w Polsce .....	397
<b>Jarosław Kubiak:</b> Planowanie należności na podstawie cyklu ich rotacji określonego według zasady lifo oraz według wartości średniej .....	407
<b>Iwa Kuchciak:</b> <i>Crowdsourcing</i> w kreowaniu wartości przedsiębiorstwa.....	418
<b>Marcin Kuzel:</b> Chińskie inwestycje bezpośrednie na świecie – skala, kierunki i motywy ekspansji zagranicznej .....	427
<b>Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzczak:</b> Progresja podatkowa a redystrybucja dochodów .....	439
<b>Katarzyna Lisińska:</b> Struktura kapitałowa przedsiębiorstw produkcyjnych w Polsce, Niemczech i Portugalii .....	449
<b>Joanna Lizińska:</b> Problem doboru portfela porównawczego w długookresowej ewaluacji efektów kolejnych emisji akcji .....	459
<b>Bogdan Ludwiczak:</b> Wykorzystanie metody VaR w procesie pomiaru ryzyka.....	468
<b>Justyna Łukomska-Szarek:</b> Ocena zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004-2010.....	480
<b>Agnieszka Majewska:</b> Wykorzystanie opcji quanto w zarządzaniu ryzykiem pogodowym w przedsiębiorstwach sektora energetycznego.....	490
<b>Monika Marcinkowska:</b> Rachunkowość społeczna – czyli o pomiarze wyników przedsiębiorstw w kontekście oczekiwań interesariuszy .....	502

## Summaries

<b>Abdul Nafea Al Zararee:</b> Wpływ wolnych przepływów pieniężnych na wartość rynkową firmy .....	21
<b>Tomasz Berent, Sebastian Jasinowski:</b> Dźwignia finansowa – wstępne wnioski z przeglądu literatury.....	39
<b>Michał Buszko:</b> Risk management of real estate equity release .....	48
<b>Magdalena Bywalec:</b> The quality of the portfolio of housing loans in Poland in 2007-2011 .....	58
<b>Jolanta Ciak:</b> Model instytucji zarządzania długiem publicznym w Polsce na tle modeli funkcjonujących w Unii Europejskiej .....	67
<b>Leszek Czapiewski, Jarosław Kubiak:</b> Synthetic measure of the degree of information asymmetry .....	78
<b>Anna Doś:</b> Decyzje o inwestycjach w technologii obniżające emisję CO <sub>2</sub> w warunkach niepewności stwarzanej przez europejski system handlu emisjami.....	87
<b>Justyna Dyduch:</b> Assessment of cost effectiveness of proecological investments .....	99
<b>Ewa Dziawgo:</b> The analysis of the properties of floored options .....	112

<b>Ryta Dziemianowicz:</b> Economic crisis and tax policy in the EU countries ...	123
<b>Józefa Famielec:</b> Financing of reformed economy of municipal waste .....	132
<b>Anna Feruś:</b> Wykorzystanie metody granicznej analizy danych do oceny ryzyka kredytowego przedsiębiorstw .....	143
<b>Joanna Fila:</b> The European Progress Microfinance Facility as an example of the support in microfinance .....	151
<b>Sławomir Franek:</b> Credibility of macroeconomic forecasts – experiences of stability and growth pact and multi-year budgeting planning .....	161
<b>Paweł Galiński:</b> Banking products and services for local governments in Poland .....	171
<b>Alina Gorczyńska, Izabela Jonek-Kowalska:</b> Depositary receipts as a source of businesses entities financing in the conditions of globalization of financial markets .....	180
<b>Jerzy Grabowiecki:</b> Struktura finansowa i organizacja japońskich grup kapitałowych <i>keiretsu</i> .....	190
<b>Sylwia Grenda:</b> Transfer pricing risk in the activity of related companies ....	201
<b>Maria Magdalena Grzelak:</b> Assessment of relationship between outlays on innovation and competitiveness of food industry enterprises in Poland....	213
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Public finance in Poland in the perspective of the Stability and Growth Pact .....	225
<b>Agnieszka Janeta:</b> Market indicators assessing the state of public finances: the case of selected euro zone countries.....	235
<b>Agnieszka Janeta:</b> Municipal bonds as a financing instrument for local and regional development.....	246
<b>Bogna Janik:</b> Efektywność strategii inwestycyjnych funduszy społecznie odpowiedzialnych Calvert .....	255
<b>Anna Jarzębska:</b> Areas of liquidity management in public university .....	264
<b>Tomasz Jewartowski, Michał Kaldoński:</b> Capital structure and diversification of family firms listed on the Warsaw Stock Exchange .....	278
<b>Marta Kacprzyk, Rafał Wolski, Monika Bolek:</b> Liquidity and profitability ratios influence on economic value added basing on companies listed on the Warsaw Stock Exchange.....	288
<b>Arkadiusz Kijek:</b> Sector risk modelling by harmonic method .....	301
<b>Anna Kobiałka:</b> Analysis of revenue of Lublin Voivodeship communes in 2004-2009 .....	312
<b>Anna Korombel:</b> Risk management in practice of Polish companies.....	321
<b>Anna Korzeniowska, Wojciech Misterek:</b> The role of business environment institutions in implementing SMEs' innovations .....	333
<b>Magdalena Kowalczyk:</b> Using tools of managerial accounting in public finance sector .....	342

<b>Mirosław Kowalewski, Dominika Siemianowska:</b> Cost management conducted with the utilization of Management by Objectives on an example of meat processing plant.....	352
<b>Paweł Kowalik, Błażej Prus:</b> The analysis of determining the amount of the financial equalization in German's national financial equalization systems on the example of 2011 .....	366
<b>Sylwester Kozak, Olga Teplova:</b> Listy zastawne i RMBS jako bezpieczne instrumenty finansujące rynek nieruchomości w UE .....	377
<b>Małgorzata Kożuch:</b> Tax preferences as the instrument of subsidizing of ecological investments.....	387
<b>Marzena Krawczyk:</b> Investment readiness as a determinant for raising capital from business angels .....	396
<b>Marzena Krawczyk:</b> Theory of financing hierarchy in the practice of innovative SMEs in Poland.....	406
<b>Jarosław Kubiak:</b> The receivables level planning on the basis of cycle of rotation determined by the LIFO principles and by average value .....	417
<b>Iwa Kuchciak:</b> Crowdsourcing in the creation of bank company value .....	426
<b>Marcin Kuzel:</b> Chinese foreign direct investment in the world – scale, directions and determinants of international expansion .....	438
<b>Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzcyk:</b> Tax progression vs. income redistribution.....	448
<b>Katarzyna Lisińska:</b> Capital structure of manufacturing companies in Poland, Germany and Portugal.....	458
<b>Joanna Lizińska:</b> The long-run abnormal stock returns after seasoned equity offerings and the choice of the reference portfolio .....	467
<b>Bogdan Ludwiczak:</b> The VAR approach in the risk measurement .....	479
<b>Justyna Łukomska-Szarek:</b> Assessment of debt of local self-government units in Poland in the years 2004-2010.....	489
<b>Agnieszka Majewska:</b> Weather risk management by using quanto options in enterprises of the energy sector.....	501
<b>Monika Marcinkowska:</b> “Social accounting” – or how to measure companies’ performance in the context of stakeholders’ expectations .....	525

**Justyna Łukomska-Szarek**

Politechnika Częstochowska

---

## **OCENA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE W LATACH 2004-2010**

---

**Streszczenie:** W niniejszym artykule podjęto próbę oceny poziomu zadłużenia samorządów terytorialnych w latach 2004-2010. Przedmiotem dociekań naukowych jest przedstawienie podstawowych pojęć z omawianej tematyki, zwłaszcza w zakresie zmian wprowadzonych przez nową Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Nowa ustawa wprowadza instytucję indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, który jest uzależniony od sytuacji finansowej samorządu w ciągu trzech lat poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania. Nowe regulacje ograniczające limit zadłużenia będą miały zastosowanie do uchwał budżetowych na 2014 r.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, dług publiczny, indywidualny wskaźnik zadłużenia.

### **1. Wstęp**

Korzystając ze zwrotnych źródeł zasilania finansowego, należy mieć na uwadze przede wszystkim zapewnienie płynności finansowej w gospodarce budżetowej, zwłaszcza gdy tempo realizacji wydatków jest szybsze niż tempo gromadzenia dochodów w ciągu roku budżetowego. Zwrotne zasilanie finansowe może mieć oprócz pozytywnych także negatywne skutki. Mimo że umożliwia przyspieszenie tempa rozwoju samorządów terytorialnych przez realizację inwestycji, a także wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, to powoduje określone skutki obciążające budżet z tytułu spłaty kapitału i odsetek. Aby obniżyć ryzyko niewypłacalności, istotne jest właściwe zarządzanie długiem przez między innymi dywersyfikację kanałów dystrybucji długu, minimalizowanie kosztów jego obsługi i ryzyka finansowego. Ważny jest także dobór właściwych wskaźników kwantyfikacji zadłużenia, ponieważ ustalone ustawowo granice zadłużenia często będą decydowały o możliwościach rozwoju samorządów terytorialnych. Jeżeli wskaźniki kształtują się powyżej określonych granic, może to w konsekwencji powodować niebezpieczeństwo utraty możliwości finansowania bieżącej działalności. Celem niniejszego opracowania jest podjęcie rozważań w zakresie ustawowych regulacji poziomu zadłużenia samorządów terytorialnych. W szczególności dociekania naukowe dotyczą



indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który ma obowiązywać od 2014 r. Okres badawczy obejmuje lata 2004-2010.

## 2. Pojęcie i kwantyfikacja zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego jest sumą zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków publicznych przewyższających dochody, jakie mogą być przeznaczone na ich pokrycie [Glumińska-Pawlic 2005, s. 285]. Należy podkreślić, że regulacje prawne w Polsce dopuszczają do końca 2013 r. dwa limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, tj. dotyczący łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego oraz łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów, pożyczek, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz wykupów papierów wartościowych, a także kosztów obsługi długu. Ustawowe wskaźniki zadłużenia prezentują dane przedstawione w tab. 1.

**Tabela 1.** Wskaźniki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Nazwa wskaźnika	Formuła obliczenia	Charakterystyka
1	2	3
<b>Wskaźnik ogólnego zadłużenia</b> (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych)	$\left( \frac{Z_o}{D_o} \right) \leq 60\%$ gdzie: $Z_o$ – łączna kwota długu JST, $D_o$ – dochody ogółem budżetu	Łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym
	$\left( \frac{Z_o}{D_{pl}} \right) \leq 60\%$ gdzie: $D_{pl}$ – planowane dochody ogółem budżetu	W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu JST na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki
<b>Poziom obsługi zadłużenia</b> (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych)	$\left( \frac{R + O}{D_{pl}} \right) \leq 15\%$ gdzie: $R$ – planowana łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, $O$ – planowane odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji	Poziom obsługi zadłużenia nie może być większy od 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST

Tabela 1.

1	2	3
	$PDP > 55\%PKB \Rightarrow \left( \frac{R + O}{D_{pl}} \right) \leq 12\%$ <p>PDP – państwowy dług publiczny, PKB – produkt krajowy brutto</p>	Poziom obsługi zadłużenia nie może być większy od 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekraczał 55%
<b>Indywidualny wskaźnik zadłużenia</b> (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)	$\left( \frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$ <p>gdzie:  <i>D</i> – dochody ogółem budżetu  <i>Db</i> – dochody bieżące,  <i>Sm</i> – dochody ze sprzedaży majątku,  <i>Wb</i> – wydatki bieżące,  <i>n</i> – rok budżetowy, dla którego ustalana jest relacja,  <i>n-1</i> – rok poprzedzający rok budżetowy, <i>n-2</i> – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,  <i>n-3</i> – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata</p>	Poziom obsługi zadłużenia do planowanych dochodów ogółem budżetu JST nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. ...; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...].

W przypadku limitów dotyczących wskaźnika ogólnego zadłużenia należy podkreślić, że ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych między innymi w związku ze środkami (unijnymi) określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi tymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę, że obowiązujące limity nie są efektywnym narzędziem umożliwiającym zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza jego kontrolę [Łękawa 2011, s. 185]. Konstrukcja wskaźnika ogólnego zadłużenia stanowi zależność zobowiązań do dochodów ogółem, a brak odniesienia do wydatków nie określa w pełni możliwości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Należy także wskazać, że dochody budżetowe uwzględniają zazwyczaj także dochody jednorazowe, niepowtarzalne, takie jak dochody ze sprzedaży majątku, dochody kapitałowe, co w konsekwencji może prowadzić do zniekształcenia rzeczywistego poziomu zadłużenia [Jastrzębska 2009a, s. 104-105]. Wynika to przede wszystkim z tego, że ustalone limity wskaźników zadłużenia są jednakowe dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, nie uwzględniono w nich potencjału finansowego tych podmiotów, zwłaszcza wyniku

finansowego budżetu, co w efekcie nie gwarantuje bezproblemowej spłaty zobowiązań przy niskim poziomie wskaźników, jak również trudności z terminowym regulowaniem zobowiązań w sytuacji, gdy zadłużenie oscyluje na granicy limitu. Niejednokrotnie stanowi także barierę rozwoju jednostek samorządu terytorialnego [Owsiak 2009, s. 329-330]. Jak podkreśla M. Jastrzębska, nie można uznać, że normy prawne w jakikolwiek sposób wymuszają zarządzanie długiem [Jastrzębska 2009b, s. 5]. Niewątpliwie jednak wpływają bezpośrednio na proces zarządzania, gdyż sztywno wytyczają obszar możliwych działań zarządczych dotyczących długu jednostek samorządu terytorialnego [Poniatowicz, Salachna, Perło 2010, s. 79].

Nowa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadza instytucję indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, który jest uzależniony od sytuacji finansowej samorządu w ciągu trzech lat poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania. Przy wyliczaniu wyżej wymienionej relacji jednostki samorządu terytorialnego dla roku poprzedzającego rok budżetowy winny przyjmować planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu, natomiast dla poprzednich dwóch lat wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Zgodnie z nową Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do 2013 r. włącznie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego będą miały nadal zastosowanie dwa wskaźniki wynikające z Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, ograniczające poziom zadłużenia – identyczne dla wszystkich podmiotów. Nowe regulacje ograniczające limit zadłużenia zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych będą miały zastosowanie do uchwał budżetowych na 2014 r. Niemniej podjęto monitorowanie limitów wynikających ze średnich obliczonych według nowych zasad dla lat 2010-2013, co ma pozwolić na ocenę funkcjonowania nowej regulacji, zanim stanie się obowiązującą normą, z drugiej zaś strony umożliwi samorządom terytorialnym dostosowanie ich sytuacji finansowej do wymogów nowej ustawy [Łukomska-Szarek 2011, s. 123].

### **3. Poziom i struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010**

Dokonując analizy wskaźnikowej ogólnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, można wskazać, że w latach 2004-2007 udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem charakteryzował się stałą tendencją spadkową, z poziomu 20,9% zmniejszył się do 19,7% (tab. 1). Natomiast lata 2008-2010 charakteryzowały się eskalacją poziomu zadłużenia z 20,2 do 33,8%. Wzrost zadłużenia w badanym okresie wynikał z podjętej działalności inwestycyjnej przez samorządy terytorialne (wydatki majątkowe w 2008 r. stanowiły 31,9 mld zł, natomiast w 2010 r. 44,2 mld zł). Władze samorządowe korzystały częściej ze zwrotnych źródeł finansowania inwestycji, a zwłaszcza z kredytów, pożyczek i emitowanych papierów dłuż-

nych, co wynikało głównie z częściowego niedoboru własnych środków finansowych (w latach 2008-2010 jednostki samorządu terytorialnego ogółem generowały deficyt budżetowy, który z 2,6 mld zł w 2008 r. zwiększył się do 14,9 mld zł w roku 2010).

**Tabela 2.** Wskaźnik zobowiązań ogółem w relacji do dochodów ogółem poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
JST ogółem	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0	33,8
Gminy, w tym:	18,7	17,6	18,5	17,5	17,4	22,5	30,3
– miejskie	19,6	19,8	21,3	19,6	19,5	25,8	32,4
– miejsko-wiejskie	17,0	15,7	16,0	19,5	18,7	23,9	32,7
– wiejskie	16,7	14,3	15,0	14,4	13,8	17,2	26,9
Miasta na prawach powiatu	30,0	28,7	27,6	24,0	25,8	37,2	43,5
Powiaty	11,9	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5	24,2
Województwa	8,1	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6	30,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

**Tabela 3.** Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
JST ogółem	4,2	5,5	7,2	8,1	6,4	4,5	5,0
Gminy, w tym:	4,8	5,6	5,4	5,9	5,2	4,8	5,6
– miejskie	5,3	5,2	6,1	6,4	5,8	5,3	6,1
– miejsko-wiejskie	4,4	5,3	5,1	6,2	5,5	5,0	5,9
– wiejskie	4,7	6,4	5,1	5,2	4,4	4,1	4,9
Miasta na prawach powiatu	5,8	6,5	6,3	6,9	5,8	5,4	6,7
Powiaty	3,5	4,3	5,1	5,9	4,9	4,2	4,9
Województwa	2,5	5,4	12,1	13,8	9,5	3,6	2,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Poprawa sytuacji finansowej JST w 2008 r. umożliwiła zaciągnięcie większych zobowiązań, ich udział w relacji do dochodów ogółem wzrósł bowiem do 20,2%, a w kolejnych latach do poziomu 33,8% (w porównaniu z rokiem poprzednim stanowiło to wzrost o 7,8 punktu procentowego). W badanym okresie największą wartość badanego wskaźnika wykazywały miasta na prawach powiatu (między 24 a 43,5%), a najniższą powiaty (miernik oscylował w granicy 11,9-24,2%). Województwa cechował stały trend wzrostu zadłużenia ogółem do 30,4% (z wyjątkiem 2009 r., w którym wskaźnik wyniósł 15,6%). W gminach największą wartość badanej miary odnotowano w 2010 r. (30,3%), przy czym zadłużenie ogółem gmin miejskich wyniosło 32,4%, a gmin wiejskich 26,9%. Poziom relacji zobowiązań ogółem do dochodów ogółem kształtował się zatem odmiennie dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, choć należy zaznaczyć, że do 2009 r. coraz mniej

podmiotów samorządowych wykazywało zadłużenie powyżej ustawowego wówczas obowiązującego 60-procentowego limitu (17 w 2009 r.), natomiast w 2010 r. ich liczba wzrosła do 70.

W przypadku obsługi zadłużenia najwięcej środków samorządy terytorialne wydatkowały w 2007 r., ponieważ obciążenie dochodów ogółem wydatkami na spłatę rat kapitału i odsetek kształtowało się na poziomie 8,1%, natomiast najmniejszą wartość wskaźnika odnotowano w roku 2004 (4,2%). W przypadku województw wskaźnik kształtował się znacznie powyżej średniej od 2006 r., w 2007 roku na obsługę zadłużenia wydatkowano 13,8% dochodów ogółem. Począwszy od 2008 r., badana miara charakteryzowała się regresją, z poziomu 9,5% wskaźnik obniżył się do 2,9% w roku 2010. Z kolei powiaty generowały najmniejszą wartość analizowanego miernika, który oscylował w analizowanym okresie na poziomie 3,5-5,9% (z wyjątkiem lat 2009-2010, w których najniższą wartość wskaźnika odnotowały województwa).

Samorządy terytorialne dysponują ograniczonymi kapitałami własnymi, a chcąc realizować zaplanowane przedsięwzięcia inwestycyjne, zmuszone są często korzystać ze zwrotnych źródeł zasilania finansowego. Najczęściej wykorzystują w tym zakresie kredyty i pożyczki oraz emitują dłużne papiery wartościowe. Potwierdzają to dane zamieszczone w tab. 4.

**Tabela 4.** Struktura zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010

Rodzaj zobowiązań	Jednostka miary	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zobowiązania JST ogółem	w mld zł	19,10	21,20	24,90	25,80	28,70	40,29	55,09
	w %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Papiery wartościowe	w mld zł	3,10	3,30	3,78	4,06	2,83	5,18	4,41
	w %	16,40	15,50	15,10	15,70	9,80	12,90	8,00
Kredyty i pożyczki	w mld zł	15,60	17,60	20,90	21,60	25,80	34,90	50,41
	w %	81,60	83,30	83,90	83,60	89,60	86,70	91,50
Pozostałe (w tym zobowiązania wymagalne)	w mld zł	0,38	0,26	0,24	0,18	0,17	0,19	0,28
	w %	2,00	1,20	0,90	0,70	0,60	0,50	0,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dokonując analizy danych przedstawionych w tab. 3, można wskazać, że w latach 2004-2010 samorządy terytorialne najczęściej korzystały właśnie z kredytów i pożyczek jako zwrotnych źródeł zasilania finansowego realizowanych zadań, ponieważ z 81,6% w roku 2004 ich udział wzrósł w strukturze zobowiązań ogółem do 91,5% w roku 2010, przy czym w latach 2005-2007 instrumenty kredytowe stanowiły ponad 83% wszystkich zobowiązań. Marginalne znaczenie i stały trend spadku wykazywały zobowiązania wymagalne. W pierwszym roku podjętej analizy stanowiły one w relacji do zobowiązań ogółem 1,9% i w każdym kolejnym roku wartość ta zmniejszała się, aż do poziomu 0,5% w latach 2009-2010.

#### 4. Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie przedstawionych rozważań w powyższym punkcie można wskazać, że obowiązujące granice zadłużenia w większości samorządów terytorialnych były respektowane, średnie arytmetyczne dla poszczególnych wskaźników nie przekraczały ustawowych limitów zadłużenia. Nieco inny obraz daje rozkład średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Badane podmioty musiałyby stosować nową regulację prawną, gdyby nie wprowadzono okresu przejściowego dla indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który będzie obowiązywał od 2014 r.

Rozkład indywidualnego limitu zadłużenia według szczebli samorządu przedstawiają tab. 4 i 5. Dokonując jego analizy, można wskazać, że na nowej regulacji skorzystałyby przede wszystkim województwa samorządowe, gdyż limit zadłużenia, liczony według nowych zasad, pozwoliłby aż 14 z nich na dokonywanie w 2010 r. większych spłat – co przekładałoby się na możliwość zaciągnięcia wyższych zobowiązań lub szybszą spłatę tych już zaciągniętych.

**Tabela 5.** Liczba JST według rozkładu średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczonej dla lat 2007-2009 oraz 2008-2010

Poziom IWZ – indywidualnego wskaźnika zadłużenia	JST ogółem		Gminy		Miasta na pra- wach powiatu		Powiaty		Województwa	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Poniżej 0%	39	74	16	46		1	23	27		
0-5%	284	503	164	333	2	8	118	162		
5-10%	876	1006	722	870	14	32	140	101		3
10-15%	888	789	829	746	29	12	28	22	2	9
15-20%	487	309	457	292	15	52	4	285	11	3
20-25%	148	77	140	76	5	12	1	2	2	1
25-30%	54	29	53	29					1	
30-35%	15	14	15	14						
35-40%	11	4	11	4						
Powyżej 40%	6	4	6	4						
Ogółem JST	2808	2809	2413	2414	65	65	314	314	16	16

\*A – liczba JST według rozkładu średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczonej dla lat 2007-2009; B – liczba JST według rozkładu średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczonej dla lat 2008-2010.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO.

Porównując jednak IWZ obliczony dla lat 2008-2010, należy stwierdzić, że już tylko 4 województwa miałyby taką możliwość, a dla 9 z nich indywidualny wskaźnik zadłużenia w 2011 r. oscylowałby w przedziale od 10-15%. Wyższych spłat niż określony obecnie limit 15% mogłoby dokonać w 2010 r. aż 25,7% ogólnej liczby

samorządów terytorialnych (721 JST), jednak dane dla roku 2011 (tab. 6) wskazują na znaczące obniżenie liczby JST do 437, co stanowi 15,6% ogółu badanych podmiotów.

**Tabela 6.** Struktura JST według typów oraz poziomu średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczonej dla lat 2007-2009 oraz 2008-2010 (w %)

Poziom IWZ – indywidualnego wskaźnika zadłużenia	JST ogółem		Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		Województwa	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Poniżej 0%	1,4	2,6	0,7	1,9	0,0	1,5	7,3	8,6	0,0	0,0
0-5%	10,1	17,9	6,8	13,8	3,1	12,3	37,6	51,6	0,0	0,0
5-10%	31,2	35,8	29,9	36,0	21,5	49,2	44,6	32,2	0,0	18,8
10-15%	31,6	28,1	34,4	30,9	44,6	18,5	8,9	7,0	12,5	56,3
15-20%	17,3	11,0	18,9	12,1	23,1	18,5	1,3	0,6	68,8	18,8
20-25%	5,3	2,7	5,8	3,1	7,7	0,0	0,3	0,0	12,5	6,3
25-30%	1,9	1,0	2,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	0,0
30-35%	0,5	0,5	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
35-40%	0,4	0,1	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Powyżej 40%	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ogółem JST	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*A – struktura JST według typu oraz poziomu rozkładu średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczonej dla lat 2007-2009; B – struktura JST według typu oraz poziomu rozkładu średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczonej dla lat 2008-2010.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO.

Ograniczenie możliwości rozwoju wynikające z IWZ niższego niż 10% odnotowano w przypadku 83,8% powiatów (wzrost o 1,6% w porównaniu z 2010 r.), 24,6% miast na prawach powiatu (ich liczba zwiększyła się z 16 do 40) oraz 49,8% gmin (wzrost o 13,1%). Dość istotne jest jednak stwierdzenie, że 39 jednostek samorządu terytorialnego w 2010 r. (1,4% ogółu, a w tym 16 gmin i 23 powiaty) oraz 74 jednostki w 2011 r. (2,6% ogółu, w tym 46 gmin, 1 miasto na prawach powiatu oraz 27 powiatów) nie mogłyby dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już wcześniej zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia stanowią wartości poniżej zera. Potwierdza to zatem pogłębiającą się trudną sytuację finansową badanych podmiotów, na co z pewnością wpływ ma trwający kryzys gospodarczy.

## 5. Zakończenie

Konkludując, należy podkreślić, że 60-procentowy limit zadłużenia nie zapobiega nadmiernemu zadłużaniu się samorządów terytorialnych, które mogą znaleźć się w trudnej sytuacji finansowej, pomimo że ich zadłużenie będzie niższe od limitu ustawowego. Potwierdza to między innymi wliczanie do formuły obliczeniowej

wskaźnika dochodów majątkowych, które nie są stałym i cyklicznym źródłem wpływów. Nowe regulacje ograniczają znacznie możliwości rozwoju JST, ponieważ według obliczonego IWZ aż 73% samorządów w 2010 r. oraz 84,4% w 2011 r. nie mogłyby się zadłużyć powyżej 15%. Jednostki samorządu terytorialnego, które wygenerowały ujemny IWZ, powinny dołożyć starań, aby w kolejnych latach badana miara była dodatnia, w przeciwnym razie mogą mieć poważne problemy z uchwaleniem nowego budżetu. W tym celu konieczne jest przede wszystkim ograniczenie wydatków bieżących oraz zwiększenie dochodów bieżących, co umożliwi osiągnięcie dodatniego wyniku operacyjnego i przestrzeganie nowych zasad w zakresie zadłużenia od 2014 r.

## Literatura

- Glumińska-Pawlic J., *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządowe*, red. C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009a.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego – istota, cele, uwarunkowania, decyzje*, „Finanse Komunalne” 2009b, nr 1-2.
- Lękawa 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 2011.
- Łukomska-Szarek J., *Financial Analysis as a Method of Assessment of Financial Standing in Local Self-Governments*, Publish House Education and Science s.r.o., OOO Rusnauckniga, Praha-Belgorod 2011.
- Owsiak K., *Kontrowersje wokół zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe nr 526, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- Poniatowicz J., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.
- [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)
- [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)



## **ASSESSMENT OF DEBT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN POLAND IN THE YEARS 2004-2010**

**Summary:** This paper attempts to evaluate the debt level in local self-governments in 2004-2009. The scientific investigations were focused on the presentation of basic concepts of these issues, especially in terms of the changes stipulated by the new Act on Public Finance as of 27 August 2009. New law introduced an institution of individual debt ratio for local self-government units, which depends on financial situation in this entity within three years preceding liability. New regulations for the limitation of debt according to the Act of 27 August 2009 on public finance will be applicable for budget acts for 2014.

**Keywords:** local self-government, public debt, individual debt ratio.