

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 331

Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego

Redaktorzy naukowci

Elżbieta Sobczak, Beata Bał-Domańska,
Marek Obrębalski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz
Korektor: Barbara Cibis
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Projekt współfinansowany z budżetu województwa dolnośląskiego



**DOLNY
ŚLĄSK**

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
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 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-456-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Beata Bal-Domańska, Michał Bernard Pietrzak: Modelowanie wzrostu gospodarczego na podstawie rozszerzonego modelu Solowa-Swana z uwzględnieniem aspektu przestrzennego.....	11
Grażyna Bojęć: Nowy wskaźnik zadłużenia a koszty obsługi długu w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu jeleniogórskiego.....	19
Dariusz Głuszczyk: Kredyty bankowe jako źródło finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw – analiza w przekroju regionów Polski.....	30
Dariusz Głuszczyk: Kredyt technologiczny jako instrument wsparcia innowacji małych i średnich przedsiębiorstw – analiza w przekroju regionów Polski.....	41
Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka: Zmiany czynników lokalizacji podmiotów turystycznych	53
Marek Kiczek: Zmiany udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa podkarpackiego w latach 2006, 2012.....	64
Renata Lisowska: Wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw przez samorząd terytorialny w obszarach zmarginalizowanych.....	75
Olga Ławińska: Ocena efektywności inwestycji współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej na przykładzie budowy oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej w gminie Kłomnice w latach 2009-2012.....	85
Marek Obrębalski, Marek Walesiak: Terytorialny wymiar polityki rozwoju regionalnego województwa dolnośląskiego w latach 2014-2020	96
Katarzyna Przybyła: Poziom rozwoju infrastruktury technicznej w miastach wojewódzkich Polski.....	106
Adam Przybyłowski: Gospodarka regionalna w aspekcie pomiaru zrównoważonego transportu.....	116
Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska: Wykorzystanie analizy wielogrupowej do porównania rynku pracy w regionach.....	125
Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska: Sposoby wyznaczania środków regionów na potrzeby analiz przestrzennych.....	134
Alicja Sekuła, Beata A. Basińska: Dlaczego subwencje nie są rozwojowe? Próba identyfikacji przyczyn braku wpływu subwencji na wydatki inwestycyjne	146
Elżbieta Sobczak: Harmonijność inteligentnego rozwoju województw Polski	158
Roman Sobczak: Zróżnicowanie zasobów ludzkich w nauce i technice w krajach Unii Europejskiej.....	169

Wioleta Sobczak, Lilianna Jabłońska, Lidia Gunerka: Zmiany strukturalne w powierzchni gruntów użytkowanych ogrodniczo w województwie mazowieckim w świetle spisów rolnych.....	180
Danuta Strahl, Andrzej Sokółowski: Propozycja podejścia metodologicznego do oceny zależności między inteligentnym rozwojem a wrażliwością na kryzys ekonomiczny w wymiarze regionalnym	190
Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak, Jan Kazak: Obciążenia finansowe gmin kosztami realizacji dróg	201
Artur Stec: Związek między funkcją turystyczną a wydatkami na turystykę w miastach na prawach powiatu w województwie podkarpackim w latach 2008-2012.....	213
Aldona Standar: Rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.....	224
Justyna Weltrowska, Wojciech Kisiało: Obszary koncentracji ubóstwa w strukturze przestrzennej miasta (na przykładzie Poznania).....	235
Wioletta Wierzbicka: Potencjał innowacyjny polskich regionów – analiza taksonomiczna.....	246
Justyna Wilk: Dane symboliczne w analizie regionalnego zróżnicowania sytuacji gospodarczej	257
Dariusz Zawada: Identyfikacja i ocena walorów użytkowych miast – studium przypadku dla Jeleniej Góry i Legnicy.....	270
Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman: Zastosowanie analizy wielowymiarowej do oceny rozwoju lokalnych rynków nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich.....	282

Summaries

Beata Bal-Domańska, Michał Bernard Pietrzak: Economic growth modelling based on the augmented Solow-Swan model considering the special aspect ..	18
Grażyna Bojęć: New debt indicator vs. debt servicing costs in self-government units: Jelenia Góra county example.....	29
Dariusz Głuszczyk: Bank credits as a source of financing innovative activities of enterprises – an analysis by regions of Poland.....	40
Dariusz Głuszczyk: Technology credit as an instrument of support to small and medium-sized enterprises – an analysis by regions of Poland.....	52
Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka: Changes in factors of tourism entities location	63
Marek Kiczek: Changes of the participation level of own communes income in the total income of Podkarpackie Voivodeship communes in 2006, 2012.....	74
Renata Lisowska: Support for the development of small and medium-sized enterprises in marginalised areas provided by local government	84

Olga Ławińska: Effectiveness evaluation of co-financed European Union funds investment on the example of sewage treatment plant and sewage system in Kłomnice community in the years 2009-2012	95
Marek Obrębalski, Marek Walesiak: Territorial dimension of regional development policy in Lower Silesia region in 2014-2020	105
Katarzyna Przybyła: The level of technical infrastructure in Voivodeship cities in Poland	115
Adam Przybyłowski: Regional economy in the context of sustainable transport measurement	124
Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska: The application of multiple group analysis in labour market analysis of regions	133
Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska: The ways of outlining the centers of regions for the purposes of spatial analyses	145
Alicja Sekuła, Beata A. Basińska: Why are not subsidies developmental? An attempt to identify the reasons of the lack of influence on investment expenditures	157
Elżbieta Sobczak: Harmonious smart growth of voivodeships in Poland	168
Roman Sobczak: Diversity of human resources in science and technology in the European Union countries	179
Wioletta Sobczak, Lilianna Jabłońska, Lidia Gunerka: Structural changes in horticultural production in the Mazovian Voivodeship in the light of the national agricultural census	189
Danuta Strahl, Andrzej Sokółowski: The proposal of methodological approach to the assessment of relations between smart growth and vulnerability to economic crisis at the regional level	200
Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak, Jan Kazak: Financial burden of municipalities with the costs of roads development	212
Artur Stec: The relationship between tourist function and expenditure on tourism in cities with county rights in the Podkarpackie Voivodeship in 2008-2012	222
Aldona Standar: The development of water supply and sewerage system in rural areas of the Great Poland Voivodeship after Polish accession to the European Union	234
Justyna Weltrowska, Wojciech Kisiała: Areas of concentration of poverty in the city's spatial structure (the case study of Poznań)	245
Wioletta Wierzbicka: Innovative potential of Polish regions – taxonomic analysis	256
Justyna Wilk: Symbolic data in the analysis of regional diversification of economic situation	269
Dariusz Zawada: Identification and assessment of utility values of the cities – case study of Jelenia Góra and Legnica	281
Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman: Applying multidimensional analysis to assess the development of local housing property markets on the basis of voivodeship cities	293

Grażyna Bojć

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

NOWY WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA A KOSZTY OBSŁUGI DŁUGU W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE POWIATU JELENIOGÓRSKIEGO

Streszczenie: Uprawnienie samorządu terytorialnego do korzystania z instrumentów rynku dłużnego wynika z przepisów prawa zarówno polskiego, jak i europejskiego, a zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego stanowi element długu publicznego państwa. Artykuł poświęcony jest wskaźnikom ograniczającym poziom długu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zmian uregulowań prawnych w zakresie dopuszczalnego zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu jeleniogórskiego. Zastosowano metodę analizy danych finansowych ze szczególnym uwzględnieniem wskaźników zadłużenia. Zakres czasowy badań obejmował lata 2004-2012. Jak wynika z badań przytoczonych w artykule, wprowadzenie od 2014 r. nowego wskaźnika zadłużenia JST nie jest korzystne dla samorządów o niskim poziomie dochodów własnych.

Słowa kluczowe: dług publiczny, powiat jeleniogórski, samorząd terytorialny.

DOI: 10.15611/pn.2014.331.02

1. Wstęp

Tematyka nowych uregulowań prawnych w zakresie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowi przedmiot bardzo ożywionej dyskusji i sporów, szczególnie w przededniu wprowadzenia ich w życie.

Uprawnienie samorządu terytorialnego do dostępu do rynku kapitałowego zostało zawarte w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 607 z późn. zm.). W ostatnich latach, będących okresem intensywnych starań o dofinansowanie z budżetu Unii Europejskiej, samorząd terytorialny w coraz większym stopniu korzysta z instrumentów rynku dłużnego. Zadłużenie JST jest częścią długu całego sektora publicznego państwa, dlatego konieczne jest wprowadzanie ustawowych ograniczeń poziomu zarówno deficytu, jak i długu. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 243 wprowadziła nowe uregulowania prawne w zakresie ograniczenia długu JST. Ich istota

sprowadza się do zmiany sposobu obliczania dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia tej grupy podmiotów publicznych, który będzie miał po raz pierwszy zastosowanie do uchwał budżetowych JST na rok 2014.

Celem pracy jest ocena wpływu tych zmian na koszty obsługi zadłużenia w JST, charakteryzujących się niskim poziomem nadwyżki operacyjnej, na przykładzie Powiatu Jeleniogórskiego, z wykorzystaniem danych źródłowych Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze. Zastosowano metodę analizy danych finansowych ze szczególnym uwzględnieniem wskaźników zadłużenia. Zakres czasowy badań obejmował lata 2004-2012.

2. Regulacje prawne w zakresie długu publicznego w krajach Unii Europejskiej

Dług zaciągany przez JST jest częścią publicznego długu krajowego, a ten z kolei jest przedmiotem uregulowań prawa Unii Europejskiej (UE). Kraje członkowskie, od czasu obowiązywania Traktatu z Maastricht (z 1992 r.), zadeklarowały poszanowanie określonych zasad dotyczących polityki gospodarczej, mianowicie stabilności cen, „zdrowych” finansów publicznych, warunków pieniężnych i trwałej równowagi płatniczej [Poniatowicz, Salachna, Perło 2010, s. 81]. Traktat wprowadził wskaźniki i zasady, jakie musi spełniać kraj aspirujący do członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz strefie wspólnej waluty euro. Najważniejsze z nich to dług publiczny nieprzekraczający 60% PKB i deficyt budżetowy nie wyższy niż 3% PKB. Regulacje prawne UE dotyczące długu publicznego i najczęstszej jego przyczyny, tzn. deficytów budżetowych, w bezpośredni sposób wpływają na regulacje państw członkowskich w zakresie dopuszczalnej wysokości długu publicznego. Jednak w krajach UE nie obowiązują jednolite zasady dotyczące kształtowania wielkości i ograniczeń zaciągania długu przez samorządy. To rządy poszczególnych państw członkowskich ponoszą odpowiedzialność za poziom długu całego sektora publicznego.

Większość krajów europejskich ustanowiło pewne zasady ostrożności w kreowaniu zadłużenia w JST. Jak podaje A. Kamiński [2012, s. 71-72], najczęściej stosowane ograniczenia w zaciąganiu długu przez samorząd w krajach członkowskich dotyczą głównie:

1) uprzedniej zgody na zaciągnięcie kredytu udzielanej przez szczebel wyższy, nadzorujący dany samorząd lokalny (np. Austria, Dania, Irlandia, Hiszpania i Niemcy);

2) udziału kwoty kredytów w wydatkach kapitałowych w danym roku finansowym (np. w Portugalii poziom wydatków ponoszonych na obsługę długu jest powiązany z poziomem wydatków przeznaczonych na inwestycje);

3) udziału obsługi długu w środkach operacyjnych (np. w Hiszpanii poziom rocznych kosztów obsługi zaciągniętych kredytów nie może przekroczyć określonego procentu środków operacyjnych);

4) poziomu długu pozostającego do spłaty (np. w Wielkiej Brytanii samorządy terytorialne muszą podporządkować się ustalonemu przez władze nadzorujące górnemu pułapowi zadłużenia, ustalonemu indywidualnie dla każdego samorządu lokalnego);

5) pułapu „stawek lichwiarskich” (większość krajów ustala stawkę oprocentowania kredytów, powyżej której samorządy lokalne nie mogą zaciągać kredytów);

6) zakazu przeznaczenia zaciągniętego kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów (np. we Francji);

7) obowiązku ujmowania pozycji z obsługą zadłużenia w budżecie JST (np. we Francji);

8) regularnego spłacania zaciągniętych kredytów (np. w Luksemburgu zaciągnięcie kredytu jest możliwe jedynie pod warunkiem gwarancji regularnych spłat);

9) zakazu zaciągania kredytów o zmiennej stopie oprocentowania (w Holandii);

10) restrykcji na dawanie pod zastaw kontraktów pod zaciągane kredyty (np. we Francji).

Na kształt wewnętrznych przepisów w zakresie możliwości zadłużania się przez samorządy poszczególnych państw UE mają również istotny wpływ unormowania zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 607 z późn. zm.). Gwarantują one JST, dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych, dostęp do krajowego rynku kapitałowego w granicach określonych prawem. Jak się podkreśla, te prawne granice mogą dotyczyć zarówno wielkości udziału JST w rynku kapitałowym, jak i przesłanek tego uczestnictwa [Szewc 2006, s. 142]. Oznacza to, że co do zasady władzom lokalnym należy umożliwić korzystanie z długoterminowych pożyczek, kredytów lub emisję papierów wartościowych.

3. Polskie regulacje prawne dotyczące długu publicznego

W Polsce dopuszczalny pułap długu publicznego ustalony został na poziomie kryterium fiskalnego Traktatu z Maastricht, tj. 60% w stosunku do PKB. Zgodnie z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.) nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Przekroczenie tej wartości może wystąpić jedynie w sytuacjach zdefiniowanych w Konstytucji jako stany nadzwyczajne. Zakaz zadłużania się powyżej limitu 60% PKB dotyczy wszystkich jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, które mają uprawnienia do zaciągania zobowiązań o charakterze dłużnym, w tym JST. Dlatego polskie regulacje prawne zostały skonstruowane w taki sposób, aby nie dopuścić do naruszenia ustalonego progu. Funkcję tę pełnią przepisy art. 86-88 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240). Unormowania określają trzy progi dotyczące relacji łącznej kwo-

ty państwowego długu publicznego do PKB, a mianowicie 50, 55 i 60%, których przekroczenie powoduje wprowadzenie procedur oszczędnościowych i sanacyjnych. Jeżeli relacja ta jest większa od 50%, a nie przekracza 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej¹. Jeżeli relacja kwoty państwowego długu publicznego do PKB jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to na kolejny rok budżetowy projekt ustawy budżetowej nie przewiduje deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się taką różnicę między dochodami i wydatkami budżetu państwa, która zapewni, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa niż w roku poprzednim. W tym wypadku wprowadzone są również ograniczenia dla JST, którym także na kolejny rok nie wolno uchwalić budżetu, w którym wydatki będą wyższe od dochodów powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z wyjątkiem kwot związanych z realizacją zadań ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Po przekroczeniu limitu 60% przygotowywany jest program sanacyjny, którego celem jest obniżenie tej relacji poniżej 60%, a JST na kolejny rok nie mogą uchwalać budżetów, w których wydatki są wyższe od dochodów.

Tak silne powiązanie zadłużenia JST z długiem państwowym nie jest dla samorządów korzystne, gdyż obciąża je problemami budżetu państwa. Pogorszenie się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności samorządów do zaciągania długów. Lepszym rozwiązaniem wydaje się wyznaczenie dla samorządów odrębnego udziału procentowego w państwowym długu publicznym. Miałyby wtedy gwarancję możliwości korzystania z instrumentów dłużnych niezależnie od tego, jak bardzo zadłuży się państwo [Gonet 2006, s. 89].

Samorządy nie mogą dowolnie podejmować decyzji dotyczących określenia maksymalnego i bezpiecznego dla danej JST wskaźnika zadłużenia. Ich działania w tym zakresie są uzależnione od czynników ekonomicznych, ale przede wszystkim ograniczone przez przepisy ustawy o finansach publicznych. Aktualnie samorządy muszą podporządkować swoje dokumenty planistyczne (zarówno uchwały budżetowe, jak i wieloletnie prognozy finansowe) dwóm ustawom o finansach publicznych: z roku 2005 i z roku 2009. Zgodnie z art. 121 Ustawy przepisy wprowadzające Ustawę o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. do końca 2013 r. obowiązują limity określone w art. 169 i 170 ustawy z roku 2005. Obejmują one dwa wskaźniki zadłużenia obowiązujące JST przy zaciąganiu i spłacie zadłużenia. Pierwszy ogranicza wysokość łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami do poziomu

¹ Ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (DzU z 19.08.2013 r., poz. 938) „zawieszono” to ograniczenie w roku 2013.

15% planowanych na dany rok dochodów budżetowych. Drugi natomiast ustanawia limit łącznej kwoty długu w wysokości 60% dochodów budżetowych (w trakcie roku planowanych, na koniec roku wykonanych). Do obliczania tego wskaźnika nie są jednak brane pod uwagę wyemitowane papiery wartościowe, kredyty ani pożyczki zaciągane w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym bezzwrotnymi środkami z budżetu UE lub pomocy państw członkowskich EFTA.

W latach 2011-2013, traktowanych jako przejściowe, ustawodawca zobowiązał władze samorządowe do monitorowania kształtowania się wskaźników obliczanych według formuły obowiązującej od roku 2014. Przy czym w przypadku sporządzania wieloletniej prognozy finansowej (WPF) wykraczającej poza rok 2013 JST zobowiązane są do obliczenia i podania informacyjnie limitów ustalonych według zasad określonych w art. 243 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Konstrukcja nowego wskaźnika bazuje na indywidualnym ustaleniu jego wysokości dla danej JST. Ograniczeniu podlega roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi, a nie całkowita wartość zadłużenia. Wskaźnik ten ustalany jest na podstawie średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. I tak, zgodnie z dyspozycją art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym następnym relacja łącznej kwoty spłat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupu papierów wartościowych z należnymi odsetkami i potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy wyżej opisaną średnią arytmetyczną. Do wyliczenia wskaźnika nie wlicza się jedynie rat kapitałowych kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu budżetu. Mając przy tym na uwadze obowiązek zachowania wymogów określonych w art. 242 ustawy, ograniczeniu podlega również poziom wydatków bieżących, których element stanowią odsetki od zobowiązań dłużnych. Nowy wskaźnik zadłużenia w swych założeniach ma na celu wyliczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia każdej JST, w zależności od faktycznej zdolności do obsługi długu [Sierak 2012, s. 357].

4. Wskaźniki zadłużenia JST według nowych regulacji prawnych

Wprowadzenie nowych przepisów w zakresie limitowania długów JST było odpowiedzią na postulaty środowisk samorządowych. Nowy wskaźnik miał za zadanie, z jednej strony, zniesienie ograniczeń, wiążących jednostki o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej natomiast, zdyscyplinowanie jednostek, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

Tabela 1. Rozkład wartości nowego wskaźnika dla poszczególnych typów JST w latach 2009-2011 i 2010-2012 obliczonego zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Wartość nowego wskaźnika	Liczba JST wg szczebli									
	2009-2011					2010-2012				
	ogółem	gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa samorządowe	ogółem	gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa samorządowe
Poniżej 0%	108	75	2	31	–	49	41	–	8	–
0-15%	2 474	2 119	57	282	16	2 598	2 215	61	306	16
Powyżej 15%	227	220	6	1	0	162	158	4	–	–
Suma ogółem	2 809	2 414	65	314	16	2 809	2 414	65	314	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie z działalności Regionalnych ...*].

Dlatego został on tak skonstruowany, aby jego wielkość była uzależniona przede wszystkim od nadwyżki operacyjnej, wypracowanej w trzech latach poprzedzających dany rok budżetowy.

Jednakże analiza danych finansowych za lata 2009-2012, zawartych w sprawozdaniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych za 2012 r., które przedstawia tab. 1, wskazuje, że nowy wskaźnik obliczony na 2013 r. znacznie obniżył możliwości zadłużania się samorządów, a korzystniejszy (powyżej dotychczasowego limitu 15%) będzie jedynie dla 162 JST (5,8% ogółu). Analogiczny limit obliczony na 2012 r. był korzystniejszy dla 227 JST (8,1% ogółu). Jednocześnie z powyższej analizy wynika, że 49 JST (1,7% ogółu), obejmujących 41 gmin i 8 powiatów, ma ujemne indywidualne limity spłat zadłużenia, co oznacza, że gdyby nowy wskaźnik obowiązywał na rok 2013, to jednostki te nie miałyby możliwości ujęcia w swoich budżetach rozchodów na spłatę zaciągniętych już zobowiązań ani wydatków na obsługę spłat odsetek i dyskonta od tego długu [*Sprawozdanie...*].

W związku z koniecznością dostosowania danych zawartych w WPF do wymogów stawianych przez art. 243 ustawy o finansach publicznych władze samorządowe zmuszone są do podjęcia działań, które umożliwią spełnienie ustawowych kryteriów. Jak wynika z danych przedstawionych w raporcie opracowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [*Ocena sytuacji samorządów lokalnych ...*], w zakresie funkcjonowania nowego wskaźnika najgorzej wygląda sytuacja powiatów. W ciągu ostatnich trzech lat liczba jednostek, których limit obsługi zadłużenia w danym roku nie będzie mógł być wyższy niż 5% (przy obecnie obowiązującym – 15%), wzrosła o 44,9% – ze 141 do 206 (65,6%). Słabość finansów powiatowych wynika ze struktury dochodów, w których około 70% stanowią subwencje i dotacje, a tylko około 30% to dochody własne. Na takim poziomie dochody własne mają tylko małe gminy do 5 tys. mieszkańców.

5. Wpływ nowych regulacji prawnych na koszty obsługi zadłużenia w powiecie jeleniogórskim

Powiat jeleniogórski, położony w południowo-zachodniej części województwa dolnośląskiego, utworzony został w roku 1999 w ramach reformy administracyjnej. Jego siedzibą jest miasto Jelenia Góra. Powiat zajmuje powierzchnię 628,21 km², którą według stanu na dzień 31.12.2012 r. zamieszkuje 65 129 mieszkańców [*Stan i struktura ludności...*].

Władze powiatu jeleniogórskiego, po zmianie regulacji prawnych w zakresie sposobu obliczania limitów dopuszczalnego zadłużenia w JST, stanęły przed problemem spełnienia warunków ustawowych w zakresie zachowania nowego, dopuszczalnego indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Według dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wskaźniki zadłużenia powiatu mieściły się w ustalonych normach. Wskaźniki zadłużenia powiatu jeleniogórskiego w latach 2004-2012 przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Wskaźniki zadłużenia powiatu jeleniogórskiego w latach 2004-2012 obliczone zgodnie z przepisami art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

Wyszczególnienie	Lata								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody budżetu (w mln zł)	42,65	41,51	42,48	49,71	55,05	58,47	71,20	87,45	72,72
Zadłużenie wg stanu na dzień 31 XII (w mln zł)	7,40	15,14	21,46	21,64	26,01	27,75	24,91	21,89	18,89
Obsługa długu (raty + odsetki) w mln zł	2,39	2,43	2,32	2,63	5,39	4,83	4,27	4,55	4,46
Wskaźnik obsługi (do 15%) – art. 169	5,6%	5,8%	5,5%	5,3%	9,8%	8,3%	6,0%	5,2%	6,1%
Wskaźnik zadłużenia (do 60%) – art. 170	17,3%	36,5%	50,5%	43,5%	47,2%	47,5%	35,0%	25,0%	26,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu jeleniogórskiego za lata 2004-2013.

Zadłużenie powiatu jeleniogórskiego w latach 2004-2012 ze względu na konieczność spłaty zobowiązań przejętych po zlikwidowanym w 2003 r. Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Zdrowotnej w Kowarach cechowały dość wysokie wskaźniki, mieszczące się w granicach dopuszczonych prawem. Najwyższy poziom wskaźnika zadłużenia (50,5%) odnotowano w 2006 r., a kolejne wysokie wartości, tym razem już obu wskaźników, wystąpiły w roku 2008 (wskaźnik obsługi 9,8% i wskaźnik zadłużenia 47,2%) oraz w roku 2009 (odpowiednio 8,3% oraz 47,5%). Mimo to, powiat terminowo regulował swoje zobowiązania dłużne, zgodnie z zapisami zawartymi w umowach. W analizowanym okresie nie wystąpiła też konieczność zmian w harmonogramach spłaty zarówno rat kredytów, jak i odsetek.

W związku ze zmianą przepisów wprowadzających indywidualny wskaźnik spłat zadłużenia władze powiatu, opracowując projekt WPF na lata 2013-2021, zmuszone były do korekty planowanej na lata 2014-2021 spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Dane dotyczące faktycznego i przedstawionego w WPF planu spłaty zadłużenia powiatu jeleniogórskiego przedstawia tab. 3.

Pomimo zachowania określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych reguły wydatkowej, zobowiązującej JST do równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi powiększonymi o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, wskaźniki ustalone na podstawie danych z wykonania za lata 2010-2011 i trzy kwartały 2012 r. kształtowały się w wysokości 1,67% w roku 2014 i 2,86% w roku 2015. Przy założeniu realistycznych wielkości w zakresie dochodów i wydatków budżetowych, w tym odsetek i dyskonta oraz planowanych, zgodnie z zawartymi umowami, spłat kredytów i wykupów obligacji, spełnienie relacji określonej przepisami było niemożliwe. W okresie ostatnich 9 lat najniższy poziom wskaźnika spłaty zadłużenia, odnotowany w roku 2011, wynosił 5,2% wykonanych dochodów.

Tabela 3. Zestawienie wartości nowego wskaźnika zadłużenia i zmian w planowanym harmonogramie spłaty zadłużenia powiatu jeleniogórskiego w latach 2014-2021

Lata	Maksymalny dopuszczalny wskaźnik z art. 243 (w %)	Nowy wskaźnik wynikający z zawartych umów (w %)	Suma rozchodów według zawartych umów (w tys. zł)	Suma rozchodów przyjętych do WPF (w tys. zł)	Zmiany w WPF wymuszone zachowaniem wskaźnika (w tys. zł)
2014	1,67	6,70	3 290	92	-3 198
2015	2,86	6,25	3 240	92	-3 148
2016	4,39	4,24	2 689	689	-2 000
2017	5,60	4,57	2 290	3 090	+800
2018	5,71	5,07	2 789	3 389	+600
2019	5,85	4,61	2 698	3 698	+1 000
2020	7,21	3,76	2 300	4 846	+2 546
2021	8,55	–	0	3 400	+3 400
Razem	–	–	19 296	19 296	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze.

Tabela 4. Porównanie kosztów obsługi długu powiatu jeleniogórskiego w latach 2013-2025 przed konsolidacją i po konsolidacji

Lata	Szacunkowe koszty odsetek dla umów zawartych do roku 2013 (w tys. zł)	Szacunkowe koszty odsetek dla umów po konsolidacji w 2013 r. (w tys. zł)	Różnica (kol. 3 – kol. 2) (w tys. zł)
1	2	3	4
2013	693	703	10
2014	657	753	96
2015	535	751	216
2016	435	741	306
2017	358	693	335
2018	270	628	358
2019	168	549	381
2020	77	470	393
2021	0	312	312
2022	0	247	247
2023	0	180	180
2024	0	111	111
2025	0	38	38
Razem	3 193	6 176	2 983

Do kalkulacji kosztów odsetek przyjęto oprocentowanie wynikające z umów z bankami na podstawie WIBOR z dnia 12.07.2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze.

W celu uniknięcia problemów z uchwaleniem budżetu na rok 2014 konieczna stała się restrukturyzacja długu powiatu, polegająca na konsolidacji trzech kredytów w celu wydłużenia terminów ich spłaty. Zatwierdzone zostały zmiany w wieloletniej prognozie finansowej powiatu, wydłużające okres jej obowiązywania do roku 2025 wraz z nowym harmonogramem rozchodów, umożliwiającym zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zestawienie zmian w szacunkowych kosztach obsługi długu powiatu jeleniogórskiego w wyniku konsolidacji długu przedstawia tab. 4.

Przedstawione w tab. 4 zmiany kosztów obsługi długu powiatu są znaczące. Ze względu na konieczność dostosowania przez powiat jeleniogórski wysokości planowanych spłat do nowego wskaźnika ustalonego zgodnie z art. 243 koszty obsługi długu zostały niemal podwojone (wzrost o 93,4%).

Powiat został zmuszony do zaangażowania znaczącej kwoty środków publicznych do obsługi zadłużenia. Dotychczas wszystkie raty wraz z odsetkami, określone w zawartych z bankami umowach, regulował terminowo i w należnej wysokości. Przy ciągłym niedoborze środków finansowych na realizację statutowych zadań powiatu kwota prawie trzech milionów złotych na pewno mogłaby zostać wykorzystana w sposób bardziej korzystny dla społeczności lokalnej.

6. Podsumowanie

Istnienie regulacji prawnych wprowadzających dla jednostek samorządu terytorialnego ograniczenia możliwości zadłużania się jest konieczne we współczesnym państwie, ale ich kształt powinien być zróżnicowany i uwzględniać różnorodne uwarunkowania, w których muszą funkcjonować te jednostki.

W ustawie o finansach publicznych zawarty jest wyraźny mechanizm przenoszenia odpowiedzialności za państwowy dług publiczny na samorząd terytorialny, który znacznie ogranicza swobodę zadłużania jednostek samorządowych i ich aktywność na rynkach finansowych.

Wprowadzenie od roku 2014 nowego wskaźnika regulującego poziom zadłużenia JST, jak wskazuje przykład powiatu jeleniogórskiego, w przypadku samorządów o niewielkim potencjale dochodów własnych, z jednej strony, wymusza działania wydłużające harmonogram spłaty długu i wzrost kosztów ich obsługi, z drugiej może wpłynąć negatywnie na rozwój subregionu i absorpcję środków z budżetu Unii Europejskiej.

Zbyt restrykcyjne ograniczanie samorządom dostępu do instrumentów dłużnych niesie za sobą zagrożenia zahamowania inwestycji w JST, a przecież nowa perspektywa finansowa UE 2014-2020 stwarza formalnie większe możliwości inwestycyjne jednostkom samorządowym.

Na rozwój i wzrost nakładów majątkowych mogą liczyć tylko duże, silne ekonomicznie samorządy, takie jak województwa samorządowe i duże ośrodki miejskie. Małe i mniej zasobne finansowo JST muszą brać pod uwagę dodatkowe wydatki na

koszty obsługi długu, którego spłatę będą zmuszone rozłożyć w dłuższym przedziale czasu ze względu na konieczność zachowania wymaganych prawem wskaźników zadłużenia.

Literatura

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (DzU 1994, nr 124, poz. 607; sprostowanie: DzU 2006, nr 154, poz. 1107).
- Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Kamiński A., *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, WoltersKluwer, Warszawa 2012.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/2012/ocena-sytuacji-samorządów-lokalnych.pdf.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, WoltersKluwer, Warszawa 2010.
- Sierak J., *Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 243, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2012 roku*, www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2012/pdf/sprawozdanie-za-2012.pdf.
- Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2012 r. Stan w dniu 31 XII*, Publikacja GUS, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, www.stat.gov.pl.
- Szewe T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Katowice 2006.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (DzU, nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

NEW DEBT INDICATOR VS. DEBT SERVICING COSTS IN SELF-GOVERNMENT UNITS: JELENIA GÓRA COUNTY EXAMPLE

Summary: Self-government entitlement to use debt market instruments is a result of Polish and European law, and the debt of local government units is part of the public debt of the state. The article is devoted to indicators limiting public debt, with a particular focus on the impact of regulatory changes in terms of debt capacity in self-government units, on the basis on Jelenia Góra county example. There has been used a method of analysis of financial data, with particular reference to the debt indicators. The time scope of research covered the years 2004-2012. According to the research cited in the article the introduction from 2014 of a new debt ratio of local government unit is not beneficial for low own-income local governments.

Keywords: public debt, Jelenia Góra county, local government.