

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Bożena Ciupek, Piotr Kania

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mails: bozena.ciupek@ue.katowice.pl, piotr.kania@ue.katowice.pl

DETERMINANTY REGUŁ FISKALNYCH W ZARZĄDZANIU ZADŁUŻENIEM JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

FISCAL RULES FACTORS IN THE MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENT DEBT

DOI: 10.15611/pn.2015.404.03

Streszczenie: Zadłużenie samorządów jest postrzegane jako istotne zagrożenie dla finansów publicznych. Rząd, zainteresowany tym, aby jednostki samorządu terytorialnego (JST) nie korzystały z zasilania zwrotnego w sposób nadmierny, ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań, oczekując przy tym, że pozyskane środki finansowe będą wykorzystane w sposób optymalny. Czyni to, ustanawiając w kolejnych ustawach o finansach publicznych reguły fiskalne, którym muszą podporządkować się decydenci samorządowi. Należy jednak zauważyć, że aby oczekiwania władzy publicznej wobec polityki zadłużania się JST mogły być w pełni spełnione, ustalone reguły fiskalne powinny być możliwie elastyczne i się przyczyniać do efektywnego zarządzania finansami w jednostkach samorządowych. Celem artykułu jest przedstawienie obowiązujących od 2014 r. reguł fiskalnych dotyczących zadłużenia w sektorze samorządowym oraz ocena możliwości wykorzystania parametrów określających indywidualny wskaźnik zadłużenia w procesie zarządzania zadłużeniem JST. Osiągnięciu przyjętego celu posłużą zarówno rozważania teoretyczne, jak i analiza determinant indywidualnego poziomu zadłużenia JST z wykorzystaniem danych statystycznych.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, finanse publiczne, dług publiczny.

Summary: Local government debt is perceived as a substantial threat to the public finances. General government is concerned to ensure that local government units do not overuse the returnable financing – as it limits the possibilities to incur liabilities – and it is expected that the acquired financing will be optimally used. To reach this goal in subsequent legal acts the General government has set fiscal rules which require the compliance of the decision-making people representing local government units. It must be noted that to meet the expectations of the public authority towards debt policy of the local government units, the fiscal rules have to be flexible and also contribute to effective financial management within the local government units. The aim of this article is to present the fiscal rules valid since 2014 concerning debt in the local government sector and to provide an evaluation of the possibilities to use parameters determining individual debt indicators in the process of debt management in local government units. To reach this aim there will be presented theoretical considerations as well as the anal-

ysis of determinants of the debt level of the local government units with the use of statistical data over the time period 2008-2014.

Keywords: local government units, public finance, public debt.

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) przez wydatkowanie środków publicznych zaspokajają potrzeby społeczności lokalnych. Jednak wobec rosnących oczekiwań możliwości ich zaspokajania napotykać liczne bariery. Jedną z nich jest niedostatek środków finansowych. Często zarówno dochody własne, jak i wyrównawcze nie wystarczają na pokrycie wydatków samorządowych. Powstaje zatem konieczność zaciągania zobowiązań, a wraz z nią problem bezpiecznego poziomu zadłużenia, tym istotniejszy, że zadłużenie JST ma duży wpływ na rozmiar długu publicznego. Z tego powodu ustawodawca postrzega problem zadłużenia samorządów jako jedno z fundamentalnych zagrożeń dla finansów publicznych. Zainteresowany tym, aby jednostki nie korzystały z zasilania zwrotnego w sposób nadmierny, ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań, oczekując przy tym, że pozyskane środki finansowe zostaną wykorzystane w sposób optymalny. Czyni to, ustanawiając reguły fiskalne, którym muszą podporządkować się decydenci samorządowi, podejmując decyzje finansowe. Jednak należy przy tym zauważyć, że aby oczekiwania władzy publicznej wobec polityki zadłużania się JST mogły być w pełni spełnione, ustalone reguły fiskalne powinny być możliwie elastyczne oraz umożliwiać optymalizację zarządzania finansami w jednostkach samorządowych. Doświadczenia minionych lat wskazują, że reguły stosowane do końca 2013 r. miały wiele istotnych wad konstrukcyjnych, były nieelastyczne i w niewielkim stopniu uwzględniały specyfikę poszczególnych JST. Zmian w tym zakresie upatruje się we wprowadzeniu od 2014 r. nowej reguły fiskalnej opartej, co do zasady, na parametrach wartościowo zdeterminowanych przez decyzje finansowe podejmowane w poprzednich latach budżetowych.

Celem artykułu jest przedstawienie reguł fiskalnych dotyczących zadłużenia w sektorze samorządowym oraz ocena możliwości wykorzystania parametrów określających indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) w procesie zarządzania zadłużeniem JST.

Osiągnięciu przyjętego celu posłużą zarówno rozważania teoretyczne, jak i modelowa analiza wpływu zmian parametrów determinujących poziom zadłużenia w JST. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowią dane Ministerstwa Finansów za lata 2008-2013.

2. Reguły fiskalne w procesie zarządzania finansami samorządowymi

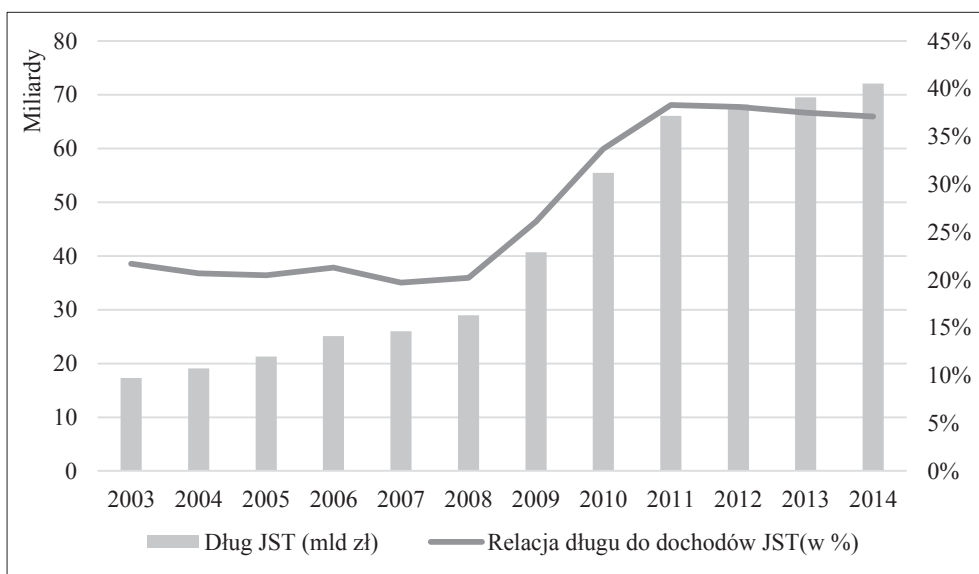
Zarządzanie jest specyficzną i wyróżniającą się cechą każdej organizacji [Drucker 2000]. Jest przejawem jej samodzielności, pozwalającej na określanie celów i podejmowanie działań zmierzających do ich realizacji. W przypadku każdej organizacji, niezależnie od przynależności sektorowej, wielkości czy zakresu działania, wskazać można kilka zasadniczych obszarów zarządzania, do których w głównej mierze należą: zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie majątkiem trwałym oraz zarządzanie finansami [Zawadzak 2009]. Zarządzanie finansami rozumiane jest jako ogół działań ukierunkowanych na finansowe zasoby organizacji, realizowanych w sposób sprawny i skuteczny oraz zmierzających do osiągnięcia określonych celów [Griffin 2006]. Należy przy tym zauważyć, że wcześniejsze zdarzenia i ich skutki ekonomiczne stanowią przesłankę wyjściową do projekcji przyszłych możliwości finansowych.

W JST zarządzanie finansami koncentruje się na gospodarowaniu środkami publicznymi, czyli na procesach ich planowania, gromadzenia i wydatkowania oraz kontroli [Stoner, Wankel 1992]. Jego istota sprowadza się do stworzenia ujętych w planie finansowym warunków funkcjonowania i prowadzenia działalności JST, co znajduje wyraz w kreowaniu źródeł finansowania, ich podziale oraz alokacji na różne zadania i przedsięwzięcia służące osiągnięciu przyjętych celów o charakterze publicznym [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006]. Szczególnym aspektem zarządzania środkami publicznymi w JST wobec systematycznie niewystarczającego poziomu dochodów na pokrycie planowanych wydatków staje się problem zaciągania zobowiązań i granic zadłużania się samorządów.

Wobec wciąż rosnącego zapotrzebowania na dobra oraz usługi publiczne możliwości ich zaspokajania stają się nie tylko funkcją posiadanych zasobów publicznych, ale także ich efektywnego wykorzystania. Uznając przy tym, że nie ma jednak możliwości, aby jednostka samorządu funkcjonowała na zasadzie samofinansowania, integralnym elementem systemu finansowania stają się środki o charakterze pożyczkowym. JST mają zagwarantowane prawo dostępu do zwrotnych źródeł finansowania. Jest to przede wszystkim konsekwencją akceptacji w polskim prawie zasady dopuszczalności dochodów zwrotnych określonej w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która stanowi, że w granicach określonych prawem społeczności lokalne powinny mieć dostęp do rynku kapitałowego [Europejska Karta Samorządu Lokalnego... 1994]. Ustawa o finansach publicznych zezwala JST zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu oraz na finansowanie planowanego deficytu budżetowego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, prefinansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...].

Zadłużenie jest więc konsekwencją pojawiającej się w budżecie nierównowagi między osiągniętymi dochodami a poziomem realizowanych w danym roku wydatków oraz wynikiem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a najczęstszą przyczyną zadłużania się JST jest dążenie do zapewnienia płynności finansowej oraz równomierne rozłożenie kosztów inwestycji adekwatnie do czasu korzystania z niej. Wykorzystanie zwrotnego finansowania pozwala zatem JST funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie [Krzemińska 2011]. Korzyści te często przysyłają istotną właściwość zwrotnych źródeł finansowania, a mianowicie to, że zasilają budżet JST na określony czas i w przyszłości muszą być zwrócone wraz z kosztem związanym z wykorzystaniem kapitału pożyczkowego [Patrzalek 2010].

W JST obserwuje się systematyczny wzrost poziomu zadłużenia oraz jego relacji do dochodów, przy czym istotne przyspieszenie dynamiki zadłużenia odnotowuje się po 2007 r., co ilustruje rys. 1.

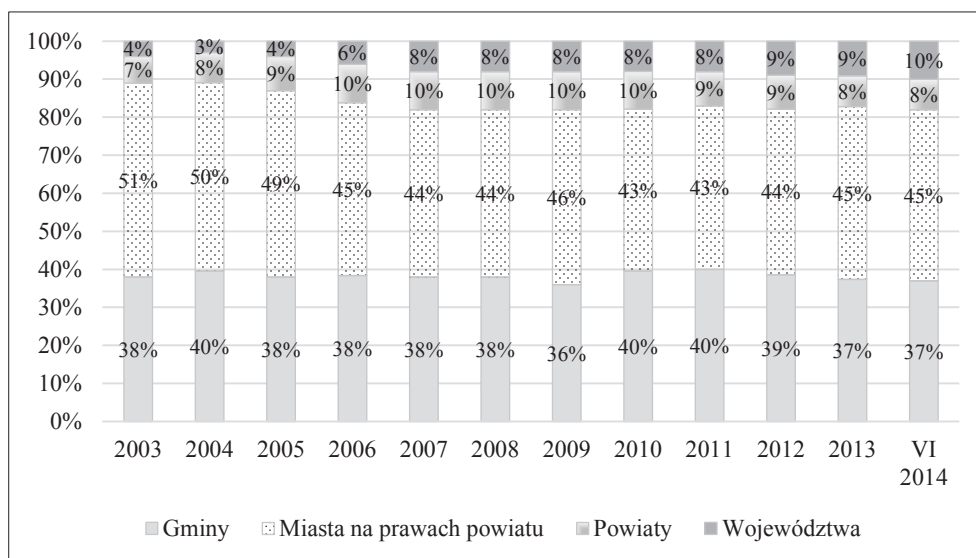


Rys. 1. Poziom zadłużenia JST i jego relacja do dochodów w latach 2003-2014

Źródło: [Strategia zarządzania długiem... 2014, s. 13].

Zadłużenie JST na koniec 2013 r. wyniosło 69,5 mld zł wobec 68,2 mld zł na koniec 2012 r. Po pierwszym półroczu 2014 r. nastąpił jego spadek do poziomu 67,6 mld zł. W łącznej kwocie zobowiązań wszystkich JST największą część stanowią zobowiązania miast na prawach powiatu (45,3% w 2013 r. oraz 44,9% w I półroczu 2014 r.). Udział zobowiązań gmin w latach 2003-2014 utrzymywał się na sto-

sunkowo stabilnym poziomie ok. 36-40% (na koniec 2013 r. udział wyniósł 37,0% i pozostał na tym samym poziomie na koniec czerwca 2014 r.), a udziały zobowiązań województw i powiatów po kilkuletnim wzroście ustabilizowały się na poziomie ok. 8-10% (na koniec II kwartału 2014 r. wyniósł on odpowiednio 9,7% oraz 8,5%), co ilustruje rys. 2.



Rys. 2. Struktura zadłużenia JST w latach 2003-2014

Źródło: [Strategia zarządzania długiem... 2014, s. 13].

Wzrasta również udział zadłużenia sektora samorządowego w strukturze długu całego sektora finansów publicznych. W latach 2006-2013 udział długu sektora samorządowego w długu publicznym wzrósł z 4,6% do 8,2%.

Praktycznie od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego poszukiwane są optymalne rozwiązania mające na celu podniesienie efektywności zaciągniętych zobowiązań oraz usprawnienie zarządzania zadłużeniem w JST. I chociaż niepodważalne jest, że wykorzystanie środków zwrotnych w celu sfinansowania inwestycji samorządowych może przyczynić się do rozwoju gospodarczego danej jednostki oraz zwiększenia w przyszłości jej bazy dochodowej, w świetle przedstawionych danych pojawia się problem bezpiecznego poziomu ich zadłużenia.

W tym kontekście dużego znaczenia nabierają reguły fiskalne jako szczególnie instrument zarządzania finansowego w JST. Z natury mają one charakter prewencyjny, nastawiony na zapobieganie negatywnym zjawiskom w zakresie gospodarki finansowej środkami publicznymi. Chodzi tutaj przede wszystkim o ograniczenie ewentualnej nieodpowiedzialnej ekspansji fiskalnej, zwłaszcza wydatkowej. Celem

wydatkowych reguł fiskalnych jest też ochrona społeczeństwa przed nadmiernymi obciążeniami kosztami obsługi zaciągniętego długu [Krajewski, Piłat 2012].

Zgodnie z obowiązującymi do końca 2013 r. obligatoryjne w tym obszarze było spełnianie ustawowych limitów zadłużenia. Limity zadłużenia określały maksymalny dopuszczalny poziom zadłużenia jednostki (60% dochodów wykonanych w roku budżetowym) oraz limit wydatków ponoszonych na obsługę długu w roku budżetowym (15% dochodów planowanych na dany rok budżetowy). Wskaźniki te zostały wprowadzone na początku lat 90. i w ostatnich 20 latach podlegały pewnym modyfikacjom (przede wszystkim w zakresie wielkości) – zawsze jednak miały charakter uniwersalny. Wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń miało na celu przede wszystkim wyznaczenie „bezpiecznego” dla wszystkich jednostek (bez ich kategoryzowania) poziomu zadłużenia, pozwalającego na prowadzenie działalności bieżącej przy równoczesnej możliwości zaciągania zobowiązań i ich regulowania. W efekcie jednak, jako jednolite dla wszystkich jednostek samorządu, praktycznie od samego początku podlegały krytyce, podobnie jak dobór kategorii wykorzystywanych przy wyznaczaniu wskaźników. Stosowanie tych samych miar do jednostek funkcjonujących w ramach trzech szczebli organizacyjnych, a także wykazujących istotne zróżnicowanie w przypadku szczebla podstawowego znacznie ograniczało możliwości działania części podmiotów (zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym), natomiast w przypadku innych spełnienie ustawowych limitów nie było w ogóle możliwe bez naruszenia stabilności finansowej. Konsekwencją tak sformułowanej reguły fiskalnej okazał się fakt, że jednostki samorządu terytorialnego nie były zainteresowane efektywnym zarządzaniem zadłużeniem i sama wartość wskaźników nie miała większego znaczenia – istotne było tylko „mieszanie się w limitach”, niezależnie od faktycznych możliwości w zakresie obsługi zadłużenia.

Na zmiany w tym względzie liczy ustawodawca, nakazując od 2014 r. stosowanie nowych reguł fiskalnych opartych na zindywidualizowanym wskaźniku zadłużenia [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...]. Odejście od jednolitych wskaźników wartościowych na rzecz wskaźnika wyznaczanego indywidualnie, a kształtowanego przez wiele parametrów uwzględniających specyfikę jednostki samorządowej oraz skutki wcześniej podjętych decyzji finansowych, w opinii ustawodawcy, jest jednym z nowoczesnych narzędzi zarządzania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego [Postuła 2011]. Z tego powodu w toku prac nad zmianami w zakresie określania maksymalnego zadłużenia JST wprowadzono okres przejściowy w stosowaniu zapisów art. 243 ustawy o finansach publicznych. Pierwotne założenia zmierzały do zastosowania nowego wskaźnika od 2011 r. Wówczas wskaźnik ten obliczany byłby na podstawie wielkości historycznych (lata 2008-2010), którymi JST nie mogły już zarządzać. Ostatecznie zdecydowano, że nowy wskaźnik będzie obowiązywał od 2014 r. i będzie obliczany na podstawie danych z lat 2011-2013, a dla kolejnych lat – z odpowiednim przesunięciem czasowym. Dzięki temu zarządom poszczególnych JST dano możliwość świadomego kształtowania wartości parametrów określających indywidualny wskaźnik zadłużenia.

3. Determinanty dopuszczalnego zadłużenia JST

W założeniu konstrukcyjnym nowej reguły fiskalnej odchodzi się od jednakowych ograniczeń dla wszystkich jednostek na rzecz wskaźnika wyliczanego indywidualnie dla JST. Przyjęto, że indywidualny wskaźnik zadłużenia stanowić będzie podstawę określenia wartości granicznej, jaką samorządy będą mogły zastosować w sytuacji konieczności zaplanowania deficytu budżetowego.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia określa, że wartość przypadających w danym roku budżetowym kwot spłacanego długu wraz z odsetkami, powiększona o kwoty potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, w relacji do dochodów ogółem nie może być wyższa od średniej z poprzednich trzech lat relacji nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży z majątku, w relacji do dochodów ogółem. Wskaźnik ten oblicza się według określonego przez ustawodawcę wzoru, w którym lewa strona wskaźnika, oznaczająca obsługę długu jednostki, jest nie wyższa od prawej strony wskaźnika wyznaczającej limit obsługi długu jednostki. W rozwiązaniach ustawowych przyjmuje on następującą postać:

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

gdzie: R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, a także na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, a także odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na te cele 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.

Tak ustalona reguła fiskalna w rozumieniu ustawodawcy powinna z jednej strony być instrumentem zarządzania zmierzającego do zachowania bezpieczeństwa finansowego JST, z drugiej – instrumentem dyscyplinującym te jednostki, które za bardzo

obciążąły dochody spłatami z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek czy emisji papierów wartościowych. Należy przy tym zauważyć, że przy obliczaniu IWZ, oprócz wymienionych tytułów dłużnych, uwzględnia się także kwoty potencjalnych wpłat, które wynikają z udzielonych przez jednostkę poręczeń i gwarancji, a także kwoty zobowiązań związków, w których skład wchodzi dana jednostka. Nie uwzględnia się natomiast kwot stanowiących wyłączenie z długu, a mianowicie [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski 2012]:

- wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu.

Konstrukcja IWZ, uzależniająca limit zadłużenia JST od zdolności do spłaty długu wraz z odsetkami, ma silne uzasadnienie merytoryczne. Uznając, że w większości przypadków długi w JST zaciągane są na warunkach komercyjnych, można stwierdzić, że uzasadnione jest stosowanie do badania zdolności jednostki do obsługi długów typowych narzędzi wykorzystywanych do oceny zdolności kredytowej podmiotów rynkowych. Narzędzia te bowiem w swojej istocie pozwalają na ocenę możliwości zadłużenia podmiotów na podstawie ich bieżącej i historycznej zdolności do generowania nadwyżek finansowych, które stanowić powinny źródło spłaty zadłużenia. W przypadku JST zdolność do generowania nadwyżki finansowej można określić na podstawie jej zdolności do generowania nadwyżek operacyjnych w przeszłości oraz możliwości generowania dochodów ze sprzedaży majątku, co znalazło odzwierciedlenie w ustawowym zapisie. Ponadto w procesie zarządzania finansami w JST można wskazać na wiele atutów stosowania IWZ, do których w szczególności zaliczyć można [Dylewski 2009; Mażewski 2013]:

- zniesienie limitów poziomu długu w JST,
- wprowadzenie limitu poziomu wypłat na obsługę długu,
- zaliczenie do limitu poziomu wypłat na obsługę długu kwot związanych ze spłatą zadłużenia związku wspólnotowego współtworzonego przez JST,
- zakaz finansowania długiem wydatków bieżących,
- zwiększenie wpływu wieloletniej prognozy finansowej na zwiększenie efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych oraz transparentności gospodarki i polityki finansowej JST,
- konieczność zachowania zgodności pod względem finansowym planów krótkoterminowych (budżetowych) z wieloletnią prognozą finansową.

Wprowadzona nowelizacja reguł fiskalnych zadłużania się jednostek samorządowych, obok niewątpliwych atutów, niestety, charakteryzuje się pewnymi słabościami, które w procesie zarządzania finansami JST mogą stać się istotnym ograni-

czeniu optymalizacji wykorzystania zgromadzonego zasobu publicznego. Wady nowej reguły fiskalnej oraz ich skutki dla zarządzania finansami samorządowymi przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Wady konstrukcji IWZ i ich skutki dla zarządzania finansami samorządowymi

Wady IWZ	Skutki dla zarządzania finansami JST
Powiązanie poziomu deficytu budżetowego i wypłat na obsługę długu JST z poziomem deficytu budżetu państwa i relacją do PKB	Stopniowe ograniczenie zdolności jednostki do zaciągania i obsługi długu, a w konsekwencji ograniczanie inwestycji i wykorzystania środków europejskich
Brak zróżnicowania konstrukcji wskaźnika dla poszczególnych typów JST	Zarządzanie finansami wymaga uwzględnienia specyfiki zasilania finansowego poszczególnych typów JST
Wyłączenie z limitu zadłużenia finansowania przejściowego niedoboru środków budżetowych	Wykorzystanie krótkoterminowych instrumentów do finansowania długoterminowych inwestycji, co może powodować przenoszenie długu na kolejne lata, wzrost kosztów i ryzyka
Możliwość incydentalnego manipulowania poziomem parametrów kształtujących IWZ	Okazjonalne zwiększenie zdolności JST do zaciągania i obsługi długu niezależnie od faktycznej kondycji finansowej JST
Zbyt krótki okres danych uwzględnianych przy ustalaniu wskaźnika	Okres trzech lat nie obejmuje pełnego cyklu koniunkturalnego, skutkiem czego może być wyznaczenie limitu zadłużenia na podstawie czasu dekoniunktury na czas prosperity i na odwrót
Oparcie wskaźnika wyłącznie na danych historycznych oraz sytuacji prognozowanej	Brak możliwości uwzględnienia rzeczywistych zdarzeń kształtujących aktualną sytuację finansową JST
Uniemożliwienie zadłużania się tym samorządom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej	Brak takiej możliwości powoduje problemy z bieżącym zarządzaniem płynnością w jednostce samorządowej i jest sprzeczne z ogólnym prawem do zadłużania się

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Jastrzębska 2009; Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski 2012, s. 2-3; Dylewski 2014, s. 129-130].

Rozważając kwestię możliwości zarządzania zadłużeniem JST, należy zauważyć, że poza wprowadzeniem IWZ, począwszy od uchwał budżetowych na rok 2011, ustanowiono wymóg zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej (bieżącej) z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami. Organ stanowiący JST nie może już w tej chwili uchylać budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Również na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być

wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki¹. Ponadto ustawodawca ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań przez JST przez wprowadzenie szczegółowych parametrów decyzyjnych wymagających, aby [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2011]:

- suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych nie przekroczyła kwoty określonej w uchwale budżetowej,
- jednostki zaciągały jedynie takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy tym dyskonto od papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządowe nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna,
- jednostki nie zaciągały zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji, poza przypadkami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów, dotyczącymi przede wszystkim kredytów i pożyczek z instytucji międzynarodowych i od pożyczkodawców rządowych,
- jednostki nie zaciągały zobowiązań finansowych oraz kredytów i pożyczek w walutach obcych,
- w razie ubiegania się przez JST o udzielenie kredytu lub pożyczki oraz w razie zamiaru emisji papierów wartościowych organ wykonawczy obowiązany był do uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej odnośnie do możliwości spłaty kredytu lub wykupu papierów wartościowych,
- regionalne izby obrachunkowe przedstawiały opinie dotyczące uchwały budżetowej w zakresie odnoszącym się do długu i deficytu budżetowego JST, w sprawach możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę sektora finansów publicznych i prawidłowości załączonej do budżetu prognozy długu.

Na koniec należy zauważyć, że przy tych wszystkich obostrzeniach podejmowanych decyzji w sprawie zadłużania się JST mogą także utracić swobodę zadłużania niezależnie od własnej kondycji finansowej. Możliwość utraty swobody zadłużania w granicach określonych prawem będzie łączyła się z podjęciem procedur ostrożnościowo-sanacyjnych związanych z przekroczeniem przez dług publiczny określonego progu. Mianowicie wtedy, gdy wartość relacji kwoty PDP do PKB będzie większa od 55%, a mniejsza od 60%, wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. Gdy

¹ Za odstępstwo od zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu JST dopuszcza się wyższe wydatki bieżące o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

wartość relacji kwoty PDP do PKB będzie równa 60% lub większa od 60%, wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu.

4. Ocena parametrów kształtujących IWZ w JST w latach 2003-2014

Historycznie ustalona nadwyżka operacyjna, która wraz z przychodami ze sprzedaży majątku samorządowego jest podstawą oceny możliwości zadłużania w kolejnych latach, stanowi punkt wyjścia do oceny możliwości sterowania parametrami IWZ w procesie zarządzania zadłużeniem przez JST. Dlatego w dalszej części przedstawiono kształtowanie się zagregowanych wskaźników nadwyżki operacyjnej w jednostkach samorządowych z podziałem na gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty oraz województwa nie tylko w latach obejmujących pierwsze ustalenie IWZ, czyli za okres 2010-2013, ale także w latach wcześniejszych, w których obowiązywały jednolite wskaźniki oceny zadłużenia oparte na stałych parametrach. Takie podejście pozwala na ogólne stwierdzenie, czy nowe zasady ustalania dopuszczalnego poziomu zadłużenia wpłynęły na działania JST w zakresie kształtowania nadwyżki operacyjnej.

Odnotowany wzrost poziomu zadłużenia JST od 2008 r. (rys. 2) przekłada się na spadek wskaźnika nadwyżki operacyjnej mierzonej jako iloraz różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi oraz dochodów ogółem (tab. 2), co szczególnie widoczne jest w przypadku województw. Należy podkreślić, że zasadniczo wskaźnik nadwyżki operacyjnej wzrastał w badanych grupach JST między rokiem 2003 a rokiem 2007. W tej grupie JST wartość wskaźnika nadwyżki operacyjnej spadła z 29,61% w 2007 r. do 8,85% w 2014 r. W miastach na prawach powiatu najniższy poziom wskaźnika nadwyżki operacyjnej odnotowano w 2011 r. (3,33%), w gminach – w 2010 r. (7,47%). Powiaty natomiast cechuje zasadniczo najniższy poziom tego wskaźnika w badanym okresie, z wyjątkiem lat 2009-2012, kiedy to najniższy poziom nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem osiągały miasta na prawach powiatu.

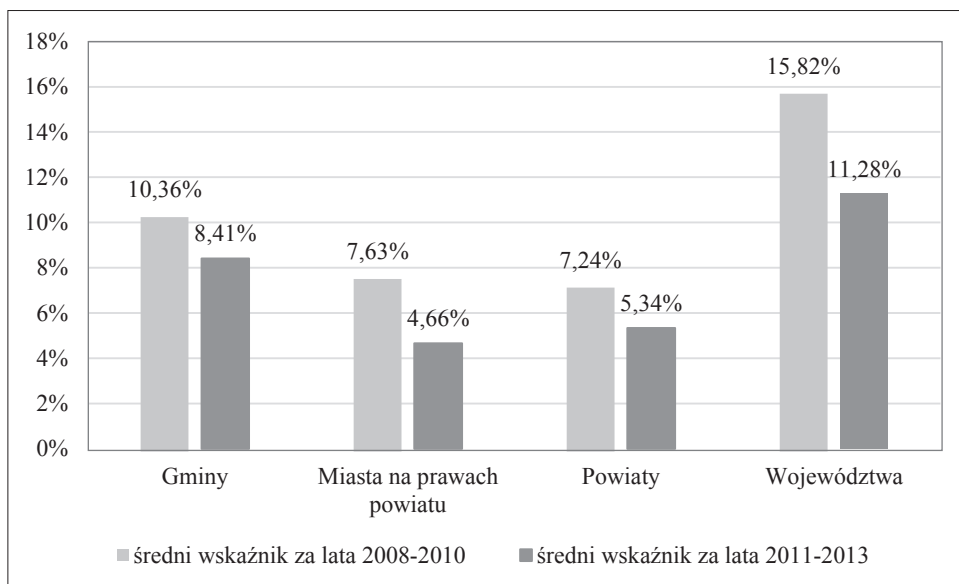
Biorąc pod uwagę wartość średnią wskaźnika nadwyżki operacyjnej z dwóch trzyletnich okresów, tj. lat 2008-2010 oraz 2011-2013, czyli okresów proponowanego oraz faktycznego wprowadzenia IWZ, zauważa się spadek zdolności do zadłużania się jednostek samorządowych we wszystkich grupach JST (rys. 3).

W największym stopniu zmniejszyła się zdolność do zaciągania nowego zadłużenia przez miasta na prawach powiatu, gdzie średni wskaźnik nadwyżki operacyjnej zmniejszył się z 7,63% w latach 2008-2010 do 4,66% za lata 2011-2013. Największy spadek tego wskaźnika należy jednak odnotować w przypadku województw, gdzie spadł z 15,82% do 11,28%. Jednak województwa pozostały nadal grupą jednostek samorządowych o najwyższym poziomie nadwyżki operacyjnej, a więc i największym potencjalne pozyskania dodatkowego długu na finansowanie

Tabela 2. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej w JST w latach 2003-2013

Rok	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa
2003	9,63%	3,49%	1,07%	4,14%
2004	11,52%	6,32%	5,61%	24,50%
2005	13,42%	7,91%	6,56%	18,60%
2006	12,72%	10,14%	5,01%	23,86%
2007	14,19%	16,37%	8,71%	29,61%
2008	13,61%	12,95%	8,35%	25,51%
2009	10,00%	5,85%	7,02%	10,85%
2010	7,47%	4,08%	6,35%	11,09%
2011	8,10%	3,33%	5,74%	12,68%
2012	7,96%	4,20%	4,85%	11,30%
2013	9,17%	6,47%	5,44%	9,85%
2014	9,58%	7,55%	6,29%	8,85%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

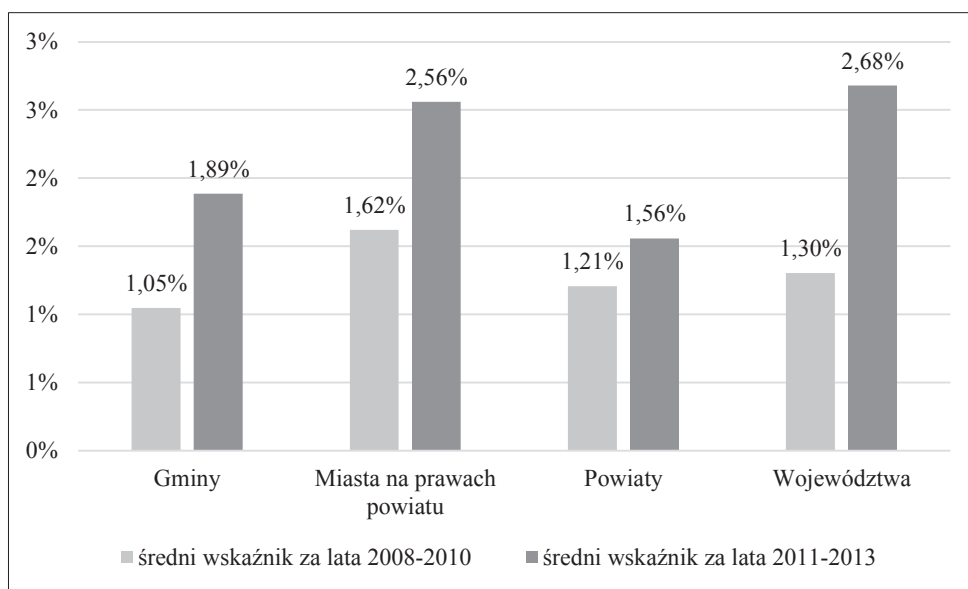
**Rys. 3.** Średni wskaźnik nadwyżki operacyjnej w okresach 2008-2010 oraz 2011-2013 w JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

zadań inwestycyjnych. Gminy i powiaty odnotowały w porównywanych okresach najniższy spadek zdolności do zadłużania się, te pierwsze o 1,95 pkt proc., a te dru-

gie o 1,9 pkt proc. Powiaty, obok miast na prawach powiatów, pozostają jednostkami o najniższym poziomie zdolności do zadłużania się.

Wzrost poziomu zadłużenia JST widoczny jest także we wzroście wydatków na obsługę zadłużenia oraz wydatków związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami w wydatkach bieżących. Biorąc pod uwagę średnią wartość wskaźnika udziału tych wydatków w wydatkach bieżących, obliczoną dla okresów 2008-2010 oraz 2011-2013, zauważa się wzrost kosztów obsługi zadłużenia w województwach, w których badany wskaźnik wzrósł przeszło dwukrotnie, z 1,30% do 2,68%. Nieco mniejszy wzrost wydatków na obsługę zadłużenia w wydatkach bieżących należy odnotować wśród miast na prawach powiatu, w których badany wskaźnik wzrósł z 1,62% do 2,56%, oraz wśród gmin, w których odnotowano wzrost z 1,05% do 1,89%. W najmniejszym stopniu zwiększyły się koszty obsługi zadłużenia w powiatach – tam poziom wydatków na obsługę zadłużenia oraz wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zwiększyły średnie obciążenie wydatków bieżących z 1,21% w latach 2008-2010 o 1,56% w latach 2011-2013 (rys. 4).

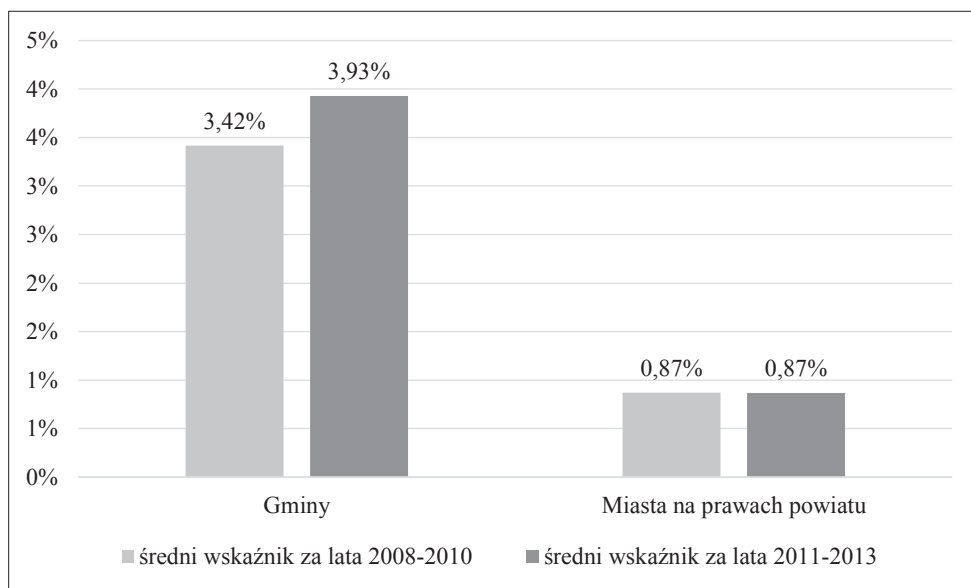


Rys. 4. Średni wskaźnik udziału wydatków na obsługę zadłużenia w wydatkach bieżących w okresach 2008-2010 oraz 2011-2013 w JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Udział wydatków związanych z obsługą zadłużenia nie jest istotnym elementem wydatków bieżących, stąd też można wnioskować, że przyczyną wcześniej analizowanego spadku nadwyżki operacyjnej jest zmniejszająca się różnica między dochodami a innymi rodzajami wydatków bieżących. Biorąc pod uwagę ustawową struktu-

rę dochodów poszczególnych grup JST, które kształtowane są przez władzę szczebla centralnego, i zasadniczo – poza dochodami z podatków lokalnych – przekazywane są z dochodów publicznych przypisanych do budżetu państwa, można przyjąć, że elastyczność w kształtowaniu IWZ pozostaje po stronie wydatków bieżących. Wyjątkiem są w tym przypadku gminy oraz miasta na prawach powiatu, w których jest możliwość sterowania wpływami z podatków lokalnych, chociażby przez obniżanie określonych ustawowo maksymalnych stawek w podatkach lokalnych (rys. 5).



Rys. 5. Średni wskaźnik zmniejszenia dochodów z podatków lokalnych z tytułu obniżenia maksymalnych stawek podatkowych w okresach 2008-2010 oraz 2011-2013 w gminach i miastach na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Porównując zmniejszenie wpływów z tytułu podatków lokalnych w relacji do dochodów bieżących na podstawie średnich wskaźników za lata 2008-2010 oraz 2011-2013, można stwierdzić, że w przypadku miast na prawach powiatu praktycznie nie nastąpiła zmiana lokalnej polityki podatkowej. W tej grupie JST poziom tego wskaźnika w porównywanych okresach jest identyczny i wynosi 0,87%. W przypadku gmin wpływ obniżek stawek podatkowych na dochody bieżące jest około czterokrotnie większy niż w miastach na prawie powiatu. W gminach odnotowano także zwiększenie obniżek w podatkach lokalnych w okresie 2011-2013 w porównaniu z okresem 2008-2010. W obu przypadkach może to oznaczać, że o kształtowaniu lokalnej polityki podatkowej decydują inne przesłanki niż problem zarządzania nadwyżką operacyjną, a przez nią także zarządzania długiem publicznym. Jednak

może to być podyktowane tym, że poziom kosztów obsługi zadłużenia jest relatywnie niski względem wydatków bieżących we wszystkich grupach JST. Dlatego utrzymanie niższych stawek podatkowych, szczególnie w mniejszych JST, jakimi są gminy, może być nadal problemem istotniejszym od kwestii związanych z finansowaniem kosztów obsługi zadłużenia. Jednak w przyszłości, ze względu na rosnące zadłużenie JST, sytuacja może się w tym względzie zmienić.

5. Zakończenie

Wprowadzenie do rozwiązań regulacyjnych indywidualnego podejścia do oceny dopuszczalnego poziomu zadłużenia przez poszczególne JST umożliwi większą elastyczność w kształtowaniu wydatków inwestycyjnych w powiązaniu ze zwrotnymi źródłami finansowania. Powiązanie dopuszczalnego poziomu zadłużenia z nadwyżką operacyjną w większym stopniu powinno pozwolić JST na realizację procesu zarządzania długiem samorządowym, a nie tylko jego administrowaniem, co mogło być spowodowane powiązaniem uprzednio stosowanej oceny z dochodami ogółem.

Pozycja wyjściowa JST do stosowania nowych reguł oceny dopuszczalnego poziomu zadłużenia w kolejnych latach budżetowych z uwzględnieniem danych historycznych nie może być oceniona pozytywnie. Spowodowane jest to nie tylko pogarszającymi się wynikami budżetów operacyjnych, mierzonych wskaźnikiem nadwyżki operacyjnej ustalonymi dla lat 2010-2013 w porównaniu z okresem 2008-2010, ze względu na sytuację ogólnoeconomiczną po kryzysie finansowym i fiskalnym czy znaczącym zaangażowaniem finansowym w zakończonych programach współfinansowanych ze środków UE, ale także niezmienioną, co do zasady, strukturą kształtowania dochodów JST oraz zaostrzoną regułą fiskalną, związaną z zahamowaniem dalszego wzrostu długu publicznego w relacji do PKB.

Literatura

- Drucker P., 2000, *Zarządzanie w XXI wieku*, MUZA SA, Warszawa, s. 9.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, *Finanse samorządowe – narzędzia – decyzje – procesy*, PWN, Warszawa, s. 56-57.
- Dylewski M., 2009, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania*, [w:] S. Wieteska, M. Wypych (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Uniwersytet Łódzki, Łódź, s. 63-64.
- Dylewski M., 2014, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, [w:] T. Famulska, K. Znaniecka (red.), *Finanse – problemy – decyzje 2014. Część 1*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe”, nr 198, Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice.
- Griffin R., 2006, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa, s. 6.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia BAS” nr 4, s.114-115.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607 z późn. zm.

- Jastrzębska M., 2009, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne”, nr 4, [http// www.samorząd.lex.pl](http://www.samorząd.lex.pl).
- Krajewski P., Piłat K., 2012, *Wpływ polityki fiskalnej na synchronizację cykli koniunkturalnych w Polsce i strefie euro*, „Bank i Kredyt”, nr 3, s. 4-85.
- Krzemińska A., 2011, *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia*, [w:] E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu”, nr 36, WSB, Poznań.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., 2012, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS”, nr 21, s. 2.
- Mażewski L., 2013, *Budżet JST na 2014 r. a przekroczenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 17.07.2013.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Postuła M., 2011, *Reguły fiskalne na świecie i w Polsce*, „Master of Business Administration”, nr 5, s. 39.
- Stoner J.A.F., Wankel C., 1992, *Kierowanie*, PWE, Warszawa, s. 23.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018, 2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240.
- Zawadzak T., 2009, *Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa, s. 81.