

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
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 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
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
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Farelnik: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza Farelnek: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczowski: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Maciej Turała

Uniwersytet Łódzki

e-mail: mturala@uni.lodz.pl

**OCENA WPŁYWU ZMIAN REGULACJI
NA ZDOLNOŚĆ GMIN W POLSCE
DO OBSŁUGI I ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ**

**ASSESSMENT OF REGULATION CHANGE IMPACT
ON POLISH COMMUNES' CAPACITY
TO SERVICE LIABILITIES**

DOI:10.15611/PN.2015.391.25

Streszczenie: Artykuł podejmuje próbę analizy wpływu zmiany regulacji w ustawie o finansach publicznych w odniesieniu do sposobu obliczania maksymalnych kwot możliwych do przeznaczenia na obsługę zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego na ich zdolność do obsługi i w konsekwencji do zaciągania zobowiązań. Celem opracowania jest analiza rozkładu gmin względem kryterium stopnia wykorzystania dostępnych im limitów określonych zarówno starymi, jak i nowymi regulacjami. W artykule przeanalizowano dane z okresu 2010–2013. W pierwszej kolejności analizie poddano regulacje, które przestały obowiązywać z końcem 2013 roku. W kolejnej części artykułu przedstawiono wyniki obliczeń tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Wnioski odnoszą się do restrykcyjnego charakteru nowych regulacji, dotyczą także wybranych aspektów ich konstrukcji.

Słowa kluczowe: ustawa o finansach publicznych, obsługa zobowiązań, gminy.

Summary: The article attempts to analyse the impact of the change of regulations within the Public Finance Act on the local governments' capacity to service liabilities and to take on extra commitments. The article's objective is to present the direction as well as the strength of this impact through an analysis of communes' distribution with regards to the degree in which they use the limits of liabilities present in previous as well as current regulations. The article analyses data for the period between 2010 and 2013. The regulations which were in force until the end of 2013 have been analysed first. Next, the article presents the results of calculations based on the new set of regulations which came into force on January 1st, 2014. The conclusions which are drawn, relate to the restrictive character of new regulations as well as to chosen aspects of its construction.

Keywords: Public Finance Act, financial obligations, communes.

1. Wstęp

Do końca 2013 roku poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ograniczony był przez przepisy ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku. Obowiązujące do końca 2013 roku przepisy stanowiły, że łączna kwota spłacanych rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz ewentualnych wykupów poręczeń i gwarancji (bez uwzględnienia rat związanych z realizacją projektów unijnych) nie mogła przekroczyć 15% dochodów jednostki samorządu terytorialnego w danym roku (ograniczenie wynikające z art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku). Z drugiej strony łączna kwota zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie mogła przekroczyć 60% dochodów ogółem zrealizowanych w tym roku (ograniczenie wynikające z art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku).

Z punktu widzenia realizacji działań prorozwojowych o charakterze strategicznym kluczowa jest zmiana sposobu ustalania limitu obciążenia dochodów obsługą zadłużenia (art. 243 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku. Nowe regulacje stanowią, że relacja łącznej kwoty odsetek i rat kapitałowych (z wyłączeniem projektów unijnych) do dochodów ogółem jednostki w danym roku nie może być wyższa od średniej arytmetycznej relacji nadwyżki operacyjnej powiększonej o wpływy ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem za trzy lata poprzedzające analizowany rok. Jest ona zobrazowana następującą formułą:

$$\left(\frac{O + R_{UE}}{D_0} \right)_n < \frac{1}{3} \left[\left(\frac{N_0 + S_M}{D_0} \right)_{n-1} + \left(\frac{N_0 + S_M}{D_0} \right)_{n-2} + \left(\frac{N_0 + S_M}{D_0} \right)_{n-3} \right],$$

gdzie: O – odsetki od kredytów i pożyczek;

R_{UE} – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, z wyłączeniem spłat rat kredytów i pożyczek na projekty unijne;

D_0 – dochody ogółem uzyskane w danym roku budżetowym;

N_0 – nadwyżka operacyjna w danym roku budżetowym, stanowiąca różnicę między dochodami bieżącymi uzyskanymi w danym roku budżetowym a wydatkami bieżącymi w tym samym roku;

S_M – wpływy ze sprzedaży majątku;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

$n-i$ – kolejne lata poprzedzające rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

Wprowadzenie indywidualnie obliczanego maksymalnego poziomu obciążenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego obsługą zobowiązań, a w konsekwencji zindywidualizowanie zdolności samorządów do zaciągania zobowiązań,

było powodem wielu dyskusji i źródłem znacznej niepewności w samorządach już na długo przed wejściem powyższych regulacji w życie. Szacunki i analizy przeprowadzane jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów wskazywały, że wiele jednostek samorządu terytorialnego, spełniających obowiązujące do końca 2013 roku limity określone w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku, może mieć znaczne trudności z wywiązaniem się z ograniczeń nałożonych przez ustawę z 2009 roku. Dla przykładu, opublikowany w końcu 2012 roku raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji szacował, że nowe zasady obliczania limitów spłat zadłużenia znacząco obniżą możliwość zadłużania się samorządów [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012]. Raport ten precyzuje, że nowe regulacje okazałyby się korzystniejsze – względem obowiązującego do końca 2013 roku 15-procentowego limitu obciążenia dochodów ogółem obsługą zobowiązań – jedynie dla 220 gmin, 6 miast na prawach powiatu i 1 powiatu. Co więcej, aż 75 gmin, 2 miasta na prawach powiatu oraz 31 powiatów nie mogłoby obsługiwać w 2012 roku zaciągniętych uprzednio zobowiązań ze względu na uzyskane w latach wcześniejszych, a stanowiące punkt odniesienia dla obliczeń, ujemne nadwyżki operacyjne.

Od 1 stycznia 2014 roku wspomniane powyżej przepisy zaczęły obowiązywać, co nie zmniejszyło wcale dynamiki dyskusji ani też nie obniżyło jej temperatury. Jest to spowodowane w szczególności znacznym stopniem zrelatywizowania formuły, która służy do obliczania dopuszczalnej kwoty odsetek i rat kapitałowych do zapłaty w danym roku – o zdolności tej decydują wielkości dochodów bieżących, wydatków bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów ogółem za trzy lata poprzedzające rok, dla którego wykonywana jest analiza. Pojawiają się także głosy dotyczące potrzeby zmian konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego i rozważane są alternatywne propozycje (por. m.in. [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski 2012; Tartanus-Oryszczak 2014]).

Celem niniejszego artykułu jest analiza rozkładu gmin względem kryterium stopnia wykorzystania dostępnych dla nich limitów określonych zarówno starymi, jak i nowymi regulacjami oraz wskazanie na restrykcyjny charakter indywidualnie obliczanego wskaźnika zadłużenia dla gmin.

2. Sytuacja finansowa gmin w kontekście regulacji obowiązujących do grudnia 2013 roku

Poziom zadłużenia gmin w kontekście regulacji, które obowiązywały do końca 2013 roku, należy oceniać, analizując łącznie oba kryteria ostrożnościowe wówczas obowiązujące. Biorąc pod uwagę pierwsze z nich, ograniczające łączną wielkość zobowiązań do 60% realizowanych w danym roku dochodów, można stwierdzić, że w latach 2010–2013 sytuacja gmin była stabilna, a poziom ich zadłużenia nie budził, co do zasady, zastrzeżeń. Tabela 1 przedstawia liczbę i odsetek gmin

w podziale na kategorie opisujące, jaką część przyznanego im limitu zadłużenia jednostki te wykorzystały¹.

W 2010 roku aż 62,08% gmin (1539 jednostek) posiadało zobowiązania nieprzekraczające połowy ustawowego limitu (czyli 30% uzyskanych przez nie w tym roku dochodów). Z drugiej strony tylko 17 gmin (0,69% wszystkich jednostek) przekroczyło ustanowiony w ustawie o finansach publicznych limit. W kolejnych latach poziom zadłużenia gmin wzrastał, nie doprowadzając jednak do znaczącego pogorszenia sytuacji – w 2011 roku liczba gmin, których zobowiązania nie przekraczały połowy ustawowego limitu, zmniejszyła się do 1368 (55,15% gmin), a w roku kolejnym – do 1351 (54,50% gmin), ale już w 2013 roku liczba ta wzrosła do 1424 (57,40% gmin). Liczba jednostek przekraczających dopuszczalny limit wynosiła natomiast 31 (1,25%), 26 (1,05%) i 32 (1,29%) odpowiednio dla lat 2011, 2012 i 2013.

Tabela 1. Stopień wykorzystania dostępnego limitu zadłużenia w gminach (ograniczenie wynikające z art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku)

Wyszczególnienie	Liczba gmin				Odsetek gmin (%)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
0%	138	109	115	105	5,6	4,4	4,6	4,2
(0%, 10%]	232	181	181	177	9,4	7,3	7,3	7,1
(10%, 25%]	413	337	322	375	16,7	13,6	13,0	15,1
(25%, 50%]	756	741	733	767	30,5	29,9	29,6	30,9
(50%, 75%]	630	680	708	709	25,4	27,4	28,6	28,6
(75%, 90%]	227	276	294	231	9,2	11,1	11,9	9,3
(90%, 100%]	66	124	100	83	2,7	5,0	4,0	3,3
(100%, 150%]	16	25	25	29	0,6	1,0	1,0	1,2
(150%, 200%]	1	5	1	1	0,0	0,2	0,0	0,0
(200%, + ∞)	0	1	0	2	0,0	0,0	0,0	0,1
Razem	2 479	2 479	2 479	2 479	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowań Ministerstwa Finansów (2013, 2014).

Biorąc pod uwagę drugie z obowiązujących do końca 2013 roku kryteriów ostrożnościowych, które ograniczało poziom obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zobowiązań do 15% dochodów uzyskanych w danym roku, sytuacja finansowa gmin w analizowanym okresie również może zostać oceniona jako stabilna. Tabela 2, podobnie jak poprzednia, przedstawia liczbę i odsetek gmin w podziale na kategorie opisujące, jaką część przyznanego im limitu obsługi zadłużenia (wg drugiego z kryteriów ostrożnościowych) jednostki te wykorzystały.

¹ Dla przykładu: jednostka znajdująca się w przedziale od 0 do 10% limitu zadłużenia posiadała zobowiązania nie większe od 10% dopuszczanego ustawą limitu – jej zadłużenie w relacji do osiągniętych w danym roku dochodów nie przekraczało więc 6%.

Tabela 2. Stopień wykorzystania dostępnego limitu obsługi zadłużenia w gminach (ograniczenie wynikające z art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku)

Wyszczególnienie	Liczba gmin				Odsetek gmin (%)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
0%	88	48	46	49	3,5	1,9	1,9	2,0
(0%, 10%]	355	221	144	143	14,3	8,9	5,8	5,8
(10%, 25%]	627	437	397	408	25,3	17,6	16,0	16,5
(25%, 50%]	943	995	955	935	38,0	40,1	38,5	37,7
(50%, 75%]	362	579	641	517	14,6	23,4	25,9	20,9
(75%, 90%]	72	118	165	161	2,9	4,8	6,7	6,5
(90%, 100%]	17	52	77	116	0,7	2,1	3,1	4,7
(100%, 150%]	11	27	43	82	0,4	1,1	1,7	3,3
(150%, 200%]	2	2	4	27	0,1	0,1	0,2	1,1
(200%, + ∞)	2	0	7	41	0,1	0,0	0,3	1,7
Razem	2 479	2 479	2 479	2 479	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowań Ministerstwa Finansów (2013, 2014).

W 2010 roku aż w 2013 gminach (81,20%) obciążenie dochodów obsługą zadłużenia nie przekraczało połowy dopuszczalnego limitu (czyli jednostki te wydawały mniej niż 7,5% dochodów uzyskanych w 2010 roku na spłatę rat kredytów i odsetek). W kolejnych latach wartości te kształtowały się na poziomie 1701 gmin (68,62%) w 2011 roku, 1542 gminy (62,20%) w 2012 roku i 1535 (61,92%) w 2013 roku. Zauważalna jest więc tendencja do wzrostu obciążenia dochodów obsługą zadłużenia (co jest naturalną konsekwencją wzrostu poziomu zobowiązań), jednak aż do 2012 roku stosunkowo niewielka grupa gmin nie spełniała tego kryterium ostrożnościowego: 15 jednostek (0,61%) w 2010 roku, 29 jednostek (1,17%) w 2011 roku i 54 jednostki (2,18%) w 2012 roku. W 2013 roku grupa jednostek, w których obciążenie dochodów obsługą zadłużenia przekraczało dopuszczalny poziom, niemal potroiła się względem roku wcześniejszego i wzrosła do aż 150 jednostek (6,05% gmin).

3. Sytuacja finansowa gmin w kontekście regulacji obowiązujących od stycznia 2014 roku

Zmiana regulacji wprowadzona ustawą o finansach publicznych z 2009 roku zastąpiła dwa kryteria ostrożnościowe jednym, odwołującym się do stopnia obciążenia dochodów wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia. Obowiązujące od 2014 roku regulacje różnią się od wcześniejszych przede wszystkim tym, że punkt odniesienia (limit obciążenia dochodów obsługą zadłużenia) jest różny dla każdej jednostki i obliczany odrębnie dla każdego roku na podstawie wykonania budżetu w ciągu trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy.

Podstawą do określenia zdolności poszczególnych jednostek do obsługi (a w konsekwencji do zaciągania) zobowiązań są wielkości nadwyżek operacyj-

nych i wpływów ze sprzedaży majątku odniesione do dochodów ogółem. Wynika stąd, że wysokość limitu (uprzednio ustawiona sztywno na poziomie 15% dochodów) może podlegać znaczącym fluktuacjom, w zależności od m.in. podejmowanych działań i realizowanych inwestycji. Kluczowe w tym kontekście staje się określanie wpływu realizowanych projektów inwestycyjnych (w tym tych współfinansowanych przez środki Unii Europejskiej) na przyszłe nadwyżki operacyjne – część projektów, których realizacja może sama w sobie wymagać zaciągnięcia dodatkowych zobowiązań, może ponadto negatywnie wpłynąć na przyszłe nadwyżki operacyjne, tym samym zmniejszając zdolność jednostki do obsługi tych i innych zobowiązań.

Tabela 3 przedstawia, wzorem poprzednich, informację o sytuacji gmin w latach 2010–2013 w odniesieniu do nowego kryterium ostrożnościowego. W tym celu dla każdej z gmin obliczone zostały, zgodnie z nową regulacją, indywidualne limity obciążenia dochodów obsługą zadłużenia dla poszczególnych lat objętych analizą. Następnie zostały one zestawione z ponoszonymi w tych latach wydatkami na obsługę zobowiązań.

Tabela 3. Stopień wykorzystania dostępnego limitu obsługi zadłużenia w gminach (ograniczenie wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku) – analiza hipotetyczna

Wyszczególnienie	Liczba gmin				Odsetek gmin (%)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
0%	87	47	45	49	3,5	1,9	1,8	2,0
(0%, 10%]	354	206	126	107	14,3	8,3	5,1	4,3
(10%, 25%]	500	338	230	198	20,2	13,6	9,3	8,0
(25%, 50%]	683	574	444	428	27,6	23,2	17,9	17,3
(50%, 75%]	402	419	401	388	16,2	16,9	16,2	15,7
(75%, 90%]	116	189	187	193	4,7	7,6	7,5	7,8
(90%, 100%]	52	98	96	100	2,1	4,0	3,9	4,0
(100%, 150%]	156	269	351	328	6,3	10,9	14,2	13,2
(150%, 200%]	46	114	194	185	1,9	4,6	7,8	7,5
(200%, + ∞)	76	195	343	460	3,1	7,9	13,8	18,6
Ujemny limit obsługi zadłużenia*	6	29	61	43	0,2	1,2	2,5	1,7
Razem	2 478	2 478	2 478	2 479	100,0	100,0	100,0	100,0

* obliczenia dla lat 2010–2012 nie obejmują utworzonej w 2010 roku gminy Jaśłiska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowań Ministerstwa Finansów (2013, 2014).

Podkreślić należy w tym miejscu, że prezentowane są wyniki obliczeń dla okresu, w którym regulacje te były już wprawdzie znane (ustawę przyjęto w 2009 roku), ale jeszcze nie obowiązywały (weszły w życie od 1 stycznia 2014 roku) – analiza jest więc w znacznej mierze hipotetyczna i obarczona znacznym ryzykiem błędu. Pierwszym z istotnych ograniczeń jest to, że wskaźnik dla 2010 roku jest obliczony w oparciu o wykonanie z lat 2007–2009, kiedy kształt nowych regulacji nie był

jeszcze znany. Co więcej, wskaźnik dla roku 2011 został obliczony na podstawie wykonania z lat 2008–2010, czyli objął jeden rok, kiedy nowe regulacje były już znane, choć wykonanie roku 2010 w żadnym stopniu nie wpłynęło na zdolność do obsługi i zaciągania zobowiązań w 2014 roku i kolejnych. Dopiero wyniki analizy dla lat 2012 i 2013 mogą stanowić bardziej konkretny punkt odniesienia – nadwyżki operacyjne uzyskane w latach 2011 i 2012 wpłynęły bowiem na limity obliczane odpowiednio dla lat 2012–2014 i 2013–2015, czyli także po wejściu w życie nowych regulacji.

Zważywszy na zarysowane powyżej ograniczenia, wyniki analizy można potraktować indykatywnie, jako wskazówkę odnośnie do kierunku i siły zmiany w zakresie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do obsługi (i zaciągania) zobowiązań po wprowadzeniu nowych regulacji.

Obraz, który wyłania się z analizy, jest znacząco inny niż w przypadku wcześniej analizowanych kryteriów ostrożnościowych. Znacznie mniejsza jest liczba gmin, które nie więcej niż w połowie wykorzystająby posiadany przez siebie potencjał do obsługi zobowiązań – w 2010 roku były to jeszcze 1624 jednostki (65,54% gmin), ale w latach kolejnych liczba ta spadła do 1165 (47,01% gmin) w 2011 roku, 845 (34,10% gmin) w 2012 roku i 782 (31,54% gmin) w 2013 roku.

Z drugiej strony znacząco wzrosła liczba gmin, które przekroczyłyby hipotetyczne limity obsługi zobowiązań. W 2010 roku można wskazać na 278 takich jednostek (11,22% gmin), rok później było ich 578 (23,33% gmin), w roku 2012 było to 888 jednostek (35,84% gmin), a w roku 2013 aż 973 (39,25% gmin). Co więcej, rosnąca liczba gmin znajdowała się w sytuacji, w której prawa strona nierówności, opisująca maksymalną kwotę możliwą do przeznaczenia na obsługę zadłużenia, miałyby wartość ujemną (co jest wynikiem uzyskania ujemnych nadwyżek operacyjnych w latach stanowiących punkt odniesienia dla obliczeń). Obliczenia dla 2010 roku wskazały 6 takich gmin, a w kolejnych latach liczba ta wyniosła 29 w 2011 roku, 61 w 2012 roku i 43 w 2013 roku.

4. Podsumowanie i wnioski

Zmiana zasad obliczania indywidualnych limitów obciążenia dochodów wydatkami na obsługę zobowiązań spowodowała znaczące ograniczenie zdolności gmin do obsługi i zaciągania zobowiązań. Biorąc pod uwagę ograniczenia analizy, które zostały wskazane w punkcie trzecim, można stwierdzić, że dla zdecydowanej większości gmin zmiana regulacji spowodowała zmniejszenie zdolności do obsługi zobowiązań. Szczegóły zostały przedstawione w tab. 4 oraz na rys. 1.

Analiza wielkości hipotetycznych limitów obliczonych dla 2010 roku wskazuje, że zdolność do obsługi zobowiązań byłaby mniejsza od wcześniej obowiązującego limitu 15% dochodów uzyskanych w danym roku w przypadku 1672 gmin. W 2011 roku w tej sytuacji było 1927 jednostek, w 2012 roku – 2164 jednostki, natomiast w 2013 roku – 2250 jednostek.

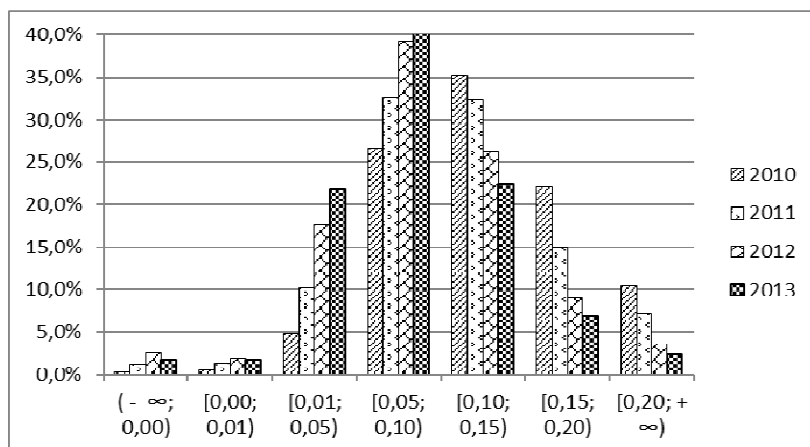
Zmiana okazała się korzystna dla stosunkowo niewielkiej liczby gmin – biorąc pod uwagę dane dla 2013 roku, byłoby to tylko 229 jednostek (9,24% gmin). Z tego też względu jest to rozwiązanie krytykowane przez wiele samorządów, w szczególności te, które najdotkliwiej odczuły skutki jego wprowadzenia.

Tabela 4. Limit wydatków na obsługę zobowiązań w relacji do dochodów w danym roku (obliczony według art. 243 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku)

Wyszczególnienie	Liczba gmin				Odsetek gmin (%)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
$(-\infty; 0,00)$	6	29	62	43	0,2	1,2	2,5	1,7
$[0,00; 0,01)$	13	33	47	43	0,5	1,3	1,9	1,7
$[0,01; 0,05)$	120	253	436	540	4,8	10,2	17,6	21,8
$[0,05; 0,10)$	660	810	972	1070	26,6	32,7	39,2	43,2
$[0,10; 0,15)$	873	802	647	554	35,2	32,4	26,1	22,3
$[0,15; 0,20)$	547	372	224	170	22,1	15,0	9,0	6,9
$[0,20; +\infty)$	259	179	90	59	10,5	7,2	3,6	2,4
Razem*	2 478	2 478	2 478	2 479	100,0	100,0	100,0	100,0

* obliczenia dla lat 2010–2012 nie obejmują utworzonej w 2010 roku gminy Jaśliśka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowań Ministerstwa Finansów (2013, 2014).



Rys. 1. Diagram dla danych z tab. 4

Źródło: opracowanie własne.

Krytycznej analizie można również poddać fakt uwzględnienia w nowej regule wpływów ze sprzedaży majątku, które mogą stanowić sposób równoważenia niewystarczających względem potrzeb nadwyżek operacyjnych. Taka konstrukcja prawej strony nierówności może prowadzić do nieracjonalnej gospodarki majątkiem komunalnym i do jego wyprzedawania, co w krótkim okresie może okazać się rozwiąza-

niem prostszym i bardziej osiągalnym (z punktu widzenia skutków politycznych) od podnoszenia bieżących dochodów lub ograniczania bieżących wydatków.

Z drugiej strony jest to regulacja, która z pewnością przyczyni się do wyhamowania tempa wzrostu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, które na koniec pierwszej dekady XXI wieku wyraźnie zwiększyło się względem lat wcześniejszych.

Możliwe zmiany w konstrukcji tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia mogą więc odnosić się do prób „luzowania” tej regulacji lub też do eliminowania bardziej kontrowersyjnych jej elementów (jak np. wpływy ze sprzedaży majątku), co mogłoby zresztą doprowadzić do zwiększenia stopnia jej restrykcyjności.

Literatura

- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., 2012, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Analizy nr 21(88), Biuro Analiz Sejmowych.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*.
- Ministerstwo Finansów, 2013, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2012*.
- Ministerstwo Finansów, 2014, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*.
- Tartanus-Oryszczak M., 2014, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse Komunalne” nr 1–2.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.