

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchol , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Wiczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Beata Filipiak,

Uniwersytet Szczeciński

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

INDYWIDUALNY WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PROBLEMY DOSTOSOWAWCZE*

Streszczenie: Artykuł prezentuje analizę rozwiązań w zakresie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Ocenie zostało poddane ujęcie ustawowe, jak również propozycje zmian. Autorzy zaprezentowali ograniczenia związane z przepisami prawa, które wchodzą w zakres indywidualnej limitacji zadłużenia, oraz dokonali oceny rozwiązań proponowanych przez gremia opiniotwórcze.

Słowa kluczowe: finanse, finanse samorządu terytorialnego, dług, indywidualny wskaźnik zadłużenia.

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego, działając w zmiennym otoczeniu na rzecz społeczeństwa, muszą nie tylko planować swoje działania, ale również poszukiwać rozwiązań, które zapewnią zarówno rozwój społeczno-gospodarczy, jak i pozytywną akceptację działań podjętych przez społeczeństwo. Pogodzenie tych dwóch kwestii jest niezmiernie trudne. Aby zapewnić rozwój, organy samorządowe podejmują decyzje o zaciąganiu zobowiązań dłużnych. Decyzje te dotyczą często przyspieszenia zaangażowania inwestycyjnego, które ma sprzyjać polepszeniu jakości życia społeczeństwa, czy też zapewnienia dostępu do pożądaných usług publicznych.

Wchodzące w życie od 2014 r. przepisy dotyczące limitacji zadłużenia, a w szczególności przepisy dotyczące obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia, w przypadku zaciągania zobowiązań dłużnych zmieniają nie tylko podejście do tego problemu, ale znacząco wpływają na możliwości realizacji zadań inwestycyjnych, finansowanych środkami dłużnymi.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

Celem artykułu jest wskazanie na skutki i ograniczenia wynikające ze zmieniających się przepisów oraz analiza proponowanych rozwiązań.

2. Problemy związane z aktualnymi regulacjami prawnymi w zakresie zadłużenia limitacji JST

Istniejąca sytuacja prawna rodzi wiele problemów związanych z limitacją zadłużenia. Niezmienna pozostaje limitacja wynikająca z rozwiązań konstytucyjnych czy też obowiązujących przepisów prawa w zakresie:

1) ograniczenia wynikającego z podstawowych kryteriów fiskalnych (ograniczających) obowiązujących kraje UE, które dotyczą procedury nadmiernego deficytu występującego w danym państwie, gdy faktyczny lub planowany deficyt sektora finansów publicznych przekracza 3% PKB lub relacja zadłużenia publicznego do PKB przewyższa 60%;

2) ograniczenia dotyczącego osiągnięcia wartości większej od 55%, a mniejszej od 60% relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto powodującego wprowadzenie działań sanacyjnych;

3) ograniczenia zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB¹.

Do końca 2013 r. obowiązuje górna granica wielkości zadłużenia – 60% łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego do dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym² oraz ograniczenie dotyczące obsługi zadłużenia, wyznaczające granicę obsługi zadłużenia na poziomie 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej jednostki samorządowej (a przy postępowaniu sanacyjnym 12%)³.

Należy wskazać, że rok 2014 przyniesie odejście od wskazanych przepisów ilościowej limitacji zadłużenia wynikających z art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wskazanych powyżej, na rzecz indywidualnej limitacji zadłużenia wskazanej w art. 243 Ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) będzie liczony na podstawie poniższej relacji:

¹ Ograniczenie to wynika z Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 i jest zakazem dalej obowiązującym.

² Ograniczenie to będzie obowiązywało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do 2014 r. – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.

³ Ograniczenie to będzie obowiązywało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do końca 2013 r. – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.

$$\left(\frac{R+O}{D} \right) \leq \frac{1}{3} * \left(\underbrace{\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}}}_{\text{strona określająca}} + \underbrace{\frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}}_{\text{strona wyznaczająca limit obsługi zadłużenia, tzw. prawa strona}} \right)$$

strona określająca
obsługę długu JST,
tzw. lewa strona,

strona wyznaczająca limit obsługi zadłużenia,
tzw. prawa strona

gdzie: R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90; O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji; D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym; Db – dochody bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; Wb – wydatki bieżące; n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja; $n-1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja; $n-2$ – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata; $n-3$ – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Od 2014 r., a w praktyce od IV kwartału 2013 r. Prace nad budżetem będą musiały uwzględnić obostrzenia w zakresie uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegające na⁴: ustawowym zakazie uchwalenia budżetu JST, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

a. spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w ustawie o finansach publicznych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w ustawie o finansach publicznych,

b. potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru IWZ. Przy obliczaniu IWZ dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu teryto-

⁴ Art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

rialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Ustawodawca wprowadził odstępstwa od powyżej przedstawionej zasady, które dotyczą wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi⁵, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. Należy pamiętać, że w przypadku, gdy określone w umowie środki zagraniczne nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji IWZ.

Ten zapis stanowi znaczące ograniczenie nie tylko dla możliwości dalszej absorpcji środków Unii Europejskiej przeznaczonych na wsparcie regionów słabiej rozwiniętych czy wyrównywanie szans między regionami. Zapis ten skutkuje znaczącymi trudnościami w uchwaleniu budżetu JST, związanymi z realizacją już istniejących umów. Konstrukcja IWZ w sytuacji kryzysu finansowego, powodującego spadek dochodów własnych JST, ograniczenia w zbywaniu majątku lub jego prywatyzacji (wyczerpywalność majątku, ograniczenia transakcyjne ze strony kontrahentów, brak oferentów) może wpłynąć na brak spełnienia wskazanej relacji IWZ i niemożność uchwalenia z tego powodu budżetu.

Należy wskazać, że waga problemu nie jest błaha i zgodnie z przewidywaniami Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych rozwiązania, które zaczną obowiązywać od 2014 r., byłyby korzystne jedynie dla 8,1% JST. Ponadto, jak wynika z analiz Krajowej Rady RIO, 3,8% ogółu JST nie mogłoby dokonywać spłaty zaciągniętych zobowiązań ze względu na ujemną wartość IWZ⁶. Sytuacja może ulec dalszemu pogorszeniu, gdyż zgodnie z opiniami makroekonomistów i analityków rynku dopiero w drugiej połowie 2013 r. ma nastąpić nieznaczna poprawa koniunktury gospodarczej, a wraz z nią może nastąpić poprawa wykonania realizowanych przez JST dochodów własnych. Sposób wyliczania wskaźnika w ujęciu *ex post* ujmować będzie skutki dekoniunktury jeszcze przez co najmniej najbliższe trzy lata.

⁵ Wskazuje na nie art. 5, ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁶ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST w 2011 r. Krajowa Rada RIO, Warszawa 2012 r., s. 184-186.

3. Proponowane zmiany i analiza ich skutków

Powyżej zaprezentowane ograniczenia wynikające z zastosowania rozwiązania wchodzącego od 2014 r. nie tylko rodzą szereg kontrowersji, ale również sama konstrukcja IWS powoduje, że w kręgach rządowych, samorządowych i eksperckich istnieje wola nie tylko prowadzenia dyskusji, ale dokonania konstruktywnych zmian w istniejącym prawie. Nie sposób przedstawić wszystkich głosów i stanowisk zajmowanych w dyskusji nad zmianą IWZ, stąd też wybrano te z nich, które przedstawiane są przez liczące się grona opiniotwórcze. Analizie poddano:

- a. propozycje sformułowane przez ekspertów i pracowników Biura Analiz Sejmowych,
- b. propozycję Śląskiego Związku Gmin i Powiatów,
- c. propozycję Komisji Skarbników Unii Metropolitalnych,
- d. propozycję agencji ratingowej FitchRatings.

Propozycja Biura Analiz Sejmowych opiera się na pięciu wariantach, które poddano analizie i ocenie skutków z punktu widzenia wpływu na możliwość zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego. W tabeli 1 przedstawiono założenia poszczególnych wariantów i ich charakterystykę.

Tabela 1. Założenia poszczególnych wariantów propozycji BAS i ich charakterystyka

Wariant	Charakterystyka	Opis wariantu
Wariant 1 <i>R/D</i>	zmiana dotyczy jedynie lewej strony wzoru IWZ, prawa strona wzoru pozostaje bez zmian	wariant obejmuje wyłączenie z lewej strony wzoru wydatków z tytułu kosztów odsetkowych (na obsługę długu oraz wydatki na wypłaty związane z udziałem poręczeń i gwarancji przez JST)
Wariant 2 <i>R + O + pożyczki udzielone + rozchody na inne cele</i>	zmiana dotyczy jedynie lewej strony wzoru IWZ, prawa strona wzoru pozostaje bez zmian	wariant obejmuje włączenie do licznika z lewej strony wzoru udzielonych pożyczek i rozchodów na inne cele, co oznacza ujęcie rozchodów związanych ze spłatą zaciągniętych zobowiązań, a także obsługą całości rozchodów
Wariant 3 <i>Wb bez O, czyli Db-Wb</i>	zmiana dotyczy jedynie prawej strony wzoru IWZ, lewa strona wzoru pozostaje bez zmian	wariant odnosi się do wydatków z tytułu odsetek, co oznacza wyeliminowanie z licznika nierówności zawartych w wydatkach bieżących wydatków odsetkowych
Wariant 4 <i>DB - Wb + Sm + przychody z prywatyzacji</i>	zmiana dotyczy jedynie prawej strony wzoru IWZ, lewa strona wzoru pozostaje bez zmian	w wariantcie przyjmuje się założenie o włączeniu przychodów z prywatyzacji w liczniku prawej strony nierówności
Wariant 5 <i>DB - Wb + przychody z prywatyzacji</i>	zmiana dotyczy jedynie prawej strony wzoru IWZ, lewa strona wzoru pozostaje bez zmian	wariant 3 (czyli wyłączenie z licznika wydatków bieżących odsetkowych), poszerzony o włączenie przychodów z prywatyzacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” nr 21 (88)/2012, s. 3/6.

Przedstawiona koncepcja odnosi się jedynie do korekty istniejących rozwiązań zawartych w art. 243 ustawy o finansach publicznych⁷, obejmujących konstrukcję samego wskaźnika IWZ.

Propozycja Śląskiego Związku Gmin i Powiatów⁸ dotyczy modyfikacji całości wskaźnika. Postulowane jest wyłączenie z licznika strony określającej obsługę długu JST dokonywanych w roku budżetowym spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, pokrywanych z przychodów uzyskanych w roku budżetowym, pochodzących z zaciągniętych na ten cel kredytów i pożyczek lub dokonanych emisji papierów wartościowych. Druga modyfikacja dotyczy zastąpienia w mianowniku po obu stronach występujących dochodów ogółem dochodami bieżącymi. Trzecia modyfikacja dotyczy wyłączenia ze strony wyznaczającej limit obsługi zadłużenia (prawa strona) z wydatków bieżących kwoty wydatków bieżących przeznaczonych na obsługę długu. Kształt relacji IWZ zgodnie z postulatami Śląskiego Związku Gmin i Powiatów przybiera postać:

$$\left(\frac{R^*+O}{Db}\right) \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1} - Wo_{n-1}}{Db_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2} - Wo_{n-2}}{Db_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3} - Wo_{n-3}}{Db_{n-3}} \right),$$

gdzie: R^* – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, z wyłączeniem dokonywanych w roku budżetowym spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, pokrywanych z przychodów uzyskanych w roku budżetowym, pochodzących z zaciągniętych na ten cel kredytów lub pożyczek lub dokonanych emisji papierów wartościowych; Wo – wydatki bieżące przeznaczone na obsługę długu; Pm – przychody pochodzące z prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; pozostałe symbole zgodnie z art. 243 ufp określające wskaźnik IWZ.

⁷ Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuje się skrót ufp oznaczający Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁸ Opracowanie na podstawie prezentacji i wystąpienia Skarbnika Gliwic Pana Ryszarda Reszke, pn. „Propozycja zmiany indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST” wygłoszonego w dniu 25 lutego 2013 r. na konferencji pn. „Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia – przewidywane problemy finansowe samorządów i możliwe zmiany regulacji prawnej” zorganizowanej w Katowicach przez Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Banków Polskich.

Propozycja Komisji Skarbników Unii Metropolitalnych⁹ zaprezentowana przez przewodniczącą Komisji Danutę Kamińską postuluje podjęcie działań dwukierunkowo w zakresie modyfikacji zarówno podejścia do zadłużenia, jak i zmian w przepisach prawa. Pierwszy kierunek wyznacza oparcie bezpiecznego zadłużenia na wskaźnikach zadłużenia. Drugi kierunek postuluje modyfikację IWZ. Propozycja wyznaczenia bezpiecznego wskaźnika zadłużenia wychodzi ze sformułowania kryteriów oceny poziomu zadłużenia, które wymagają odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaki jest poziom generowanej nadwyżki operacyjnej z perspektywy minionych lat i lat prognozowanych?
- Czy nadwyżka operacyjna jest wystarczająca do obsługi zadłużenia?
- Jak zarządza się długiem w czasie?

Następnie ocenie poddawana jest wartość nadwyżki operacyjnej w długim horyzoncie czasu. Nadwyżkę rozumie się jako różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi. Trzeci krok obejmuje analizę wskaźnikową. Do oceny bezpiecznego poziomu zadłużenia brane są pod uwagę cztery wskaźniki:

- obsługa zadłużenia/dochody bieżące,
- zadłużenie/dochody bieżące,
- dochody bieżące – wydatki bieżące = nadwyżka operacyjna (poziom nadwyżki).

Wskaźniki te liczone w odniesieniu do szeregu czasowego przyjętego do wyliczenia nadwyżki operacyjnej obrazują zmienność sytuacji JST w czasie z punktu widzenia kształtowania się decyzji o bezpiecznym zaciąganiu zobowiązań dłużnych. Oczywiście interpretacja poszczególnych wskaźników jest indywidualna, ale łącznie obrazują one potencjalne kształtowanie się zdolności zadłużeniowej JST (czyli zdolności do bezpiecznego zadłużenia się, pozwalającej na trwałe i bezpieczny rozwój, regulowanie zobowiązań na bieżąco oraz wypełnianie wskazań ustawowych wskazanych w art. 243 ufp).

Drugi kierunek postulujący modyfikację IWZ zakłada, że w liczniku strony wyznaczającej limit obsługi zadłużenia (prawej) zostanie odjęta kwota planowanych na rok budżetowy odsetek od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 w ufp, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Ponadto w mianownikach po obu stronach relacji zostaną ujęte dochody bieżące zamiast dochodów ogółem budżetu w danym roku budżetowym. Postulowane zmiany obrazuje poniższa relacja:

⁹ Opracowanie na podstawie prezentacji Skarbnik Katowic Pani Danuty Kamińskiej, pn. „Wskaźnik zadłużenia” zaprezentowanej w dniu 25 lutego 2013 r. na Konferencji pn. „Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia – przewidywane problemy finansowe samorządów i możliwe zmiany regulacji prawnej” zorganizowanej w Katowicach przez Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Banków Polskich.

$$\left(\frac{R+O}{Db}\right) \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - (Wb_{n-1} - O_{n-1})}{Db_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - (Wb_{n-2} - O_{n-2})}{Db_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - (Wb_{n-3} - O_{n-3})}{Db_{n-3}} \right),$$

gdzie przyjęto symbole zgodnie z art. 243 ufp określające wskaźnik IWZ.

Wskazana propozycja jest zgodna ze stanowiskiem reprezentowanym przez Związek Banków Polskich, co dodatkowo podnosi jej znaczenie, gdyż uwzględniła interesy sektora bankowego jako kapitałodawcy. Należy dodatkowo zaznaczyć, że wskaźnik powinien być powiązany z WPF (wariant 3 lata do tyłu + 3 lata do przodu) oraz dla zachowania bezpieczeństwa finansowego postuluje się wydłużenie okresu liczenia wskaźnika do 8 lat *ex post* w stosunku do roku budżetowego, na który ustalana jest relacja IWZ.

Propozycja zmian w IWZ zaproponowana przez FitchRatings¹⁰ odnosiła się do zmian idących w kierunku wykorzystania analizy wskaźnikowej do oceny zdolności do bezpiecznego zadłużenia JST. Propozycje te bazują na analizie trzech wskaźników:

$$\frac{Db - (Wb - O)}{Sd + O} \leq 100\%$$

$$\frac{Zd}{Db - Wb} = Sr$$

$$50\% \leq \frac{Zd}{Db} \leq 100\%,$$

gdzie: *Sd* – spłata długu (roczne raty spłaty zadłużenia zaciągniętego w latach poprzednich); *Zd* – suma zobowiązań dłużnych (dług JST); *Sr* – średni okres spłaty długu; pozostałe symbole zgodnie z art. 243 ufp określające wskaźnik IWZ.

¹⁰ Opracowanie na podstawie wystąpienia i prezentacji Dyrektora Zespołu Finansów Publicznych FitchRatings R. Dobrzyńskiej, pn. „Indywidualny wskaźnik zadłużenia a racjonalne zarządzanie długiem” przedstawionej w dniu 25 lutego 2013 r. na konferencji pn. „Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia – przewidywane problemy finansowe samorządów i możliwe zmiany regulacji prawnej” zorganizowanej w Katowicach przez Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Banków Polskich.

4. Dysfunkcje w modelowych uregulowaniach problemu zadłużenia w JST

Należy ocenić pozytywnie podjęte działania zmierzające do zmiany IWZ. Niezaprzeczalnie wadami IWZ są:

- konstrukcja wskaźnika oparta na danych historycznych w ujęciu *ex post*, bez symulacji, bez uwzględnienia trendów koniunkturalnych,
- ujęcie trzyletnie – jest zbyt krótkie z punktu widzenia oddania rzeczywistych trendów występujących w dochodach, skutków zmian koniunkturalnych czy wpływu innych dochodów mających wpływ na wartość wskaźnika,
- utrudnienie związane z refinansowaniem długu,
- brak uwzględnienia sytuacji płynnościowej w odniesieniu do możliwości spłaty zadłużenia,
- ustawowe wyłączenia, które mogą narażać jednostkę na ryzyko przekroczenia wskaźnika po zakończeniu realizacji projektów ze środków bezzwrotnych.

Zaproponowane rozwiązania niewątpliwie mają na celu złagodzenie obostrzeń związanych z wchodzącymi w życie od 2014 r. rozwiązaniami ustawowymi. Należy podkreślić, że ich pomysłodawcy nie zaproponowali systemowych rozwiązań i wprowadzenia fundamentalnych zmian w ustawie o finansach publicznych. Dyskusja i propozycja dotycząca wyłączenia ze strony wyznaczającej limit obsługi zadłużenia (prawa strona) z wydatków bieżących kwoty wydatków bieżących przeznaczonych na obsługę długu jest jedynie korektą systemową, poprawiającą wskaźnik, ale nie uwzględniającą aktualnej płynności finansowej. Biorąc pod uwagę rozwiązania dotyczące dyscypliny finansów publicznych, i tak JST muszą na bieżąco regulować swoje zobowiązania. Oznacza to, że propozycja ta jest jedynie zabiegiem „poprawiającym” wartość wskaźnika IWZ.

Ujęcie w liczniku jedynie dochodów bieżących również ma na celu poprawę ogólnej wartości wskaźnika, a przy wprowadzeniu dochodów z prywatyzacji majątkowych dodatkowo podnosi wartość wskaźnika IWZ. Dodatkowo konstrukcja taka powoduje jednorazowo wzrost wskaźnika o wartości, które nie będą możliwe do osiągnięcia w przyszłości. Rozwiązanie to również nie jest rozwiązaniem systemowym, gdyż mienie czy prywatyzacja to składniki IWZ występujące sporadycznie. Można również zwrócić uwagę na fakt podejmowania decyzji mających na celu podniesienie wartości wskaźnika, które będą związane jedynie ze sprzedażą mienia, która nie będzie celowa z punktu widzenia społeczności (celowe decyzje o sprzedaży, a nie decyzje proefektywnościowe).

Proponowane zmiany dalej bazują na krótkoterminowym ujęciu *ex post*, nieuwzględniając trendów koniunkturalnych. Propozycje nie są odporne na jednorazowe zdarzenia, mające wpływ na poziom dochodów własnych.

Należy postulować systemowe zmiany w zakresie konstrukcji IWZ. W rozwiązaniach zarówno dotychczasowych, jak i projektowanych brak jest wskazania na

celowość zadłużenia. Dobrym rozwiązaniem, z punktu widzenia gospodarności i efektywności realizowanych zadań (w tym skutków związanych z przeinwestowaniem lub podejmowanymi decyzjami dotyczącymi nowych inwestycji bez uwzględnienia późniejszych kosztów ich utrzymania), byłoby wprowadzenie uzasadnienia dotyczącego przesłanek zaciągania długu – w tym pełna analiza kosztów i korzyści w ujęciu bez długu i z długiem.

Należy podkreślić, że obecnie obowiązujące rozwiązania, jak również te planowane, nie rozwiązują systemowo problemów równowagi finansowej i płynności finansowej. Podstawowe przyczyny to wciąż brak obowiązku oceny kosztów i korzyści planowanych do realizacji zadań (w tym brak odpowiedzialności za błędne decyzje mimo funkcjonowania kontroli zarządczej). Efektem takiego podejścia jest brak świadomości lub unikanie rzetelnych prognoz i ocen przyszłych skutków podejmowanych decyzji. Wydaje się, że konieczna jest zmiana podejścia w procesie planowania budżetowego oraz zarządzania całością zasobów JST. Dobrym krokiem byłoby zastąpienie dwóch odrębnych dokumentów, jakimi są wieloletnia prognoza finansowa i budżet, jednym – wieloletnim, w którym budżet roczny będzie miał charakter operacyjny i wykonawczy do tego pierwszego, w którym podstawową rolę powinny odgrywać cele, które chce osiągnąć dana JST, i wskazanie zasobów do tego niezbędnych, w tym uzasadnienie konieczności wparcia się instrumentami dłużnymi. Dodatkowym problemem jest dylemat ujęcia i brania pod uwagę całości zasobów, a nie tylko budżetowych.

Znaczącym przełomem jest zaprezentowanie podejścia odbiegającego od ustalenia limitów zadłużenia, a opartego na analizie wskaźnikowej. Rozwiązanie takie nie tylko pozwala na ujęcie problemu zadłużenia w układzie wieloletnim (gdyż dla danego okresu rocznego lub w ujęciu kwartalnym istnieje możliwość wyliczenia aktualnego wskaźnika), ale również, na podstawie wyliczonych wskaźników w ujęciu wieloletnim, na prognozowanie ich wielkości w ujęciu *ex ante*. Dodatkowo dane te są oparte na wiarygodnych informacjach, a nie w układzie trzech kwartałów czy wielkości planowanych (tak jak wskazuje konstrukcja IWZ). Dodatkowo analiza wskaźnikowa gwarantuje stabilność porównywania danych, gdyż wyłączone są z niej dane (zdarzenia) występujące jednorazowo, jak np. sprzedaż majątku czy prywatyzacja. Co do zasady będą one podwyższać wskaźnik, ale nie będzie decyzji organów samorządowych, aby zaplanować sprzedaż majątku, aby wielkość ta wpłynęła jednorazowo na wartość wskaźnika IWZ (co mam miejsce w chwili obecnej).

5. Podsumowanie

Podstawowym wnioskiem, jaki należy wysunąć, jest konieczność dokonania korekty zapisów artykułu 243 ufp w zakresie indywidualnej limitacji zadłużenia. Niewątpliwie mamy do czynienia z presją czasu, gdyż prace nad budżetami samorządowymi na rok 2014 rozpoczną się w większości samorządów w III kwartale roku 2013. Skutki braku zmian, na co wskazano w artykule, będą znaczące z punktu widzenia

ustawowego braku możliwości uchwalenia. Zrodzi się też problem, jak będzie wyglądać realizacja zadań na rzecz społeczeństwa w takiej sytuacji? Aby zlikwidować potencjalne zagrożenia w zakresie realizacji zadań, które może wywołać brak zmiany artykułu 243 ufp, świadomość konieczności ich dokonania powinna wystąpić po stronie zarówno samorządowej, jak i rządowej. Presja czasu na pewno uniemożliwi wypracowanie fundamentalnych zmian, a pozwoli jedynie na dokonanie korekty wskaźnika IWZ.

Rodzą się na tym tle pytania: czy rząd będzie pracować nad fundamentalnymi zmianami w zakresie wskaźnika zadłużenia się JST, czy będzie to dalej indywidualna limitacja, czy będzie wola współpracy strony rządowej, samorządowej, a może prezydenckiej. Konieczne są zmiany nie tylko w limitacji zadłużenia, ale również zmiany w ustawie o dochodach JST, która stoi u podstaw kalkulacji dochodów bieżących, a przede wszystkim realizacji zadań.

Kształt korekty art. 243 ufp powinien niewątpliwie łagodzić istniejące zagrożenie, ale zaistniała sytuacja powinna wymusić prace nad nowymi rozwiązaniami. Ta sytuacja powinna wymusić refleksję, dlaczego te JST, które przy konstrukcji budżetu na rok 2014 nie będą wypełniały obstrzeżeń wskazanych w art. 243 ufp, nic nie zrobiły przez okres dostosowawczy, który dał ponad trzy lata na przygotowanie. Czy pozyskanie finansowania bezzwrotnego jest wystarczającą legitymizacją do zmian art. 243 ufp w obliczu kryzysu finansowego? Czy nie należy faktycznie podjąć działań oszczędnościowych i restrukturyzacyjnych, aby móc zarządzać realnymi finansami, a nie wyłącznie długiem? To są pytania, które wywołuje aktualna dyskusja nad zmianami indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Literatura

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

Marchewka-Bartkowiak K., Wiśmiewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” nr 21 (88)/2012

Prezentacja i wystąpienie Skarbnika Gliwic Pana Ryszarda Reszke, pn. „Propozycja zmiany indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST” w dniu 25 lutego 2013 r. na konferencji pn. „Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia – przewidywane problemy finansowe samorządów i możliwe zmiany regulacji prawnej” zorganizowanej w Katowicach przez Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Banków Polskich.

Prezentacja Skarbnik Katowic Pani Danuty Kamińskiej, pn. „Wskaźnik zadłużenia” zaprezentowanej w dniu 25 lutego 2013 r. na Konferencji pn. „Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia – przewidywane problemy finansowe samorządów i możliwe zmiany regulacji prawnej” zorganizowanej w Katowicach przez Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Banków Polskich.

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST w 2011 roku, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2012 r., s. 184-186.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1241.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Wystąpienie i prezentacja Dyrektor Zespołu Finansów Publicznych FitchRatings R. Dobrzyńskiej, pn. „Indywidualny wskaźnik zadłużenia a racjonalne zarządzanie długiem” przedstawionej w dniu 25 lutego 2013 r. na Konferencji pn. „Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia – przewidywane problemy finansowe samorządów i możliwe zmiany regulacji prawnej” zorganizowanej w Katowicach przez Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Banków Polskich.

PERSONAL DEBT RATIO OF LOCAL GOVERNMENT – SYSTEM PROBLEMS

Summary: The paper presents an analysis of solutions for individual debt ratio for local government units. Law, as well as suggestions for improvements have been assessed. The authors present the limitations of the law, which include the individual debt, and the limitation of the proposed solutions evaluated by opinion leaders.

Keywords: finance, local government finance, debt, personal debt ratio.