

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

Finanse publiczne



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Myszowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
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 2016

ISSN 1899-319
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-618-3

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
Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup: Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland	11
Krzysztof Berbeka: Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis	27
Marcin Brycz: ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny	40
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
Marek Dylewski: Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU	64
Beata Zofia Filipiak: Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement	75
Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe	89
Maria Magdalena Golec: Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation	99
Marcin Gospodarowicz: Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
Gabriela Gurgul: Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers)	122

Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik: Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
Julitta Koćwin: Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market	175
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland	187
Agnieszka Kristof: Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
Justyna Kujawska: Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
Elwira Leśna-Wierszolicz: IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings	219
Marta Maier: System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland	230
Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk: Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
Paweł Marszałek: Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje	256
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions	268
Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke: Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław	280

Elżbieta Izabela Misiewicz: Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
Monika Pasternak-Malicka: Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services	301
Jacek Pera: Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach	314
Elwira Pindyk: Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
Piotr Podsiadło: Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
Magdalena Rękas: Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland	360
Katarzyna Rola: Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption	374
Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski: Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant	385
Tomasz Sobczak: Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
Błażej Socha: Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance	411
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka: Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin	420
Michał Sosnowski: Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
Wacława Starzyńska: Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements	448
Małgorzata Szczepaniak: Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak: Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015	468
Tomasz Śmietanka: Gospodarka finansowa gmin Grójec, Kozenice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Kozenice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level	479
Anna Świrska: Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
Malgorzata Twarowska: Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries	509
Maciej Woźniak, Robert Lisowski: Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland	520
Mariusz Zieliński: Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland	533
Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries	543

Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Dominika Mierzwa

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu
e-mail: dominika.mierzwa@wso.wroc.pl

Ewa Blaszkę

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: eblaszke@interia.pl

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA ZEWNĘTRZNEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE MIASTA WROCLAWIA

THE SOURCES OF EXTERNAL FUNDING OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF WROCLAW

DOI: 10.15611/pn.2016.451.23

Streszczenie: Artykuł przedstawia analizę źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) na przykładzie miasta Wrocławia. Wybór instrumentów dłużnych na bieżące finansowanie zadań, spłatę zaciągniętych zobowiązań oraz obsługę zadłużenia jest ważnym elementem decyzyjnym w procesie gospodarki finansami. Autorki dokonały charakterystyki i oceny poszczególnych pozycji sprawozdań finansowych oraz dostępnych dokumentów w latach 2011–2015. Przeanalizowano strukturę zobowiązań oraz wykorzystane instrumenty równoważenia budżetu. W analizie wyodrębniono pożyczki, kredyty przeznaczone wyłącznie jednostkom samorządu terytorialnego oraz obligacje komunalne wyemitowane przez władze miasta. Wśród zobowiązań długoterminowych dominującą pozycją były kredyty (61,48%) zaciągnięte na sfinansowanie planowanego deficytu, spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego (JST), wskaźniki zadłużenia JST, finansowanie zewnętrzne miasta, obligacje komunalne.

Summary: The article presents the analysis of the sources of funding of Local Government Entities (JST) on the example of the city of Wrocław. The authors characterized and assessed particular items of annual accounts, as well as the obtained documents in the years 2011–2015. The structure of liabilities and the use of financial market instruments were the subject of the detailed analysis. The analysis involved identified loans and credits available exclusively to Local Government Entities, as well as municipal bonds issued by the city government. Among long-term liabilities, the dominant item were credits (61.48%) taken out to finance planned deficit, acquittance resulting from taken out loans and credits, and issued securities. The credits for infrastructure provided for 30.18%, while the credit for realization of tasks

connected with the environmental protection amounted merely to 0.55% of the whole debt. The share of liabilities arising from bonds issuance amounted to 4.5%, which indicates that this financial instrument still remains relatively small.

Keywords: Local Government Entities (JST), external funding, credits and loans, municipal bonds.

1. Wstęp

W obowiązującej ustawie o finansach publicznych na początku 2014 r. wprowadzono kilka istotnych zmian dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Najważniejszą z nich było wprowadzenie indywidualnie ustalane dla każdej jednostki limitu płatności związanych z długiem. Celem niniejszego artykułu było zwrócenie uwagi na zmiany w uwarunkowaniach prawnych dotyczących wykorzystywania zwrotnych źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz ich wpływ na wysokość zadłużenia miasta Wrocławia. Skupiono również uwagę na opisie struktury zobowiązań długoterminowych Wrocławia oraz wykorzystywanych instrumentów równoważenia budżetu. Jako metodę badawczą przyjęto analizę sprawozdań budżetowych, szczególnie sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji JST, sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie JST, a także dokumentów i danych pozyskanych z Urzędu Miejskiego we Wrocławiu dotyczących lat 2011–2015. Analizie poddano również materiał normatywny oraz dorobek literatury w zakresie dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych, kredytów i pożyczek oraz emisji instrumentów dłużnych.

W artykule podjęto próbę klasyfikacji zobowiązań długoterminowych Wrocławia ze względu na cel ich przeznaczenia. Wyodrębniono również umowy pożyczek i kredytów dostępnych tylko dla jednostek samorządu terytorialnego, takich jak środki pozyskiwane z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ponadto scharakteryzowano obligacje komunalne wyemitowane w ostatniej emisji przez gminę Wrocław 29 grudnia 2015 r.

2. Zmiany w uwarunkowaniach prawnych wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z definicją zawartą w art. 73 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych, państwowy dług publiczny jest nominalną wartością zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Ustawodawca nie wprowadził jednak pojęcia rządowego lub samorządowego długu, dlatego te terminy mają charakter

umowny. Za wartość długu jednostki samorządu terytorialnego przyjmuje się sumę zaciągniętych przez tę jednostkę kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań. Do 2014 r. w Polsce w systemie finansów samorządowych funkcjonowało wiele określonych norm prawnych, limitów oraz ograniczeń, które dotyczyły poziomu zadłużenia, wydatków związanych z obsługą długu. Te uwarunkowania prawne miały charakter sztywny i jednakowy dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Najważniejsze ograniczenia w zakresie wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania zawarte w obowiązującej do końca 2013 r. „starej” ustawie o finansach publicznych stanowiły, że:

1) jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego,
- finansowanie planowanego deficytu budżetowego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;

2) kredyty i pożyczki, które zostały zaciągnięte, oraz papiery wartościowe wyemitowane przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego, podlegały spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały wyemitowane;

3) jednostki samorządu terytorialnego mogły zaciągać jedynie takie kredyty, pożyczki, których koszty obsługi były ponoszone co najmniej raz do roku, a dyskonto od emitowanych przez nie papierów wartościowych nie przekraczało 5% wartości nominalnej;

4) zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji nie mogły przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki;

5) zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w roku budżetowym.

Kształtowanie się osiągniętego przez miasto Wrocław poziomu wartości wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 170 ust. 1 „starej” ustawy o finansach publicznych (relacji kwoty długu do dochodów wykonanych), przez ostatnie pięć okresów budżetowych przedstawia tab. 1.

Dokonując analizy powyższych danych, można zaobserwować, że wskaźnik zadłużenia miasta w każdym z analizowanych okresów utrzymywał się na wysokim poziomie, zbliżonym do limitu przewidzianego w „starej” ustawie. W latach

Tabela 1. Wskaźnik zadłużenia Wrocławia – miasta na prawach powiatu (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015
Kwota zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek	2 193 832,80	2 280 504,02	2 105 501,65	2 267 212,66	2 598 005,98
Zobowiązania wymagalne	5,51	172,18	408,33	123,40	4,80
Suma zobowiązań	2 193 838,32	2 280 676,21	2 105 909,98	2 267 336,06	2 598 010,78
Kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na realizację programów i projektów	165 790,69	207 327,41	154 150,79	106 412,01	91 074,72
Suma zobowiązań pomniejszona o pozycję IV	2 028 047,63	2 073 348,80	1 951 759,19	2 160 924,06	2 506 936,06
Dochody	3 504 771,70	3 591 871,47	3 610 600,87	3 537 545,19	3 613 996,22
Wskaźnik zadłużenia (dług do dochodów)	57,87%	57,72%	54,06%	61,09%	69,37%
Liczba mieszkańców	631 235	631 188	632 067	634 487	-
Dług na jednego mieszkańca	3 212,83	3 284,84	3 087,90	3 405,78	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Wrocławia za lata 2011–2015.

2014 i 2015 wartość stosunku kwoty zadłużenia wraz z odsetkami do dochodów ogółem przekroczyła 60%. Według starych przepisów oznaczałoby to konieczność wprowadzenia zarządu komisarycznego, jednakże znowelizowana ustawa o finansach publicznych wprowadza nowe wymogi dotyczące zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych.

Od pierwszego stycznia 2014 r. zaczęły obowiązywać przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które wprowadziły kilka zasadniczych zmian w zakresie korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z nim wysokość płatności związanych z długiem danej jednostki jest uzależniona od wielkości indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczanego na podstawie dochodów ogółem budżetu jednostki, zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz wydatków bieżących osiągniętych lub poniesionych w ostatnich trzech latach budżetowych [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

Koncepcja wprowadzenia zindywidualizowanego wskaźnika dla każdej jednostki samorządu terytorialnego była sugerowana od dawna w literaturze przedmiotu

[Swianiewicz 2004, s. 131; Filipiak, Dylewski 2005]. Jej celem było zniesienie ograniczeń wobec JST o znacznym potencjale gospodarczym, dla których zaciąganie zobowiązań finansowych było instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej. Obliczony wskaźnik ma być instrumentem dyscyplinowania samorządów terytorialnych, które za bardzo obciążąły własne dochody spłatami zaległych zobowiązań. Wskaźnik indywidualnego zadłużenia w latach 2012–2015 przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Wskaźnik indywidualnego zadłużenia miasta Wrocławia w latach 2012–2015 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Dochody ogółem	3 591,87	3 610,60	3 537,55	3 614,00
Dochody bieżące	2 938,58	3 102,20	3 148,74	3 250,63
Dochody ze sprzedaży majątku	314,74	247,88	207,26	168,38
Wydatki bieżące	2 789,95	2 837,91	3 009,12	3 052,66
Wydatki na obsługę długu	96,67	65,24	52,95	44,38
– odsetki i dyskonto			52,95	44,29
Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych	225,26	260,95	257,35	271,00
Kwota przypadających na dany rok kwot ustawowych wyłączeń z limitu zobowiązań	23,74	40,97	8,37	5,43
Wskaźnik dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące	12,90%	14,19%	9,81%	10,14%
Średnia arytmetyczna wskaźnika dla okresu 2012-2014	12,30%			
Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań i odsetek do dochodów ogółem				8,57%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Wrocławia za lata 2012–2015.

Relacja sumy planowanej kwoty spłat rat kredytów i pożyczek oraz planowanych odsetek do dochodów ogółem (8,57%) nie przewyższa średniej arytmetycznej wskaźnika obliczonej dla okresu 2012–2014 (12,30%), a więc Wrocław spełnia nowe kryterium zadłużenia. Przez wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia ustawodawca spowodował, że nie ma już sztywnych limitów dla wszystkich jednostek samorządowych. Dopuszczalny poziom płatności związanych z długiem będzie kształtował się odmiennie dla każdej jednostki. Taki sposób ustalania limitów zadłużenia dla jednostek pozwala na uwzględnienie przy zaciąganiu zobowiązań cech charakterystycznych każdej z nich, które wpływają na wielkość zgromadzonych dochodów, takich jak np. dostępne zasoby naturalne jednostki, poziom atrakcyjności inwestycyjnej itp.

3. Kredyty i pożyczki jako podstawowe źródło finansowania zewnętrznego miasta Wrocławia

Wskaźniki zadłużenia wyrażają nałożone przez ustawodawcę ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnych źródeł finansowania, czyli z wszelkiego rodzaju wpływów zasilających budżet JST, które są jej udostępniane na określony czas i będą musiały zostać w przyszłości zwrócone, najczęściej wraz z kosztem wynikającym z wykorzystania kapitału obcego [Główka 2010]. Do zwrotnych źródeł finansowania działalności jednostek sektora finansów publicznych zalicza się przede wszystkim pożyczki i kredyty. Te dwie formy, choć mają wiele cech wspólnych, różnią się pewnymi elementami konstrukcji i funkcjonowania [Kowalewska 2015].

Najpopularniejszym kryterium, według którego można dokonać klasyfikacji kredytów i pożyczek, jest czas trwania tych umów. Zobowiązania danej jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na kredyty i pożyczki krótkoterminowe oraz długoterminowe. Głównym celem zaciągania kredytów lub pożyczek krótkoterminowych jest pokrycie pojawiającego się w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, a więc tego rodzaju zobowiązania mogą zostać zaciągnięte, gdy np. pojawią się pewne okoliczności, które utrudnią zgromadzenie dochodów publicznych w planowanym terminie. Organy stanowiące danej jednostki sektora finansów publicznych mają prawo wyznaczyć ograniczenia poziomu dopuszczalnej kwoty pożyczek i kredytów krótkoterminowych, które może zaciągnąć organ stanowiący tej jednostki. W takim przypadku należy dokonać odpowiedniego zapisu w uchwale budżetowej. W przypadku miasta Wrocławia limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru środków finansowych został określony na 2015 r. do wysokości 400 000 000 zł, z czego 250 000 000 zł stanowił kredyt na rachunku bieżącym, natomiast pozostałych 150 000 000 zł było pożyczanych na rynku pieniężnym.

Kredyty i pożyczki długoterminowe powinny być takim źródłem dochodów zwrotnych, które organy tej jednostki będą wykorzystywać do finansowania wydatków inwestycyjnych. Zawarcie umowy kredytowej powinna poprzedzać ocena warunków, na których bank lub inna instytucja byłaby skłonna udzielić kredytu lub pożyczki [Patrzałek 2010]. Należy zwrócić szczególną uwagę na wysokość przyszłych kosztów będących konsekwencją korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania, gdyż nadmierny wzrost kwot rat kapitałowych kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na obsługę długu w postaci odsetek, które będą ponoszone przez jednostkę w przyszłych okresach, może spowodować przekroczenie limitu wyznaczonego przez indywidualny wskaźnik zadłużenia. Oprócz kosztu zastosowania danego instrumentu finansowego organy jednostki samorządu terytorialnego biorą również pod uwagę czas spłaty, czyli rozważają możliwe warianty harmonogramu spłat, możliwość zastosowania karencji itp.

Strukturę zadłużenia długoterminowego miasta Wrocławia na 2015 rok przedstawia tab. 3.

Tabela 3. Stan zadłużenia miasta na 31.12.2015 r.

Kredytodawca	Waluta	Rodzaj zadłużenia i cel	Wartość zobowiązania na 31.12.2015 r. (w mln zł)	Udział w sumie zadłużenia (%)
EBI	PLN	kredyt preferencyjny na infrastrukturę transportową	484,06	18,63
Pekao SA/Dexia Kommunalkredit B. Polska SA; BGK	PLN	kredyt na sfinansowanie planowanego deficytu miasta	230,70	8,88
BGK; PKO Bank Polski SA; ING Bank Śląski SA; Bank Pekao SA	PLN	kredyt na sfinansowanie planowanego deficytu miasta i spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek	1 276,59	49,14
mBank (BRE Bank SA); Bank Millennium SA	PLN	kredyt na pokrycie planowanego deficytu budżetowego miasta w 2009 r. z przeznaczeniem na współfinansowanie projektu: „Poprawa jakości wody we Wrocławiu”	50,00	1,92
BOŚ SA	PLN	kredyt na współfinansowanie projektu: „Poprawa jakości wody we Wrocławiu” z dopłatami do oprocentowania z NFOŚiGW	40,00	1,54
PKO Bank Polski SA; BGK	PLN	niepubliczna emisja obligacji w formie niematerialnej	117,00	4,50
WFOŚ i GW	PLN	kredyty i pożyczki zaciągnięte na realizację zadań związanych z ochroną środowiska	14,31	0,55
EBI	PLN	kredyt preferencyjny na infrastrukturę techniczną	300,00	11,55
ING Bank Śląski SA; PKO BP SA; BGK	PLN	umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych	85,35	3,29
Suma			2 598,01	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Wrocławia na dzień 31.12.2015.

Na podstawie przedstawionych danych można zauważyć, że największy udział wśród kredytów i pożyczek zaciągniętych przez Wrocław (pod względem zarówno liczby zawartych umów, jak i udziału w kwocie całkowitego zadłużenia) miały kredyty na sfinansowanie planowanego deficytu i spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. Biorąc pod uwagę również zadłużenie z przeznaczeniem na współfinansowanie projektu „Poprawa jakości wody we Wrocławiu” (1,92% oraz 1,54% kwoty całkowitego zadłużenia) oraz kredyty, których celem było wyłącznie sfinansowanie planowanego deficytu (8,88%), można stwierdzić, że ta kategoria kredytów stanowi 61,48% zobowiązań długoterminowych, które miasto wciąż spłaca. Na drugim miejscu znalazł się udzielony przez Europejski Bank Inwestycyjny kredyt preferencyjny na infrastrukturę transportową (18,63%), a następnie kredyt na infrastrukturę. Pierwszy z nich jest obecnie jedynym kredytem wyrażonym w obcej walucie, który miasto wciąż spłaca.

Wśród kredytodawców Wrocławia znalazły się zarówno banki komercyjne m.in. Pekao SA, PKO Bank Polski SA, ING Bank Śląski, BRE Bank SA), jak i bank państwowy, czyli Bank Gospodarstwa Krajowego. Kredytów udzieliła również międzynarodowa instytucja finansowa, jaką jest Europejski Bank Inwestycyjny. Wśród zadłużenia Wrocławia znajdują się także kredyty i pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska [Ustawa z 27 kwietnia 2001]. Na dzień 31.12.2015 r. w zobowiązaniach Wrocławia znajdowało się 26 umów kredytów/pożyczek, które nie zostały jeszcze spłacone, a w których stroną był Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Pomimo dużej liczby podpisanych dokumentów, kwota zadłużenia w WFOŚ i GW stanowi tylko 0,55% wartości całkowitego długu badanego miasta na koniec 2015 r.

4. Obligacje komunalne jako źródło finansowania działalności miasta Wrocławia

Alternatywnym instrumentem równoważenia budżetu są obligacje komunalne (Jastrzębska 2012). Analizując dane zawarte w tab. 3, można zaobserwować, że stan zadłużenia miasta na 31.12.2015 r. obejmował również zadłużenie z tytułu emisji obligacji, które na koniec 2015 r. wynosiło 117 mln zł. Kwota ta stanowiła sumę długu z trzech emisji (dwie z nich nastąpiły w 2011 r., natomiast ostatnia w 2015 r.). Ich udział w kwocie całkowitego długu wyniósł 4,5%. W przypadku ostatniej emisji w umowie zawarto zapis, że maksymalna łączna wartość nominalna wszystkich wyemitowanych obligacji nie przekroczy kwoty 72 mln zł. Zastrzeżono także, że emitent ma prawo do rezygnacji z emisji dowolnej serii obligacji i ostatecznie wyemitowano papiery wartościowe o łącznej wartości 48 mln zł.

Wyemitowane podczas ostatniej emisji obligacje były dłużnymi papierami wartościowymi o zróżnicowanej długości okresu wykupu. Obligacje wyemitowane

w pierwszej serii były obligacjami pięcioletnimi, natomiast w drugiej serii umowa przewidywała również obligacje o 10-letnim terminie wykupu. Zatem jeśli przyjmie się ten sposób klasyfikacji instrumentów dłużnych, to obligacje wyemitowane przez Wrocław można uznać za średnioterminowe [Zawora 2014].

Bardzo istotną charakterystyką zarówno dla emitentów, jak i dla obligatariuszy jest sposób obliczania oprocentowania. Według tego kryterium można wyróżnić obligacje zerokuponowe oraz obligacje ze stałym lub zmiennym oprocentowaniem. Wrocław wyemitował obligacje o zmiennym oprocentowaniu, którego wysokość będzie się zmieniać w kolejnych okresach odsetkowych. Na oprocentowanie tych dłużnych papierów wartościowych składają się wynikająca z ryzyka inwestycyjnego stała marża w wys. 1,04% oraz zmienna stopa procentowa WIBOR 1M ustalana na podstawie notowania na dwa dni robocze przed rozpoczęciem kolejnego okresu odsetkowego. W przypadku, gdy stawka WIBOR 1M osiągnie wartość ujemną, przyjmuje się jej wartość na poziomie równym 0%. Oprocentowanie dla obligacji wyemitowanych przez Wrocław oblicza się w następujący sposób:

$$K = N \times (S + M) \times D/365,$$

gdzie: K – wartość kuponu dla jednej obligacji, S – wartość stawki WIBOR 1M, M – marża dla nabywców obligacji, D – liczba dni kalendarzowych w danym okresie odsetkowym, N – wartość nominalna obligacji.

Do istotnych warunków emisji należy również źródło pochodzenia dochodów, które zostaną wykorzystane do spłaty zobowiązań będących wynikiem emisji papierów wartościowych. Przyjmując to kryterium do klasyfikacji obligacji, można wyróżnić obligacje ogólne oraz obligacje przychodowe. Instrumenty dłużne drugiego rodzaju emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się tym, że emituje się je zwykle w celu sfinansowania określonego projektu inwestycyjnego, a do spłaty zadłużenia wobec obligatariuszy wykorzystuje się dochody generowane właśnie przez to przedsięwzięcie. W Polsce obligacje przychodowe są często emitowane przez spółki komunalne w celu zgromadzenia niezbędnego kapitału na inwestycje związane np. z transportem publicznym lub z wodociągami i kanalizacją. Ostatnia emisja dokonana przez miasto Wrocław była emisją obligacji ogólnych, a jej celem było uzyskanie środków na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w 2015 r. i spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych.

Podsumowując, warto jeszcze wspomnieć o trzech ważnych cechach obligacji wyemitowanych przez Wrocław w 2015 r., a były to: nieoznaczenie obligatariusza, zdematerializowana forma dokumentu oraz niezabezpieczenie emisji. Papiery wyemitowane przez miasto były obligacjami na okaziciela, a więc nie zawierają imiennego wskazania obligatariusza, ale zapewniają anonimowość posiadacza obligacji (Huczek 2010). Zdematerializowana forma dokumentu oznacza to, że papiery wartościowe wyemitowane przez Wrocław nie mają formy dokumentu, ale przyjmują postać zapisu na rachunku papierów wartościowych. Niezabezpieczenie emisji pole-

ga na tym, że spłata zobowiązań wynikających z emisji nie została zabezpieczona na składnikach majątku jednostki samorządu terytorialnego, natomiast zobowiązania te mają pokrycie w przyszłych dochodach budżetu.

5. Zakończenie

W kontekście badań empirycznych i własnych obserwacji sformułowano następujące wnioski.

1. Miasto Wrocław nie jest zagrożone utratą zdolności do spłacania swoich zobowiązań pomimo tego, że wartość wskaźnika zadłużenia mierzonego relacją kwoty długu do dochodów ogółem w latach 2014–2015 przekroczyła 60%. Przed 1 stycznia 2014 r. równałoby się to konieczności wprowadzenia zarządu komisarycznego, natomiast obecnie nie grożą za to żadne sankcje przy zachowaniu płynności samorządu.

2. Wśród zobowiązań długoterminowych Wrocławia najważniejsze miejsce zajmują kredyty zaciągnięte na sfinansowanie planowanego deficytu miasta i spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych. Umowy kredytowe zaliczane do tej kategorii na koniec 2015 r. stanowiły aż 61,48% całkowitej sumy zadłużenia.

3. Udział zobowiązań zaciągniętych w celu ulepszenia infrastruktury w ogólnej sumie zobowiązań długoterminowych wyniósł 30,18%, natomiast kredyty udzielone przez WFOŚ i GW na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i na przeprowadzenie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych stanowiły zaledwie 0,55% całkowitego długu.

4. Alternatywnym instrumentem równoważenia budżetu dla kredytów lub pożyczek były obligacje komunalne. Stan zadłużenia miasta w 2015 r. obejmował również zadłużenie z tytułu emisji obligacji, które wynosiło 117 mln zł. Kwota ta stanowiła sumę długu z trzech emisji, a jej udział w kwocie całkowitego długu wyniósł 4,5%. Wartość ta pokazuje, że znaczenie tego rodzaju instrumentów w finansowaniu działalności JST jest wciąż stosunkowo niewielkie.

Literatura

- Filipiak B., Dylewski M., 2005, *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne, nr 11, Wrocław.
- Główka G., 2010, *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym*, www.wne.sggw.pl (25.03.2015).
- Huczek S., 2010, *Obligacje komunalne na Catalyst. Przewodnik dla potencjalnych emitentów*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.

- Kowalewska E., (2015) *Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 854.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2013 poz. 1232 z późn. zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.
- Zawora J., 2014, *Obligacje komunalne jako zewnętrzne źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 802.