

**Damian Walczak, Michał Bernard Pietrzak**

Katedra Zarządzania Finansami, Katedra Ekonometrii i Statystyki  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako istotna determinanta ich prawidłowego funkcjonowania**

### **Wstęp**

Treść artykułu dotyczy zagadnienia nowych zasad dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, które powstały w ramach reformy administracyjnej w 1999 roku. Celem reformy było utworzenie dualistycznego modelu ustroju administracji publicznej w terenie. Administrację terenową podzielono na rządową, zarządzaną centralnie, oraz samorządową, działającą na zasadzie decentralizacji. Celem reformy była budowa samorządności, polegającej na wpływie obywateli, tworzących wspólnotę samorządową, na wybór władz lokalnych i na kształtowanie polityki w zakresie m.in. szkolnictwa, mieszkalnictwa czy inwestycji.

W związku z tym część zadań rządowych przeszła pod zarząd poszczególnych szczebli samorządowych. Wykonywanie zadań wymagało również przekazania samorządom odpowiednich narzędzi ich finansowania w postaci udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, udziału w podatku od osób prawnych, dotacji i subwencji. W związku z tym poruszana kwestia zadłużenia związanego z finansowaniem zadań jednostek samorządu terytorialnego stanowi podstawę ich prawidłowego funkcjonowania.

Celem artykułu jest przedstawienie wprowadzonych w Polsce nowych rozwiązań odnośnie do ustalania dopuszczalnego zadłużenia JST oraz propozycja autorskich zmian w tym zakresie. Zaprezentowany zostanie sposób wyznaczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Rozpatrzona będzie również kwestia mających obowiązywać od 2012 roku górnych poziomów rocznego deficytu JST.

Problem prawidłowego funkcjonowania JST oraz przedstawione w artykule zagadnienie dopuszczalnego poziomu ich zadłużenia rozważane były m.in. w pracach Majchrzyckiej-Guzowskiej [2011], Głębskiego [2010] i Owsiaaka [2011].

## **Problem zadłużenia samorządów, długu publicznego państwa oraz wyboru właściwej polityki państwa**

Po wielu latach istnienia samorządności lokalnej reformę administracyjną można uznać za udaną. Należy stwierdzić, że obecnie samorząd terytorialny stanowi demokratyczną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej. Reforma administracyjna jako forma decentralizacji władzy publicznej pozwoliła na współdziałanie obywateli w rządzeniu, ale również na efektywniejsze rozwiązywanie społeczno-ekonomicznych problemów poszczególnych regionów. W Polsce, oprócz reformy administracyjnej, pod koniec lat 90. przeprowadzono również inne reformy: oświatową, emerytalną oraz zdrowotną. Reformy te można traktować jako umowy między obywatelami a państwem, określone w postaci odpowiednich ustaw, gwarantujące obywatelom odpowiednie prawa oraz określające zobowiązania państwa wobec obywateli.

Autorzy artykułu chcą zwrócić uwagę na fakt, że uważne rozpatrzenie problemu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego sięga znacznie poważniejszych oraz ogólnych zagadnień, takich jak sytuacja społeczno-ekonomiczna krajów europejskich czy wybór właściwej polityki gospodarczo-społecznej państwa. Ostatnimi laty kładziony jest nacisk na kwestie finansowe państwa, w szczególności na kwestię deficytu oraz długu publicznego. Kwestie społeczne, co do których państwa zobowiązały się odpowiednimi reformami, są pomijane lub określane jako przyczyniające się do pogłębiania długu. Pomimo jasno wyznaczonej polityki obniżania deficytu i długu publicznego, w 2010 roku aż czterdzieści państw członkowskich Unii Europejskiej przekroczyło poziom 60 proc. długu publicznego w relacji do PKB, w tym: Grecja (142,8 proc.), Włochy (119 proc.), Belgia (96,8 proc.), Irlandia (96,2 proc.), Portugalia (93 proc.), Niemcy (83,2 proc.), Francja (81,7 proc.), Węgry (80,2 proc.), Wielka Brytania (80 proc.), Austria (72,3 proc.), Malta (68 proc.), Holandia (62,7 proc.), Cypr (60,8 proc.) i Hiszpania (60,1 proc.). Udział procentowy długu publicznego do PKB w Polsce wyniósł 55,0% [Eurostat 2011].

W ramach Unii Europejskiej wszystkie te państwa cechuje lub powinna cechować wysoka dyscyplina budżetowa. Tymczasem kraje skandynawskie, niejednokrotnie krytykowane za społeczną politykę państwa, mają zdecydowanie mniejszy udział długu publicznego w PKB; w przypadku Szwecji udział ten wynosi 39,5%, w Finlandii 48,4%, a w Danii 43,6% [Eurostat 2011].

Wysoki poziom długu publicznego spowodował przyjęcie przez większość państw strategii jego ograniczania. Strategia ta polega w głównej mierze na zmniejszaniu wydatków, wprowadzaniu oszczędności, ale także na zwiększaniu przychodów. Niestety, w Polsce oszczędności czynione są także kosztem głów-

nych reform społecznych (emerytalnej, zdrowotnej) lub w postaci nałożenia ograniczeń na funkcjonowanie samorządów. Państwa przez taką politykę łamią umowę społeczną zawartą pomiędzy państwem a obywatelami, tłumacząc swoje działania utylitarnym celem ograniczania długu publicznego.

W przypadku Grecji i Hiszpanii polityka ta nie uzyskała akceptacji społeczeństwa. Obywatele tych państw nie zgadzają się na żadne decyzje rządów, które ingerowałyby w już ustalony porządek społeczno-ekonomiczny. Oznacza to, że polityka państwa w tych krajach została znacznie ograniczona. Także w Polsce w ramach ratowania finansów państwa zmieniono rozwiązania emerytalne oraz wprowadzono nowe zasady dopuszczalnego zadłużania JST, co może istotnie wpłynąć na poprawne funkcjonowanie samorządów. Te fakty pozwalają na ponowne zadanie fundamentalnych pytań: jak naprawdę wygląda sytuacja społeczno-ekonomiczna krajów europejskich oraz jaką politykę państwa można uznać za właściwą.

Ministerstwo finansów stawia problem zadłużenia samorządów jako jedno z fundamentalnych zagrożeń finansów publicznych, chociaż zadłużenie samorządów w niewielkim stopniu wpływa na dług publiczny w Polsce. W 2010 roku zadłużenie JST wyniosło około 45 mld zł, co stanowi w przybliżeniu 6% całości zadłużenia publicznego. Jednakże ustalenie dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest sprawą istotną dla gwarancji funkcjonowania państwa polskiego. Należy również podkreślić, iż wypracowany mechanizm powinien być możliwie elastyczny oraz dawać narzędzia optymalne z punktu widzenia społeczności jednostek samorządu terytorialnego [Informacja 2011]. Niestety, obecne rozwiązania są nieelastyczne, mają wiele istotnych wad i w małym zakresie uwzględniają specyfikę poszczególnych samorządów.

## **Proponowane rozwiązania w zakresie ustalania dopuszczalnego zadłużenia JST**

Jednym z najistotniejszych ograniczeń działalności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonych ustawą o finansach publicznych [Ustawa 2009, art. 243], jest indywidualny wskaźnik zadłużenia, który będzie obowiązywał od 1 stycznia 2014 roku<sup>1</sup>. W toku prac nad zmianami w zakresie określania maksymalnego zadłużenia JST wprowadzono okres przejściowy w stosowaniu zapisów art. 243. Pierwotne założenia zmierzały do zastosowania nowego wskaźnika od 2011 roku. Wówczas wskaźnik ten obliczany byłby

---

<sup>1</sup>Ustawa ta wprowadza także inne ograniczenia, np. od 2011 roku planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe od planowanych dochodów bieżących [Ustawa 2009, art. 242].

na podstawie wielkości historycznych (lata 2008–2010), których jednostki nie mogą już kontrolować (zmienić). Ostatecznie zdecydowano, że nowy wskaźnik będzie obowiązywał od 2014 roku i będzie obliczany na podstawie danych z lat 2011–2013, a dla kolejnych lat z odpowiednim przesunięciem czasowym. Dzięki temu zarządy poszczególnych JST będą mogły mieć wymierny wpływ na dane ze wskazanego okresu, tworząc budżety na kolejne lata [Walczak 2011; Głębski 2010, s. 17–30]<sup>2</sup>.

Nowe rozwiązanie odchodzi od jednakowych ograniczeń dla wszystkich jednostek na rzecz wskaźnika wyliczanego indywidualnie dla JST [Hellich 2010, s. 14]. Obowiązujący indywidualny wskaźnik zadłużenia będzie stanowił podstawę określenia wartości granicznej, jaką samorządy będą mogły przeznaczyć na obsługę długu publicznego. Wskaźnik ten, wyznaczany jako relacja nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, powiększona o dochody ze sprzedaży majątku, do dochodów ogółem, można zapisać za pomocą wzoru:

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

gdzie:

- $R$  – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych,
- $O$  – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłata 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,
- $n, n-1, n-2, n-3$  – rok budżetowy oraz lata poprzedzające rok budżetowy.

Wskazane rozwiązanie ma wiele istotnych wad [Walczak 2011]:

- ograniczenie wykorzystywania przez jednostki środków z Unii Europejskiej do finansowania zadań inwestycyjnych (jednostki, które pozyskają większe środki, zostaną za to ukarane obniżeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia),

<sup>2</sup>Wskaźnik indywidualny nie będzie obliczany na podstawie danych za 2010 rok, ponieważ jest to pierwszy rok obowiązywania nowej ustawy o finansach publicznych i potraktowano go jako rok przejściowy (dostosowawczy).

- możliwość poprawy indywidualnego wskaźnika zadłużenia przez sprzedaż, nawet niezbędnego, majątku samorządowego,
- brak uwzględnienia w liczniku przychodów (dodatnie kwoty w liczniku zwiększają wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia), które nie zwiększają długu, np. nadwyżki budżetowej lub wolnych środków, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok wyliczenia wskaźnika,
- oparcie nowego wskaźnika na nadwyżce operacyjnej (dochody bieżące minus wydatki bieżące), która szczególnie w warunkach kryzysu finansowego może być trudna do osiągnięcia,
- obliczanie wskaźnika wyłącznie na podstawie danych historycznych, przez co nie uwzględnia się sytuacji bieżącej ani przyszłej, istotnej z punktu widzenia inwestycji.

Oprócz wymienionych wad proponowanego indywidualnego wskaźnika zadłużenia należy również przeanalizować aktualną i przyszłą sytuację JST. W ramach funduszy unijnych od 2004 roku polskie samorządy pozyskały znaczne środki inwestycyjne. Między innymi to wydatki samorządów przyczyniły się do rozwoju gospodarczego w Polsce w latach 2004–2008. Mimo kryzysu finansowego i drastycznego spowolnienia największych gospodarek światowych, w Polsce w dalszym ciągu odnotowuje się dobrą sytuację gospodarczą, na co z pewnością ma wpływ działalność JST. Wysoki poziom wydatków JST przekłada się jednak na ich deficyt budżetowy oraz na rosnący z roku na rok poziom zadłużenia całkowitego.

Należy podkreślić, że dla większości JST deficyt wynika głównie z wydatków związanych z projektami unijnymi. Największy poziom wydatków na ten cel przypada na lata 2010–2013, choć znaczna część projektów zakończona zostanie dopiero w 2015 roku (zasada  $n + 2$ ). Wszystkie te inwestycje są współfinansowane przez Unię Europejską. Samo przygotowanie oraz rozpoczęcie inwestycji generuje ogromne koszty, do których dochodzą następnie właściwe koszty inwestycji. Ponośzone koszty wymagają obsługi długu, na co składają się raty oraz odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki oraz dyskonto od wyemitowanych papierów dłużnych, a także spłata kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Należy również wspomnieć o proponowanym przez Ministerstwo Finansów ograniczeniu corocznego deficytu JST [Cieślak-Wróblewska 2011, s. B2; Kawalec, Miśkowiec 2011, s. B13]<sup>3</sup>. Ministerstwo Finansów nie określa jednak

---

<sup>3</sup>Pojawia się tutaj również dodatkowy problem związany z realizacją zadań własnych i zleconych JST. W większości jednostek samorządu terytorialnego poziom finansowania przez państwo tych zadań jest znacznie niższy od wydatków na ten cel. Żadna jednostka samorządu terytorialnego nie może wycofać się z tego powodu z realizowanych zadań własnych (np. prowadzenie szkoły).

oficjalnie sugerowanych zmian oraz nie prowadzi wymaganego dyskursu z samorządami. Oczywiście przedstawiony sposób ograniczenia deficytu nie znajduje akceptacji w Unii Metropolii Polskich, a okres wskazany na zmniejszenie wskaźnika deficytu jest nierealny, ponieważ określa wartości już na 2012 rok, nie pozostawiając czasu na zmiany w organizacji (także finansowej) gmin<sup>4</sup>. Możliwości zmian w dwóch wielkościach dotyczących deficytu, czyli dochodach i wydatkach, są niewielkie, zwłaszcza w tak krótkim czasie. Argumentując w ten sposób, Unia Metropolii Polskich zaprezentowała własny projekt ograniczania deficytu, znacznie łagodniejszy w porównaniu z projektem rządowym. Obydwie propozycje przedstawiono w tabeli 1. Począwszy od 2015 roku zarówno Ministerstwo Finansów, jak i Unia Metropolii Polskich chcą, aby obowiązywał stały poziom deficytu, odpowiednio na poziomie 1% oraz 2%.

**Tabela 1**

Propozycje w zakresie ograniczania deficytu JST w latach 2012–2015 (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
Propozycja Ministerstwa Finansów	-4,0	-3,0	-2,0	-1,0
Propozycja Unii Metropolii Polskich	-8,0	-6,0	-4,0	-2,0

Źródło: Opracowanie własne.

Kwestia kontrolowania wydatków JST oraz niedopuszczenie dzięki temu do jej nadmiernego zadłużenia jest niezwykle ważna i stanowi podstawę jej sprawnego funkcjonowania. Jednak propozycję Ministerstwa Finansów należy postawić w określonych ramach czasowych oraz w odniesieniu do wszystkich jednostek JST i z takiej perspektywy rozważyć to zagadnienie. W Polsce w latach 2012–2015 będzie wiele gmin, które nie zmieszczą się zarówno w propozycji Ministerstwa Finansów, jak i w propozycji Unii. Jakie będą konsekwencje związane są z taką sytuacją? Czy wstrzymanie dotychczasowego funkcjonowania gminy oraz wprowadzenie komisarza rządowego będzie dobrym sposobem na rozwiązanie sytuacji osiągnięcia nadmiernego deficytu? Aby odpowiedzieć na te pytania, należy rozpatrzyć następujące negatywne aspekty tego działania:

---

Tymczasem rząd chce dodatkowo nałożyć na JST ograniczenia wydatkowe w postaci maksymalnego deficytu.

<sup>4</sup>W 2012 roku część JST będzie przygotowywać (wykup gruntów, opracowanie projektów) lub rozpocznie planowane inwestycje komunalne. Dodatkowo w umowach z wykonawcami inwestycji istnieją kary umowne za odstąpienie od umowy. Wszystkie te fakty zebrane razem świadczą o tym, że od 2012 roku JST nie będą w stanie zmniejszyć swoich wydatków, a nawet sporadycznie odnotują wydatki wyższe od planowanych.

- wstrzymanie prowadzonych inwestycji i natychmiastowe zwiększenie deficytu gminy z tytułu kar wynikających z umów, nieotrzymanie środków z Unii Europejskiej z tytułu współfinansowania inwestycji,
- zmniejszenie w bieżącym oraz w kolejnych latach budżetowych wpływu konkretnej JST na tworzenie PKB kraju, przypuszczalnie od 1/3 do 1/2 wyjściowego udziału,
- utrata renomy gminy, niemożliwa do odbudowy przez kilka lub kilkanaście lat, a także zerwanie współpracy z innymi samorządami oraz podmiotami zewnętrznymi,
- znacznie pogorszenie sytuacji społeczno-ekonomicznej regionu.

Ministerstwo Finansów uzasadnia swoje decyzje zbyt szybkim wzrostem deficytu JST, co jednocześnie przekłada się na wzrost długu publicznego państwa. Argument ten jest słuszny, co wynika z podstawowej zasady, że wszystkie jednostki powinny dążyć do gospodarnego działania. Autorzy chcą jednak podkreślić, że motyw ten, bez dokładnego rozważenia całego zagadnienia, nie może być stosowany do jakichkolwiek zmian w sektorze finansów publicznych, a zmiana ta w istotny sposób ingeruje w działalność JST.

## **Własne propozycje zmian odnośnie do dopuszczalnego zadłużenia JST**

W poprzednich rozdziałach autorzy przedstawili zagadnienie dopuszczalnego zadłużenia JST oraz proponowane rozwiązania. Zgodnie z ustalonym celem artykułu, zostanie zaproponowany również autorski sposób wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz wyznaczania dopuszczalnego deficytu.

Pierwszą z propozycji jest modyfikacja indywidualnego wskaźnika zadłużenia przez wprowadzenie współczynnika korygującego  $K$  (będzie obliczany wyłącznie dla gmin i miast na prawach powiatu). Jedną z największych wad obecnego wskaźnika jest karanie gmin realizujących projekty unijne niższymi wartościami tego wskaźnika. Niska wartość wskaźnika wykluczy dalsze finansowanie rozpoczętych inwestycji, na co JST nie mogą sobie pozwolić.

W prezentowanym współczynniku  $K$  autorzy wyłączyli także negatywny wpływ na ten współczynnik wielkości, których gmina nie może kontrolować, w mianowniku odjęto bowiem pozycje, które mogłyby niepotrzebnie zmniejszać ten współczynnik, czyli subwencję oświatową oraz dotacje celowe. Pozostawiono subwencję równoważącą oraz wyrównawczą. Subwencje te otrzymują gminy o niskim poziomie dochodów własnych, a ich celem jest zapewnienie wszystkim gminom podobnego poziomu dochodów własnych na mieszkańca. Oznacza to, że gminy o wysokim poziomie subwencji równoważającej i wyrównawczej cha-

rakteryzują się słabą sytuacją ekonomiczną, a w związku z tym nie powinny się dodatkowo zadłużać. Negatywnie zostaną ocenione również te gminy, które w sztuczny sposób poprawiałyby wartości indywidualnego wskaźnika zadłużenia przez sprzedaż własnego majątku. Otwartą autorzy pozostawiają kwestię, czy obliczając wartość współczynnika  $K$  wykorzystać wyłącznie dane z jednego okresu, czy na przykład z trzech ostatnich lat.

Za JST o wysokim stopniu rozwoju zostaną uznane jednostki o wysokim udziale środków unijnych w dochodach, wysokim poziomie dochodów własnych oraz niskim poziomie dochodów ze sprzedaży majątku w stosunku do dochodów ogółem. W celu wyliczenia wielkości współczynnika  $K$  najpierw zostaną wyznaczone: udział wymienionych wartości w dochodach ogółem pomniejszonych o dochody własne, wartość subwencji oświatowej oraz wartość środków wynikających z dotacji celowych. Tak policzona wartość dla konkretnej gminy zostanie porównana ze średnią wartością dla wszystkich gmin w Polsce, w wyniku czego zostanie otrzymany współczynnik  $K$ . Ma to na celu określenie sytuacji wybranej gminy na tle całości.

Proponowana wielkość  $K$  korygowałaby prawą stronę wzoru 1. W wyniku iloczynu indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz współczynnika  $K$  uzyskiwany jest skorygowany wskaźnik zadłużenia, który pozwala na większe zadłużenie gminom o dobrej kondycji ekonomicznej. Autorzy przyjęli, iż dla gmin, w których współczynnik jest mniejszy od 1, nie dokonuje się korekty. Aby zaś w zbyt dużym stopniu nie podwyższać wartości skorygowanego wskaźnika zadłużenia, do korekty autorzy przyjęli, w sposób arbitralny, maksymalną wartość współczynnika  $K = 1,5$ .

Wartość korygująca  $K$  została określona za pomocą wzoru:

$$K = \frac{\frac{Dw + \acute{S}r - Dm}{Do - Dw - So - Dc}}{\frac{\acute{s}Dw + \acute{s}\acute{S}r - \acute{s}Dm}{\acute{s}Do - \acute{s}Dw - \acute{s}So - \acute{s}Dc}} \quad (2)$$

gdzie:

- $Dw$  – dochody własne,
- $\acute{S}r$  – środki otrzymane z budżetu Unii,
- $Dm$  – dochody ze sprzedaży majątku ogółem,
- $Do$  – dochody ogółem,
- $So$  – subwencja oświatowa,
- $Dc$  – dotacje celowe,
- $\acute{s}Dw$  – średnie dochody własne,
- $\acute{s}\acute{S}r$  – średnie środki otrzymane z budżetu Unii,



$\acute{s}Dm$  – średnie dochody ze sprzedaży majątku ogółem,

$\acute{s}Do$  – średnie dochody ogółem,

$\acute{s}So$  – średnia subwencja oświatowa,

$\acute{s}Dc$  – średnie dotacje celowe.

Ze względu na dostępność danych wartości współczynnika  $K$  obliczono dla wielkości z 2009 roku. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 3, gdzie wielkości współczynnika  $K$  (symulację przeprowadzono dla wszystkich gmin w Polsce) zestawiono z wyliczonymi za okres 2007–2009 wielkościami indywidualnymi wskaźnikami zadłużenia. Wartości współczynnika  $K$  wahają się od 0 do 2,7. Należy podkreślić, że współczynnik ten można jednocześnie przyjąć jako narzędzie oceny gminy pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego. Gminom osiągającym wartość współczynnika  $K$  poniżej jedności można przyporządkować niski poziom rozwoju ekonomicznego, a gminom przekraczającym tę wartość poziom wysoki.

Nowy współczynnik  $K$  pozwala na zwiększenie dopuszczalnego zadłużenia gminom, które inwestują, a główne źródło ich dochodu stanowią dochody własne. W ten sposób premiuje się jednostki, które w istotny sposób przyczyniają się do tworzenia PKB w kraju, czyli do zmniejszania relacji długu publicznego w stosunku do PKB. Prawdopodobnie umożliwienie zwiększania zadłużenia odpowiedzialnym JST (o wysokim współczynnikiem  $K$ ) wpłynie na zmniejszenie relacji długu publicznego do PKB. W przypadku gmin, które inwestują i korzystają ze środków unijnych i które mają również relatywnie duże dochody własne, wkład we wzrost PKB może okazać się większy niż wkład we wzrost długu publicznego. Oznacza to, że zgoda na zwiększanie zadłużenia może mieć odwrotny efekt, niż mogłoby się wydawać, biorąc pod uwagę relację dług/PKB.

W przypadku dopuszczalnego rocznego deficytu JST jednym z możliwych sposobów skorygowania restrykcyjnych poziomów 4–3–2–1% jest ich powiększenie o deficyt wynikający z wydatków na rozpoczęte inwestycje współfinansowane z UE. Jednakże zgodnie z intencją Ministerstwa Finansów, ze względu na niedopuszczenie do nadmiernego deficytu, autorzy proponują pozostawienie dopuszczalnego deficytu w 2015 roku oraz latach następnych na poziomie 1%. W tabeli 4 przedstawiono zachowane poziomy długu w relacji 4–3–2–1% powiększone o udział inwestycji unijnych w dochodach ogółem. Autorzy są przekonani, że takie rozwiązanie jest złotym środkiem między niezwykle istotną dyscypliną budżetową JST a ich obecną sytuacją inwestycyjną, mocno skorelowaną z okresem programowania 2007–2013. Zgodnie z proponowaną formułą, ze względu na konieczność obniżenia deficytu w 2015 roku, JST będą prowadziły rozsądną politykę budżetową, a jednocześnie, ze względu na możliwość kontynuacji rozpoczętych inwestycji, utrzymają rozwój społeczno-ekonomiczny regionu na poziomie zbliżonym do lat ubiegłych.

**Tabela 3**

Wielkości współczynnika *K* dla miast wojewódzkich oraz dla wybranych miast w Polsce za 2009 rok

Miasto	Współczynnik <i>K</i>	Nadwyżka operacyjna plus dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem (w %)			Indywidualny wskaźnik zadłużenia	Indywidualny wskaźnik zadłużenia po korekcie
		2007	2008	2009		
Białystok	0,290	16,1	18,1	9,9	0,147	0,142
Bydgoszcz	1,894	12,7	11,8	7,1	0,105	0,158
Gdańsk	2,182	19,3	16,0	6,6	0,140	0,210
Gorzów Wlkp.	0,295	23,2	14,1	6,9	0,148	0,148
Katowice	1,974	29,3	25,4	20,2	0,249	0,374
Kielce	0,638	15,8	15,3	7,0	0,127	0,127
Kraków	1,486	17,3	13,0	9,0	0,131	0,195
Lublin	0,876	13,2	14,6	6,3	0,114	0,114
Łódź	0,508	18,1	15,5	7,4	0,137	0,137
Olsztyn	1,896	18,9	14,4	8,2	0,138	0,207
Opole	0,533	10,3	13,7	6,9	0,103	0,103
Poznań	2,576	24,2	26,0	13,7	0,213	0,319
Rzeszów	0,946	17,1	17,6	9,0	0,146	0,146
Szczecin	2,190	19,7	22,0	17,4	0,197	0,296
Toruń	1,673	19,5	21,7	21,0	0,207	0,311
Warszawa	2,129	22,9	14,7	5,7	0,145	0,217
Wrocław	1,841	24,3	15,5	10,0	0,166	0,249
Zielona Góra	0,386	26,1	6,9	9,4	0,141	0,141
Częstochowa	0,777	12,2	12,1	9,9	0,114	0,114
Elbląg	0,346	12,7	13,4	9,4	0,119	0,119
Gdynia	2,722	19,7	14,2	6,6	0,135	0,202
Grudziądz	0,298	8,8	8,9	7,0	0,083	0,083
Koszalin	1,320	20,6	15,0	9,1	0,149	0,197
Legnica	0,759	13,8	9,2	2,7	0,086	0,086
Łomża	0,247	15,8	16,5	9,3	0,139	0,139
Płock	1,486	19,9	16,6	11,5	0,160	0,237
Tarnobrzeg	0,266	8,4	6,5	4,2	0,064	0,064
Zamość	0,198	12,1	15,2	9,5	0,123	0,123

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wskaźniki dla miast na prawach powiatu oraz metropolii*, <http://www.mf.gov.pl> (30.05.2011) oraz Główny Urząd Statystyczny, <http://www.stat.gov.pl> (20.05.2011).

**Tabela 4**

Propozycje w zakresie ograniczania deficytu JST w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
Propozycja własna	4 % + (wydatki na współfinansowanie inwestycji z UE/dochody ogółem)	3% + (wydatki na współfinansowanie inwestycji z UE/dochody ogółem)	2 % + (wydatki na współfinansowanie inwestycji z UE/dochody ogółem)	1 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z Unii Metropolii Polskich <http://www.selfgov.gov.pl> (28.05.2011).

## Wnioski

Opracowanie odpowiednich limitów dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest niezbędne z punktu widzenia ich prawidłowego funkcjonowania. Z jednej strony, limity te muszą być na tyle restrykcyjne, by zagwarantować utrzymanie dyscypliny budżetowej. Z drugiej strony, zbyt radykalne rozwiązania mogą doprowadzić nie tylko do zaprzestania rozwoju poszczególnych gmin, ale także do wstrzymania już rozpoczętych inwestycji.

W związku z tym konieczne jest wypracowanie dopuszczalnych limitów zadłużenia, które jednocześnie ograniczą wydatki w już zadłużonych samorządach, ale także pozwolą na kontynuację już rozpoczętych, często współfinansowanych ze środków unijnych, inwestycji. Celem artykułu była prezentacja zagadnienia dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz propozycja autorskich rozwiązań w tym zakresie.

Zgodnie z przyjętym celem artykułu, po rozważeniu kwestii zadłużenia JST, autorzy proponują skorygowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia o współczynnik  $K$ , co umożliwi samorządom o wysokim stopniu społeczno-ekonomicznego rozwoju na zwiększenie dopuszczalnego zadłużenia. Korekta wskaźnika dotyczyć będzie przede wszystkim tych samorządów, które w dużym zakresie korzystają ze środków unijnych oraz mają wysokie, w relacji do dochodów ogółem, dochody własne. Należy podkreślić, że wypracowanie właściwego konsensusu w zakresie dopuszczalnego deficytu JST jest konieczne, ponieważ pozwoli to na kontynuowanie stabilnego rozwoju polskich samorządów.

## Literatura

CIEŚLAK-WRÓBLEWSKA A.: *Gminy ruszyły po kredyty*, Rzeczpospolita 2011, Nr 93. Eurostat, *General government debt*, <http://ec.europa.eu/eurostat> (25.05.2011).

- GLEBSKI A., *Hipotetyczny limit poziomu spłat zadłużenia na 2010 r. w świetle ustawy o finansach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2010, Nr 6.
- Główny Urząd Statystyczny, <http://www.stat.gov.pl> (20.05.2011).
- HELLICH E., *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Informacja z posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 25 maja 2011 r., <http://www.kwrist.mswia.gov.pl> (28.05.2011).
- KAWALEC S., MIŚKOWIEC A.: *Spór o deficyt*, *Rzeczpospolita* 2011, Nr 122.
- MAJCHRZYCKA-GUZOWSKA A., *Finanse i prawo finansowe*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- OWSIAK S., *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011.
- Unia Metropolii Polskich, <http://www.selfgov.gov.pl> (28.05.2011).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zmianami).
- WALCZAK D., KOŁOSOWSKA B., KRUPA D.: *Dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wrocław 2011 (w druku).
- Wskaźniki dla miast na prawach powiatu oraz metropolii*, <http://www.mf.gov.pl> (30.05.2011).

## Permitted debt of local government units as an important strategic reason for its correct functioning

### Abstract

The article presents the problem of permitted debt of local government units (JST) in the years 2012–2015 and adjusted Individual debt ratio.

Both the debt and the deficit of the respective local governments' budgets are under limitations, but when we analyze the economic activities of some JST, its important role in building economy in Poland, we should permit them to take more credits than other units.

On the other hand, we must remember that we can not allow loans to each JST for it, because it may lead to the threat of its insolvency.