

**Halina RECHUL**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

## **INDYWIDUALNY WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA JAKO MIERNIK OCENY SYTUACJI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU NOWOSĄDECKIEGO W LATACH 2015-2019**

### **Streszczenie**

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jako reguły przyjętej do oceny sytuacji finansowej oraz majątkowej jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzony w 2014 roku wskaźnik zastąpił stosowane wcześniej limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, wiążąc możliwość spłaty długu z tzw. nadwyżką operacyjną. W artykule przedstawiono kategorie wchodzące w skład indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz zmiany w jego konstrukcji, których dokonano w ostatnich latach.

**Słowa kluczowe:** indywidualny wskaźnik zadłużenia, sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

### **INDIVIDUAL DEBT RATE AS A MEASUREMENT OF THE FINANCIAL SITUATION OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES OF THE NOWOSAUDE COUNTY IN THE YEARS 2015-2019**

### **Summary**

The main purpose of the article is to present the individual debt ratio as a rule adopted to assess the financial and property situation of local government units. The index introduced in 2014 replaced the previously used debt limits of local government units, linking the possibility of debt repayment with the so-called operating surplus. The article presents the categories included in the individual debt ratio and the changes in its structure that have been made in recent years.

**Key words:** individual debt ratio, financial situation of local government units.

### **Wprowadzenie**

Zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych stanowi istotny element zarządzania finansami tych jednostek oraz planowania obecnych i przyszłych działań zarówno inwestycyjnych, jak też bieżących tych podmiotów.

Istnieje wiele mierników oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostek gospodarczych. Specyfika sektora finansów publicznych powoduje jednak, że w praktyce nie można tych mierników wykorzystać do oceny sytuacji majątkowej i finansowej tego sektora.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) stanowi powszechnie przyjęte określenie reguły limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami prawa, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym nie zostałaby zachowana relacja wynikająca z IWZ. Przekroczenie tego wskaźnika powoduje negatywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o projekcie budżetu. W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego zadłużały swoje budżety w związku z realizacją projektów unijnych, na które otrzymywały finansowanie przy konieczności wykazania wkładu własnego.

Celem opracowania jest analiza indywidualnego wskaźnika zadłużenia w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019. Dla potrzeb realizacji celu wykorzystane zostały statystyczne materiały źródłowe, opracowania Regionalnych Izb Obrachunkowych, Głównego Urzędu Statystycznego oraz sprawozdania z działalności i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. W opracowaniu wykorzystano także metodę syntezy oraz techniki graficznej prezentacji danych.

### **Gospodarka finansowa i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce**

Przez gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego można rozumieć ogół prawnych instytucji i instrumentów finansowych związanych z gromadzeniem oraz wydatkowaniem środków pieniężnych przez organy lokalne w celu realizacji ich zadań. Całość polskiego systemu finansów publicznych, w tym także sektor samorządowy, uregulowana jest przede wszystkim Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305). Tematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego uregulowana jest też w następujących ustawach:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668);
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021 r., poz. 38 ze zm.).

Stworzenie właściwego systemu finansów samorządowych sprowadza się przede wszystkim do prawidłowego ukształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Służyć temu powinny następujące zasady (Zawora, 2014, s. 369):

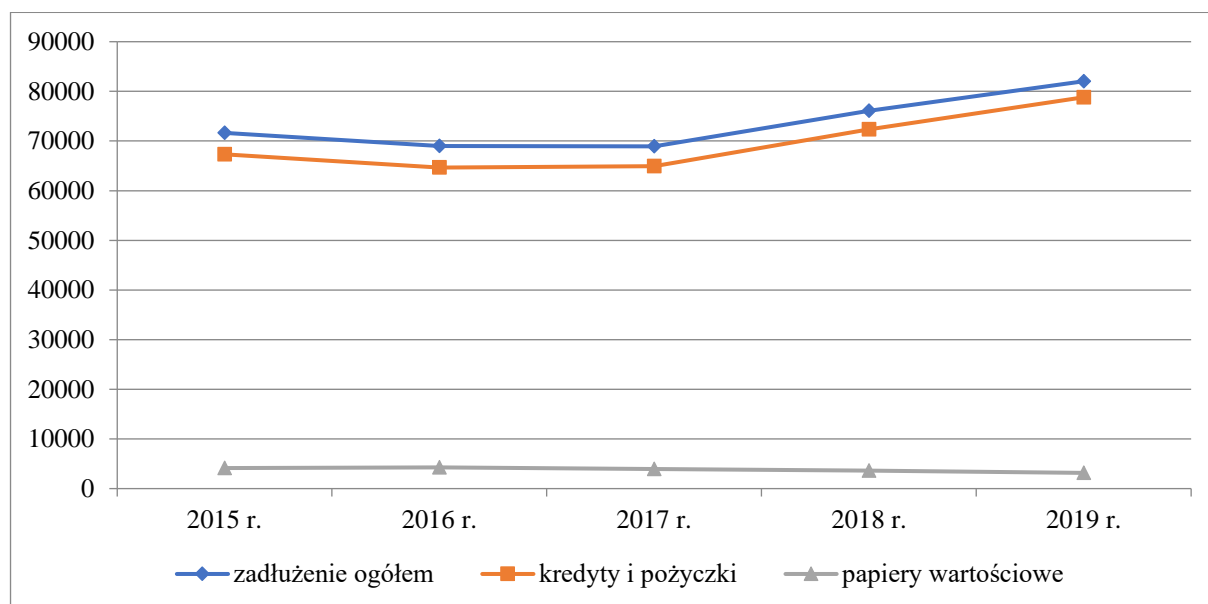
- pewności i stabilności źródeł dochodów;
- wydajności i elastyczności źródeł dochodów;
- adekwatności środków do zadań;
- terytorialnej lokalizacji źródeł dochodów;
- przyznania samorządom władztwa finansowego;
- dostępu do rynku kapitałowego.

Jednostki samorządu terytorialnego często borykają się z niewystarczającą ilością środków finansowych. Aby jednak zapewnić rozwój społeczno-gospodarczy, a także dla zachowania bieżącej płynności finansowej, władze samorządowe często zmuszone są sięgać do nadzwyczajnych źródeł zasilania finansowego, jakimi są pożyczki, kredyty czy emitowane obligacje (Surówka, 2013, s. 147).

Dług jednostki samorządu terytorialnego, który jest sumą zaciągniętych przez tę jednostkę różnych zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków przewyższających dochody możliwe do przeznaczenia na ich finansowanie (Ibidem, s. 148), obejmuje szczególnie zobowiązania z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań.

Wartość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2015-2019 przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Zadłużenie sektora JST w Polsce w latach 2015-2019 (w mln zł).  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W strukturze zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zdecydowanie dominowały kredyty i pożyczki. W 2015 roku stanowiły one 94% ogółu zadłużenia, a w roku 2019 – 96% zadłużenia ogółem. Papiery wartościowe o charakterze dłużnym były wykorzystywane znacznie rzadziej niż kredyty i pożyczki. W latach 2015-2017 stanowiły ok. 6% ogółu zadłużenia, zaś w roku 2019 zaledwie 3,9% zadłużenia ogółem. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie do końca dostrzegają korzyści, jakie płyną z emisji obligacji komunalnych, które mogą zapewnić szybkie i stosunkowo tanie finansowanie (Jastrzębska, 2009, s. 198). Pozostałe tytuły zobowiązań, tj. przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania, wynosiły na przestrzeni lat 2015-2019 od 1% do 2%, stanowiąc znikomy udział w zobowiązaniach ogółem jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na ten cel, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że dług samorządowy jest integralną częścią państwowego długu publicznego, który podlega licznym regulacjom ustawowym. Z tego też względu, aby zapewnić bezpieczeństwo systemu finansów publicznych, niezwykle istotne jest przestrzeganie ograniczeń w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (Surówka, 2013, s. 150).

## Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

Jednym z głównych celów ostatniej reformy finansów publicznych było wprowadzenie do polskiego systemu finansów publicznych Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej. Powyższe akty planowania wieloletniego mają za założenia wytyczać politykę finansową państwa i polityki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, harmonizować akty planowania wieloletniego na poziomie państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także być dokumentami ułatwiającymi występowanie o środki do Unii Europejskiej lub do innych organizacji międzynarodowych. Wieloletnia prognoza finansowa została sporządzana pierwszy raz za okres od 2011 roku. Dzięki wieloletniemu planowaniu finansowemu możliwe stało się (Lachiewicz, 2010, s. 399):

- racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,
- zwiększenie przejrzystości i przewidywalności polityki finansowej,
- dopasowanie polskich instrumentów budżetowych do planowania na szczeblu unijnym.

Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) określa przestrzeń do zaciągania zadłużenia, a także harmonogram jego spłaty. Zgodnie z art. 226 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek uchwalania i prezentowania realnych prognoz finansowych. W WPF musi być więc spełniony wymóg realistyczności prognoz, dodatkowo powiązany z limitem zadłużenia.

WPF sporządzana jest na okres roku budżetowego i co najmniej 3 kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF, sporządza się na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Dla każdego roku objętego prognozą WPF powinna projektować najważniejsze wielkości finansowe jednostki samorządu terytorialnego, co najmniej:

- dochody bieżące i wydatki bieżące, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, a także wydatki majątkowe;
- wynik budżetu, tj. kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki wraz ze źródłami pokrycia deficytu oraz przeznaczenie nadwyżki;
- przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego, a także planowanego do zaciągnięcia;
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego i sposób sfinansowania jego spłaty;
- limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych;
- kwoty wydatków bieżących i majątkowych, wynikających z limitów wydatków na planowane przedsięwzięcia.

Do projektu uchwały w sprawie WPF opinię wydaje regionalna izba obrachunkowa, która sprawdza prawidłowość planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z planowanych oraz zaciągniętych zobowiązań. W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej, jednostka samorządu terytorialnego zmuszona jest dokonać zmian uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

WPF pełni funkcję informacyjną o kierunkach inwestycji wraz z planowanymi terminami ich realizacji oraz o kosztach dla społeczności samorządowej. Właściwie przygotowany WPF pozwala oszacować przyszłe dochody bieżące, dochody majątkowe, poziom wydatków bieżących oraz majątkowych, poziom zdolności dochodowej i kredytowej, poziom wyniku operacyjnego, a także potrzebnych zasobów finansowych i źródeł ich pozyskania (Kotlińska, 2010, s. 155). Dzięki temu wieloletnia prognoza finansowa stała się dobrym narzędziem do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

### Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Wraz ze zmianą ustawy o finansach publicznych z 2009 roku wprowadzony został od początku 2014 roku indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), który zastąpił stosowane wcześniej limity zadłużenia, tj. 60% i 15%<sup>1</sup>. Podstawą wyliczenia maksymalnej dopuszczalnej absorpcji długu jest wskaźnik, który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów z majątku oraz wydatków bieżących w ujęciu ex post za okres 3 lat (Dylewski, 2011, s. 54).

Wprowadzenie wskaźnika opartego na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego powinno służyć dwóm celom. Pierwszy to wprowadzenie formuły nadmiernego zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, a drugim celem jest wykorzystanie indywidualnego wskaźnika do prognozowania oraz sterowania kondycją finansową samorządów (Filipiak, 2018, s. 78).

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat:

- rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami;
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem;
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostki (Łękawa, 2011, s. 186).

Formuła liczenia wskaźnika zdefiniowana została w art. 243 ustawy o finansach publicznych i od 2014 roku miała następującą postać:

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

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,

O – łączna kwota planowanych na dany rok odsetek od kredytów i pożyczek, dyskonta i odsetek od papierów wartościowych oraz wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody z tytułu sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok, na który ustalana jest wzorem relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o 2 lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o 3 lata.

<sup>1</sup> Do końca 2013 roku JST obowiązywały ograniczenia zaciągania długu:

- łączna kwota długu JST na koniec okresu obrachunkowego nie mogła przekroczyć 60% dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym, a w trakcie jego trwania 60% planowanych dochodów na koniec każdego kwartału;
- łączna kwota zobowiązań przypadających do realizacji w danym roku budżetowym z tytułu spłat kredytów i pożyczek, wykupu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST.

Sposób wyliczania IWZ od początku budził pewne kontrowersje. Po pierwsze, ustalanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia na podstawie danych z 3 poprzednich lat powoduje, że wyliczony wskaźnik może być optymistyczny lub zbyt pesymistyczny w porównaniu z bieżącą sytuacją. Kontrowersje dotyczyły także rodzaju danych, które bierze się pod uwagę do obliczania indywidualnych wskaźników. Chodziło o odnoszenie możliwości obsługi zadłużenia do całości dochodów jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności do dotacji czy subwencji, jak też wprowadzenie do licznika wzoru dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego (Kotlińska, 2011, s. 79-80).

Na mocy Ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500) zmodyfikowano reguły fiskalne regulujące finanse jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany zaczęły obowiązywać przy rozliczeniach za 2019 rok, jednak w związku z konstrukcją indywidualnego wskaźnika zadłużenia mogły one wpływać na politykę finansową niektórych jednostek samorządu terytorialnego już w 2018 roku (Analizy Statystyczne, GUS, 2019, s. 20).

Sposób obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia po zmianach w 2018 roku zapisany jest następującym wzorem:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \frac{1}{7} * \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbe_i - Wbe_i)}{Db_i}$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz wykupów papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub wyemitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 i art. 91 ustawy o finansach publicznych,

O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

$Dbe_i$  – dochody bieżące w roku poprzedzającym o  $i$ -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych,

$Db_i$  – dochody bieżące w roku poprzedzającym o  $i$ -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

$Wbe_i$  – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o  $i$ -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych.

Począwszy od budżetów i wieloletniej prognozy finansowej uchwalanych na 2020 rok, maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań prognozowany dla 2026 roku i lat następnych ustalany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich 7 lat relacji jej dochodów bieżących ( $Dbe_i$ ), pomniejszonej o wydatki bieżące ( $Wbe_i$ ) do dochodów bieżących budżetu ( $Db_i$ ). Poza wydłużonym okresem, z jakiego ustalana jest średnia arytmetyczna (z 3 do 7 lat), ustawodawca zmodyfikował wzór poprzez wyłączenie dochodów ze sprzedaży majątku, a dochody ogółem zastąpiono kategorią dochodów bieżących. Parametry po prawej stronie relacji także podlegają zmianom (Wołowicz, 2020, s. 26):

- kwota dochodów bieżących (Db<sub>i</sub>) uległa pomniejszeniu o dotacje oraz środki przeznaczone na cele bieżące (tak zdefiniowana kwota przyjmowana jest do obliczeń od 2020 roku);
- kwota dochodów bieżących pomniejszana o wydatki bieżące (Dbe<sub>i</sub>) podlega pomniejszeniu o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych (tak zdefiniowana kwota przyjmowana jest do obliczeń od 2020 roku);
- kwota wydatków bieżących (Wbe<sub>i</sub>) podlega pomniejszeniu o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, innych niż kredyty i pożyczki, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych (tak zdefiniowana kwota przyjmowana jest do obliczeń od 2020 roku).

Zmianom podlegała również zasada zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej, polegająca na tym, że planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o pewne kategorie, tj. (Analizy Statystyczne, GUS, 2019, s. 21):

- wolne środki;
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych;
- niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu;
- nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków UE i EFTA.

Modyfikacje w zakresie zasady zrównoważenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego zestawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1

*Zmiana art. 242 ustawy o finansach publicznych*

Przed zmianami w 2018 roku	Po zmianach w 2018 roku
Art. 242. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6.	Art. 242. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8.
2. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z zastrzeżeniem ust. 3.	2. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.
3. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.	3. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.
	W przypadku równoważenia wydatków bieżących środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8, ocena spełnienia zasady określonej w ust. 2 za rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami.

Źródło: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305); Analizy Statystyczne, GUS, 2019, s. 21.

Najważniejsza zmiana w brzmieniu art. 242 ustawy o finansach publicznych zakłada wyłączenie wolnych środków (w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych) z reguły równoważenia wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zmiana ta powinna zapobiec zaciąganiu nadmiernych kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego, poprzez uniemożliwienie im angażowania środków pozyskanych z tytułów dłużnych na finansowanie wydatków o charakterze bieżącym.

### Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zadłużenia w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019

Powiat nowosądecki stanowi dobrą bazę badawczą dla analizy wskaźnika IWZ. W jego skład wchodzi gminy o różnej wielkości, specyfice działania oraz strukturze dochodów i wydatków. Z tego też względu w taki sposób została dobrana próba badawcza. Wnioski z tej analizy mogą być również podstawą do próby oceny zdolności kredytowej tych jednostek oraz możliwości zaspokojenia ich potrzeb kredytowych.

Tabela 2

*IWZ gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019 na podstawie wykonania budżetu (w %)*

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Chełmiec	18,54	21,85	22,98	25,60	14,38
Gródek n/Dunajcem	9,94	10,64	14,36	9,17	0,26
Grybów	13,64	11,80	21,59	19,37	0,00
Grybów (miasto)	8,48	7,61	11,55	6,13	5,66
Kamionka Wielka	13,49	11,48	9,63	18,40	3,28
Korzenna	13,65	13,33	19,75	18,90	0,00
Krynica-Zdrój	8,39	15,78	12,37	12,65	15,76
Łabowa	8,91	4,02	8,50	13,25	11,24
Łącko	10,94	7,75	16,21	12,63	8,29
Łososina Dolna	9,04	10,12	17,11	8,91	9,69
Muszyna	10,17	12,23	24,65	20,96	6,39
Nawojowa	18,22	16,95	22,66	34,68	2,68
Nowy Sącz (miasto)	3,27	7,22	7,07	15,37	2,77
Piwniczna-Zdrój	8,78	8,30	15,25	18,99	10,17
Podegrodzie	10,19	11,26	18,60	17,01	4,78
Rytko	10,63	9,43	11,77	15,32	14,22
Stary Sącz	11,61	8,64	17,07	22,99	6,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analiza IWZ poszczególnych gmin powiatu nowosądeckiego wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie jego wartości w gminach w poszczególnych latach. Oznacza to duże zróżnicowanie zdolności tych samorządów do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych. Granice dopuszczalnych spłat dla gmin powiatu nowosądeckiego w 2019 roku wyznaczały wskaźniki Korzennej i Grybowa (0,00%) oraz Krynicy-Zdrój (15,76%).



Znaczący wpływ na poziom IWZ w gminach ma nadwyżka operacyjna, czyli różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. W przypadku ujemnego wyniku operacyjnego wielkość ta określana jest jako deficyt operacyjny. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego nowych przedsięwzięć majątkowych. Poziom nadwyżki operacyjnej w gminach powiatu nowosądeckiego przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

*Nadwyżka operacyjna w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019*

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Korzenna	7 211 237	8 198 546	7 718 284	6 680 443	0
Nowy Sącz	14 456 025	20 512 070	22 314 277	25 566 127	4 814 461
Grybów (miasto)	1 514 187	1 650 093	1 560 153	1 095 674	552 091
Krynica-Zdrój	5 025 569	5 787 464	6 128 139	6 451 386	1 426 133
Łącko	6 495 257	5 632 865	8 787 747	5 932 455	3 508 880
Rytko	1 311 667	1 387 227	1 144 306	1 525 031	1 260 201
Łabowa	1 483 371	957 786	1 581 855	1 308 988	1 468 086
Chełmiec	25 171 094	30 326 345	19 091 627	24 195 704	14 242 442
Piwniczna-Zdrój	1 073 647	1 428 545	2 167 078	2 757 309	1 379 628
Stary Sącz	8 991 300	7 240 671	7 270 365	7 735 207	1 126 287
Muszyna	3 794 489	5 357 387	5 931 498	6 090 180	0
Kamionka Wielka	4 860 801	4 512 849	2 513 767	3 445 616	682 728
Gródek n/Dunajcem	3 116 037	4 434 664	3 926 184	1 904 566	-258 782
Grybów	11 448 706	12 768 310	15 194 746	14 205 445	0
Łososina Dolna	3 242 166	4 347 898	4 606 276	2 515 109	2 697 734
Podegrodzie	5 040 061	5 560 418	6 136 122	6 172 886	1 207 344
Nawojowa	4 964 225	5 646 624	4 842 199	4 833 117	579 901

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dzięki nadwyżce operacyjnej jednostki samorządu terytorialnego mogą bezpośrednio realizować zadania majątkowe, przeznaczając tę kwotę na inwestycje lub pośrednio – spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na inwestycje. W większości gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019 nadwyżka operacyjna została osiągnięta. Szczególnie wysoki poziom nadwyżki operacyjnej można zaobserwować w gminie Chełmiec. Jak wynika z tabeli 3, w jednej gminie różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowiła wartość ujemną: w 2019 roku w gminie Gródek n/Dunajcem.

Na przestrzeni ostatnich lat dług jednostek sektora samorządowego w Polsce wzrastał. Podobna sytuacja miała miejsce także w badanych gminach. W tabeli 4 zaprezentowano kwotę długu ogółem w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019.

Tabela 4

*Kwota długu w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019*

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Chelmiec	31 279 076	14 411 221	12 341 795	32 208 782	42 864 297
Gródek n/Dunajcem	10 590 000	8 975 000	10 710 846	12 431 721	14 867 027
Grybów	0	0	0	0	0
Grybów (miasto)	6 773 520	6 173 520	5 551 548	6 954 526	7 338 004
Korzenna	3 475 757	2 697 357	1 918 957	1 140 538	516 838
Kamionka Wielka	5 305 424	5 081 794	5 992 824	8 547 383	9 071 137
Krynica-Zdrój	42 749 792	36 869 792	33 149 792	32 199 792	32 449 792
Łabowa	2 833 453	2 320 137	1 806 821	2 730 269	3 553 110
Łącko	19 441 665	18 647 561	19 553 457	19 704 209	26 971 256
Łososina Dolna	9 400 000	9 180 000	8 300 000	11 643 000	15 933 000
Muszyna	28 905 840	26 805 839	24 294 972	22 144 971	28 579 694
Nawojowa	1 400 000	700 000	0	0	0
Nowy Sącz (miasto)	92 637 908	88 891 264	81 354 512	74 146 656	66 175 000
Piwniczna-Zdrój	25 890 723	24 290 723	26 473 841	24 826 357	22 810 115
Podegrodzie	14 584 499	12 108 001	14 656 571	16 475 553	19 443 504
Rytro	5 601 386	4 571 201	3 481 201	0	0
Stary Sącz	4 180 736	7 954 708	13 160 527	22 470 106	47 006 761

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Choć w kilku gminach powiatu nowosądeckiego kwota długu ogółem uległa zmniejszeniu, to jednak w większości gmin można zauważyć wzrost poziomu zadłużenia na przestrzeni lat 2015-2019. W gminach Łącko, Łabowa, Chelmiec, Gródek n/Dunajcem i Podegrodzie wzrost kwoty długu w roku 2019 w odniesieniu do roku 2015 wynosił ok. 40%. W tabeli 5 przedstawiono relacje kwoty długu ogółem do dochodów ogółem.

Tabela 5

*Udział kwoty długu ogółem w dochodach ogółem w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019 (w %)*

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Chelmiec	22,8	10,1	9,2	22,0	25,2
Gródek n/Dunajcem	31,9	21,5	24,3	26,7	29,4
Grybów	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grybów (miasto)	36,4	26,9	21,2	24,3	23,4
Korzenna	9,6	6,7	4,3	2,3	0,9
Kamionka Wielka	10,0	8,3	8,8	10,5	10,7
Krynica-Zdrój	53,3	40,5	36,1	32,4	30,2
Łabowa	11,9	8,9	6,3	8,1	10,6
Łącko	32,4	25,6	22,6	21,3	24,6
Łososina Dolna	26,0	21,3	16,7	21,9	28,0
Muszyna	60,1	53,1	46,2	35,8	34,6
Nawojowa	5,0	2,1	0,0	0,0	0,0
Nowy Sącz (miasto)	20,1	18,3	15,9	11,7	10,3
Piwniczna-Zdrój	71,4	54,0	56,5	49,8	42,8
Podegrodzie	28,5	22,3	27,1	25,5	28,7
Rytro	45,3	30,8	27,1	0,0	0
Stary Sącz	5,3	9,3	13,3	18,8	36,7

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS BDL.

Z przeprowadzonych badań wynika, że mimo wzrostu ogólnej kwoty długu w większości gmin powiatu nowosądeckiego, relacja zadłużenia ogółem do dochodów ogółem nie rosła tak dynamicznie. Udział kwoty długu ogółem w dochodach ogółem kształtował się na wysokim poziomie w gminach miejsko-wiejskich (Krynica-Zdrój, Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Stary Sącz). W gminach wiejskich relacja zadłużenia ogółem do dochodów ogółem była znacznie niższa i w roku 2019 nie przekraczała 30%.

Należy jednak podkreślić, że rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze oznacza zjawisko negatywne. W gminach powiatu nowosądeckiego wzrost poziomu zadłużenia ogółem w badanym okresie wynikał przede wszystkim z chęci realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Aby jednostki samorządu terytorialnego mogły realizować zaplanowane inwestycje, wymaga to od nich posiadania znacznych środków finansowych, np. na zabezpieczenie wkładu własnego.

### Podsumowanie

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jest od początku powstania samorządu problemem aktualnym. Jednostki samorządu terytorialnego, które powinny właściwie kształtować stan swojego zadłużenia, podejmują wiele decyzji dotyczących m.in. wyboru instrumentów dłużnych, pozyskiwania źródeł finansowania zadań, spłaty zaciągniętych zobowiązań i obsługi zadłużenia.

Z przedstawionych danych wynika, że poziom zadłużenia sektora jednostek samorządu terytorialnego od 2015 roku systematycznie wzrasta. W strukturze zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zdecydowanie dominują kredyty i pożyczki.

Niewątpliwie wprowadzenie wskaźnika opartego na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego spełnia zakładane cele, ustalając limity zadłużania jednostek samorządu terytorialnego. Indywidualny wskaźnik zadłużenia wykorzystywany jest także do prognozowania oraz sterowania kondycją finansową samorządów.

Należy podkreślić również, że o znaczeniu Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia świadczy fakt, iż jest on każdorazowo opiniowany przez regionalne izby obrachunkowe, oceniające możliwość spłaty długu.

### Bibliografia

- Dylewski, M. (2011). Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle kryzysu finansów publicznych. W: Dylewski M., Filipiak B., *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko* (s. 51-60). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Filipiak, B. (2018). Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a wzrost Gospodarczy*, 56(4).
- Główny Urząd Statystyczny. (2019). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrano z: stat.gov.pl.
- Jastrzębska, M. (2009). *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Kotlińska, J. (2010). Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy. *Polskie Stowarzyszenie Zarządzania wiedzą, Seria: Studia i Materiały*, 30, 154-165.
- Kotlińska, J. (2011). Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problematyczne i kontrowersyjne rozwiązania. W: M. Dylewski, B. Filipiak, *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko* (s. 73-82). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

- Lachiewicz, W. (red.). (2010). *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Łękawa, Ł. (2011). Zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych. W: J. Sokołowski, A. Żabiński, *Finanse publiczne* (s. 183-194). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).
- Wołowicz, T. (2020), Zmiany w zakresie maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań od 2020 roku – wsparcie inwestycji JST w następstwie COVID-19. *Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych*, 9(235), 24-29.
- Zawora, J. (2014). *Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce*. W: J. Sokołowski, M. Sosnowski, *Finanse publiczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.