

*dr hab. Iwona Kowalska*<sup>1</sup>

Katedra Finansów, Zakład Finansów Publicznych i Prawa  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

*mgr Mirosław Legutko*<sup>2</sup>

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie

## **Ocena przydatności indywidualnego wskaźnika zadłużenia w ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego**

### WSTĘP

W literaturze przedmiotu wskazuje się na zróżnicowane oddziaływanie wzrostu długu publicznego na wzrost gospodarczy. Świadczą o tym wyniki analiz empirycznych przeprowadzonych m.in. przez Modigliani [1961], Diamond [1965], Saint-Paul [1992], Patillo, Romer i Weil [2004]. Co do zasady zadłużenie nie powinno naruszać równowagi gospodarczej [por. Gołębiowski, 2004, s. 714]. Dlatego też analiza długu publicznego jest istotną kwestią w doktrynach rozwoju społeczno-gospodarczego. Dług publiczny jest najczęściej skutkiem zobowiązań władz publicznych (państwowych i samorządowych) powstałych w wyniku zaciągania bezpośrednich pożyczek i kredytów, emisji papierów wartościowych, nieregulowania przez jednostki sektora publicznego wymagalnych zobowiązań, udzielania różnym podmiotom gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa [por. Owsiak, 2017, s. 441]. I choć udział podsektora samorządowego w Polsce w długu publicznym stanowi udział mniejszościowy, to ograniczenia prawne zaciągania długu samorządowego wzbudzają duże kontrowersje wśród przedstawicieli wielu środowisk opiniotwórczych (w tym samych jednostek samorządu terytorialnego – JST). Obowiązujący od 2014 r. Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) samorządów jest przedmiotem krytyki [por. Jastrzębska, 2014, s. 479–481]. To, że w relacji spłaty zobowiązań nie

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa; tel. +48 (22) 59 342 37; e-mail: iwona\_kowalska@sggw.pl; ORCID: 0000-0002-2757-7163.

<sup>2</sup> Adres korespondencyjny: ul. Kraszewskiego 36, 30-110 Kraków; tel. +48 (12) 427-32-61; e-mail: legutkomirek@gmail.com.

została uwzględniona spłata długu ujętego w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [Dz.U. nr 298, poz. 1767] oraz zastosowano bardzo szeroki zakres wyłączeń z ograniczeń wynikających z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (UFP) [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077] sprawia, że trudno odpowiedzieć na pytanie, jaką funkcję w systemie finansów publicznych obecnie pełni omawiana instytucja [Walczak, 2017, s. 742]. Ocenę przydatności IWZ w ocenie sytuacji finansowej JST stanowić powinna odpowiedź na pytanie, na ile limit prawny odpowiada faktycznej zdolności kredytowej JST. Wagę tej problematyki podkreśla fakt, iż zagadnienie to jest kluczowe dla funkcjonowania ponad dwóch tysięcy JST w Polsce. Zagadnienie to zasługuje na uwagę także i z tego względu, iż kwestia zadłużenia w polskich samorządach jest m.in. powiązana z okresem programowania unijnego i związanym z tym rozmachem inwestycyjnym. W literaturze przedmiotu brak jest analiz z tego zakresu uwzględniających programowanie unijne od 2014 r. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu indywidualny wskaźnik zadłużenia pozwala ocenić realną faktyczną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zadłużenia się. Realizacja celu została przeprowadzona w oparciu o analizę Wieloletnich Prognoz Finansowych (WPF) JST z województwa małopolskiego [(system besti@) w latach 2014–2017]. Analiza została ukierunkowana na ocenę krytyczną uwzględnienia w konstrukcji IWZ:

- 1) Dochodów ze sprzedaży majątku.
- 2) Wyjątków wprowadzonych w celu umożliwienia JST absorpcji środków unijnych przy obowiązującym w danym roku limicie prawnym.

### OGRANICZENIA W ZACIĄGANIU DŁUGU PRZEZ JST

Indywidualny wskaźnik zadłużenia dla każdego roku budżetowego określany jest zgodnie z art. 243 UFP wg wzoru:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych – do rozchodów z tego tytułu nie wlicza się spłat długu zaciąganego na płynność i spłacanego do końca roku budżetowego,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od spłacanych kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych, a także spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db – dochody bieżące,
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb – wydatki bieżące,
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Po lewej stronie wzoru następuje wyliczenie proporcji (procentu), w jakim do dochodów danego roku pozostają rozchody z tytułu spłaty długu i odsetki od zaciągniętego długu do planowanych dochodów. Do obciążeń dolicza się również odsetki od długu zaciąganego na płynność i spłacanego do końca roku budżetowego (art. 89 ust. 1 pkt 1 UFP) oraz potencjalne wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Z kolei prawa strona wzoru służy do wyliczenia IWZ. Wskaźnik ten wyliczany jest na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok, dla którego dokonuje się ustalenia IWZ. Dla każdego roku wylicza się różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (ustala się nadwyżkę operacyjną), powiększoną o dochody ze sprzedaży majątku i dzieli przez dochody ogółem z danego roku. Tak ustalone nadwyżki operacyjne skorygowane o wartość sprzedaży majątku w danym roku, po uśrednieniu za trzy poprzednie lata, stanowią limit obciążeń budżetu. W warunkach polskich wskaźnik ten jest podstawowym kryterium monitorującym sytuację finansową JST [Babczuk, Ziolo, 2014, s. 11].

Podstawą konstrukcji IWZ jest reguła wydatkowa zawarta w art. 242 UFP. Zgodnie z tą regułą zarówno na etapie planowania, jak i wykonywania budżetu JST wydatki bieżące mają mieć swoje pokrycie w dochodach bieżących. W art. 242 ust. 1–3 UFP wprowadzono trzy wyjątki odnoszące się do braku zachowania, ww. reguły:

- 1) Kiedy wydatki bieżące w części przekraczającej dochody bieżące finansowane są z nadwyżki budżetowej z lat poprzednich.
- 2) Kiedy różnica ta jest finansowana z „wolnych środków”, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 UFP.
- 3) Gdy różnica dotyczy kwoty związanej z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 UFP (środki „unijne”), w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Stosowanie powyższych wyjątków może mieć istotne konsekwencje dla JST. W danym roku bowiem, różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi może przyjąć wartość ujemną, co wpływa na IWZ w kolejnych 3 latach obniżając jego wielkość – w skrajnych przypadkach do wartości ujemnych. Zatem zgodnie z art. 242 UFP zaciągany przez JST dług może służyć jedynie:

- 1) Finansowaniu przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym (majątkowym)<sup>3</sup>.
- 2) Spłacie poprzednio zaciągniętego długu – tzw. rolowanie długu przewidziane w art. 89, ust. 1, pkt 3 UFP [Spełnienie przez jednostki... (http), s. 8].

### UWZGLĘDNIANIE W KONSTRUKCJI IWZ WPŁYWÓW ZE SPRZEDAŻY MAJĄTKU

Istotnym elementem wzoru na IWZ jest sprzedaż majątku (Sm). Wyliczanie przewidywanej nadwyżki operacyjnej na podstawie danych z lat poprzednich można uznać za zasadne, bowiem zarówno dochody, jak i wydatki bieżące nie podlegają gwałtownym wahaniom. W przypadku sprzedaży majątku sytuacja ma się jednak odmiennie. Tylko w przypadku dużych samorządów dochody z tego tytułu są w miarę stałe. W pozostałych przypadkach wpływy z tego tytułu są okazjonalne, a planowane dochody ze sprzedaży majątku często służą do „podbijania wskaźnika”. Umożliwia to regulacja z art. 243 ust. 2 UFP, zgodnie z treścią której: „Przy obliczaniu relacji, (...), dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych”. Przepis ten ma swoje uzasadnienie w terminarzu uchwalania budżetu i WPF. Co do zasady dokumenty te winny być uchwalone przed rozpoczęciem roku budżetowego, a zatem w czasie, kiedy nie jest znane wykonanie poprzedniego roku. W części JST wykorzystuje się jednak tę regulację do wykazywania na III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy zawyżonych wielkości z tytułu dochodów ze sprzedaży majątku.

Jeśli jednak nawet by pominąć to zjawisko, to nasuwa się pytanie, na ile wprowadzanie do wzoru dochodów ze sprzedaży majątku ma uzasadnienie metodologiczne. Przede wszystkim znaczenie będzie miało to, na ile średnia z relacji: sprzedaż majątku/dochody ogółem w trzech poprzednich latach będzie odpowiadała wielkości dochodów ze sprzedaży majątku w roku, w którym dochody z tego tytułu mogą zostać przeznaczone na spłatę długu. W celu sprawdzenia powyższej relacji dokonano porównania proporcji (procentu), w jakiej pozostaje sprzedaż majątku do wielkości dochodów ogółem dla wszystkich JST województwa małopolskiego (202 jednostki) za lata 2014–2017 przy czym uwzględniono tylko dane dotyczące wykonania dochodów z tego tytułu. Następnie dokonano wyliczenia dla każdej JST średniej za poprzednie trzy

<sup>3</sup> Ustawodawca uznał, że skoro dług służy w rezultacie zawsze finansowaniu majątku, to dochody ze sprzedaży tego majątku mogą być przeznaczane na spłatę długu – co znalazło swoje odzwierciedlenie we wzorze na IWZ zawartym w art. 243 UFP, gdzie obok nadwyżki z lat poprzednich do wyliczenia limitu uwzględnia się również wpływy ze sprzedaży majątku.

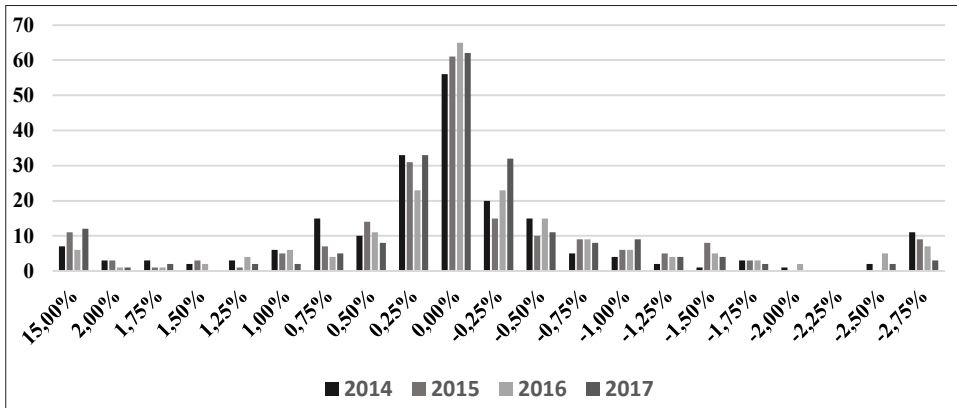
lata tychże wielkości. Uzyskane wyniki porównano obliczając różnicę pomiędzy faktycznym wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem danego roku a średnią z tej relacji za trzy poprzednie lata. Uzyskane wielkości wskazują, jaki procent dochodów ogółem więcej w danym roku JST mogłyby przeznaczyć na spłatę długu (różnica dodatnia) lub o ile mniej powinna przeznaczyć (różnica ujemna), jeżeli brano by pod uwagę sprzedaż majątku dokonaną faktycznie w danym roku nie zaś średnią wyliczoną na podstawie poprzednich trzech lat. Uzyskane wyniki mieściły się w przedziale od  $-9,62\%$  do  $14,99\%$ . Rozkład liczby JST mieszczących się w poszczególnych przedziałach różnic zaprezentowano w tabeli 1.

**Tabela 1. Rozkład liczby JST w zależności od różnicy pomiędzy udziałem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem w danym roku budżetowym a udziałem tym wyliczonym jako średnia dla trzech poprzednich lat**

| Przedziały (%) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------|------|------|------|------|
| 15,00          | 7    | 11   | 6    | 12   |
| 2,00           | 3    | 3    | 1    | 1    |
| 1,75           | 3    | 1    | 1    | 2    |
| 1,50           | 2    | 3    | 2    | 0    |
| 1,25           | 3    | 1    | 4    | 2    |
| 1,00           | 6    | 5    | 6    | 2    |
| 0,75           | 15   | 7    | 4    | 5    |
| 0,50           | 10   | 14   | 11   | 8    |
| 0,25           | 33   | 31   | 23   | 33   |
| 0,00           | 56   | 61   | 65   | 62   |
| -0,25          | 20   | 15   | 23   | 32   |
| -0,50          | 15   | 10   | 15   | 11   |
| -0,75          | 5    | 9    | 9    | 8    |
| -1,00          | 4    | 6    | 6    | 9    |
| -1,25          | 2    | 5    | 4    | 4    |
| -1,50          | 1    | 8    | 5    | 4    |
| -1,75          | 3    | 3    | 3    | 2    |
| -2,00          | 1    | 0    | 2    | 0    |
| -2,25          | 0    | 0    | 0    | 0    |
| -2,50          | 2    | 0    | 5    | 2    |
| -2,75          | 11   | 9    | 7    | 3    |

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF JST województwa małopolskiego.

Rozkład uzyskanych różnic został zaprezentowany na rys. 1.



**Rys. 1. Różnica pomiędzy udziałem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem w danym roku budżetowym a udziałem tym wyliczonym jako średnia dla trzech poprzednich lat**

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF JST województwa małopolskiego.

W badanych czterech latach (2014–2017) wyliczony IWZ zgodny był z faktyczną zdolnością kredytową dla ok 30% JST województwa małopolskiego. W tabeli 1 i na rys. 1 liczba tych jednostek została wykazana dla wartości odchylenia 0,00% i w latach 2014 do 2017 wynosiła odpowiednio: 56, 61, 65 i 62 JST. Oznacza to, że dla pozostałych z 202 JST w Małopolsce rzeczywiste możliwości spłaty długu wynikające ze sprzedaży majątku odbiegają od limitów wyliczonych na podstawie lat poprzednich. W tym kontekście na uwagę zasługują dwa skrajne przypadki dotyczące małych gmin województwa małopolskiego z najwyższymi odchyleniami w badanej populacji (Łapanów i Mszana Dolna). Rozkład analizowanych różnic został zaprezentowany w tabeli 2.

**Tabela 2. Rozkład różnic pomiędzy udziałem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem w danym roku budżetowym a odpowiednikiem takiego udziału wyliczonym jako średnia dla trzech poprzednich lat dla gmin województwa małopolskiego**

| Gmina        | 2014 r. | 2015 r. | 2016 r. | 2017 r. |
|--------------|---------|---------|---------|---------|
| Łapanów      | 10,25   | -7,91   | 6,74    | -4,45   |
| Mszana Dolna | -9,62   | -5,60   | -2,26   | 14,99   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF JST województwa małopolskiego.

Na takie ukształtowanie się różnic miały wpływ incydentalnie duże sprzedaże majątku w roku 2014 (Łapanów), w latach 2012–2013 i w roku 2017 (Mszana Dolna).

Zaprezentowane dane wskazują na konieczność powrotu do dyskusji nad konstrukcją IWZ, zwłaszcza w części dotyczącej ujmowania w nim sprzedaży majątku jako elementu podnoszącego zdolność kredytową w rozumieniu prawnym.

### WYŁĄCZENIA Z KONSTRUKCJI IWZ ZWIĄZANE Z ABSORPCJĄ ŚRODKÓW UNIJNYCH

W przepisie art. 243 ust. 3 UFP przewidziano wyjątki dotyczące sytuacji, kiedy spłata zadłużenia nie jest uwzględniana przy obliczaniu limitu IWZ dla JST. Dotyczą one:

- 1) Spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, wraz z należnymi odsetkami i ew. dyskontem od obligacji.
- 2) Wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Warto jednak podkreślić, iż możliwość „niewliczenia” tych spłat do indywidualnego wskaźnika zadłużenia ograniczono do terminu 90 dni od czasu zakończenia programu i otrzymaniu refundacji środków unijnych. Ograniczenie to nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy (własny).

Dodatkowo w art. 243 ust. 3a UFP postanowiono, że w przypadku programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków unijnych, ograniczenia z art. 243 ust. 1 UFP nie stosuje się do spłaty długu zaciągniętego na wkład krajowy wraz z odsetkami. Wyjątki te miały umożliwić absorpcję środków UE nawet w sytuacji, gdyby limit obliczony zgodnie z art. 243 UFP na to nie pozwalał. W takiej sytuacji obciążenie spłatą długu budżetu mogło przekraczać zdolność kredytową samorządu, co oznaczało konieczność jego „rolowania”. Jak wspomniano wyżej, spłacanie długu długiem jest zgodne z prawem, niemniej wydłużanie spłaty zadłużenia powoduje wzrost kosztów jego obsługi, a jednocześnie wzrost kosztów inwestycji, których finansowaniu służył pierwotnie zaciągnięty dług.

W opracowaniu dokonano zestawienia liczby JST z terenu województwa małopolskiego, które w latach 2014–2017 nie spełniły relacji z art. 243 (kolumny 2 i 3 tabeli 3), jak też wykazano liczbę JST, dla których obciążenia spłatą długu wraz z odsetkami przekraczały ich zdolność kredytową, obliczoną jako suma nadwyżki budżetowej i sprzedaży majątku w danym roku (kolumna 4 tabeli 3).

**Tabela 3. Liczba JST województwa małopolskiego niespełniających relacji z art. 243 UFP oraz liczba JST, których obciążenie spłatami przekracza faktyczną ich zdolność kredytową**

| Rok  | Liczba JST niespełniających relacji z art. 243 UFP |                | Liczba JST, dla których relacja R+O/D) dla danego roku przekracza ich zdolność kredytową |
|------|--|----------------|--|
|      | bez wyłączeń                                       | z wyłączeniami |  |
| 2014 | 45   | 6              | 35   |
| 2015 | 47   | 2              | 37   |
| 2016 | 15   | 5              | 22   |
| 2017 | 10   | 3              | 11   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.



Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 3 skłania do następujących wniosków:

- zmniejsza się liczba jednostek niespełniających relacji z art. 243 ustawy (kol. 2 i 3 tabeli 3), co może świadczyć o dostosowaniu się JST do wymogów ustawy i jednocześnie o skuteczności nadzoru regionalnych izb obrachunkowych (RIO),
- zmniejsza się również liczba JST, które nie są w stanie spłacać długu z bieżącej nadwyżki powiększonej o sprzedaż majątku (kol. 4 tabeli 3).
- wyłączenia spłat długu z art. 243 ust. 3 i 3a UFP są jedynie zabiegiem technicznym mającym na celu umożliwienie absorpcji środków unijnych. Porównanie liczby JST wykazanych w kolumnach 3 i 4 tabeli 3 wskazuje, że ocena zdolności kredytowej dokonywana przez banki i regionalne izby obrachunkowe nie powinna ograniczać się jedynie do oceny formalnego spełnienia wymogu z art. 243 UFP.

#### PODSUMOWANIE

Idea powiązania możliwości spłaty długu z tzw. nadwyżką operacyjną wydaje się co do zasady słuszna. Nie znając jednak nadwyżek lat kolejnych przyjęto, że zdolność spłaty będzie obliczana na podstawie danych historycznych – jako średnia za trzy poprzednie lata. Przy uwzględnieniu do obliczenia nadwyżki operacyjnej dochodów ze sprzedaży majątku takie założenie doprowadza do rozbieżności pomiędzy ustalonym limitem a faktyczną wielkością uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, które mogą być przeznaczone na spłatę długu. Zaprezentowane w opracowaniu dane wskazują, że dotyczy to ok. 70% JST w badanej próbie. Natomiast wyłączenia z ograniczeń limitu długu związanego z absorpcją środków unijnych nie mają wpływu na zdolność kredytową JST, a są jedynie zabiegiem technicznym – prawnym. Do rozważenia pozostaje zatem kwestia zmiany omawianej konstrukcji IWZ w celu oceny rzeczywistej sytuacji finansowej JST.

#### BIBLIOGRAFIA

- Babczuk A., Ziolo M., 2014, *Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego. Diagnostyka i możliwości przeciwdziałania zjawisku*, „Finanse Komunalne” nr 9.
- Diamond P., 1965, *National debt in a neoclassical growth model*, “American Economic Review”, No. 55.
- Gołębiowski G., 2004, *Dług publiczny [w:] System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2014, *Regulacje prawne w zakresie zaciągania i obsługi długu przez JST w Polsce – zalety i wady [w:] Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa.



- Modigliani F., 1961, *Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt*, „Economic Journal”, No 71.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2014–2016. <http://www.finanse.mf.gov.pl> (stan na dzień 15.04.2018 r.).
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa.
- Patillo C., Romer D., Weil D.N., 2004, *What are the channels through which external debt affects growth?*, “IMF Working Paper”, No. 15.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767).
- Saint-Paul G., 1992, *Fiscal policy in an endogenous growth model*, “Quarterly Journal of Economics”, No. 107; <http://dx.doi.org/10.2307/2118387>.
- Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Informacja wg danych na 5 maja 2013 roku. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych [www.riio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie%20art.%20243\\_20.06.2013.pdf](http://www.riio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie%20art.%20243_20.06.2013.pdf) (stan na dzień 15.04.2018).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).
- Walczak P. (red.), 2017, *Ustawa o finansach publicznych Komentarz dla jednostek samorządowych*, C.H. Beck, Warszawa.

### Streszczenie

Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) limituje możliwość obciążania spłatą długu budżety jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązująca od 2014 r. konstrukcja IWZ wzbudza kontrowersję, na ile limit prawny odpowiada faktycznej zdolności kredytowej JST. Wagę tej problematyki podkreśla fakt, iż zagadnienie to jest kluczowe dla funkcjonowania ponad 2000 JST w Polsce. Zagadnienie to zasługuje na uwagę także i z tego względu, że kwestia zadłużenia w polskich samorządach jest m.in. powiązana z okresem programowania unijnego i związanym z tym rozmachem inwestycyjnym. W literaturze przedmiotu brak jest analiz z tego zakresu uwzględniających programowanie unijne od 2014 r. Dlatego też celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: na ile IWZ odpowiada rzeczywistej zdolności kredytowej samorządu. Realizacja celu została przeprowadzona w oparciu o analizę Wieloletnich Prognoz Finansowych JST z województwa małopolskiego (system besti@) w latach 2014–2017. Analiza została ukierunkowana na ocenę krytyczną uwzględnienia w konstrukcji IWZ:

- 1) Dochodów ze sprzedaży majątku.
- 2) Wyjątków wprowadzonych w celu umożliwienia JST absorpcji środków unijnych przy obowiązującym w danym roku limicie prawnym.

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują na:

- 1) Konieczność wyeliminowania z konstrukcji IWZ składnika dotyczącego sprzedaży majątku (w zamian umożliwić JST spłatę długu przewyższającą wielkości wynikające z obliczonego IWZ do wysokości uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku w roku, w którym taka sprzedaż nastąpiła).
- 2) Rozbieżność pomiędzy faktyczną zdolnością kredytową JST a limitem prawnym IWZ obliczonym z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych.

*Słowa kluczowe:* finanse, samorząd, zadłużenie, wskaźnik, ocena.

## **Assessment of the suitability of individual debt ratio in evaluation of local governments' financial position**

### *Summary*

Individual debt ratio (IDR) limits the ability to burden the budgets of local government units (LGUs) with debt. The formula for calculating IDR, applicable since 2014, raises controversy as to how much the legal debt limit corresponds to the actual creditworthiness of individual local government units. This issue is crucial for the functioning of over 2000 local governments in Poland. It deserves attention also due to the fact that the indebtedness of Polish self-governments is inter alia connected with the EU programming period and the related investment spree. The available literature does not provide analyzes covering this area and taking into account the EU programming since 2014. Therefore, the aim of this paper is to answer the question: to what extent the IDR corresponds to the real creditworthiness of a local self-government. In order to meet this objective the paper provides the analysis of Multi-annual Financial Forecasts of LGUs from the Małopolskie province (besti@ system) in 2014–2017. The analysis focuses on the critical assessment of the following variables included in the IDR formula:

- 1) Income from the sale of assets.
- 2) Exceptions introduced in order to enable local government units to absorb EU funds and comply with the legal debt limit applicable in a given year.

The carried out analyzes have led to the following conclusions:

- 1) It is necessary to eliminate the asset sales component from the IDR formula and instead, enable LGUs to repay the debt exceeding the limit resulting from the calculated IDR to the amount of income gained from the sale of assets in the year in which such sale took place.
- 2) There is a discrepancy between the actual LGU's creditworthiness and the legal debt limit based on IDR formula including statutory exemptions.

*Keywords:* finance, local government, debt, ratio, rating.

JEL: H63,G28, O43.