

Daniel Budzeń*
Adam Głębski**

Samodzielność dochodowa jako determinanta zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego

Revenue autonomy as a determinant of the creditworthiness of a local government unit

The aim of this paper is to identify the relationship between non-returnable sources of financing for local development and the ability to repay and service the debt by local government units in Poland. The formulated research problem becomes particularly important in the situation of limiting the level of own-source revenues (reduction of income independence) due to the influence of external factors, independent from local authorities. The research was carried out on the entire population of local government units in Poland, considering their statutory types, municipalities, powiats, cities with powiat status, and voivodeships. The existence of a strong correlation between own-source revenues and the operating surplus was confirmed. The obtained results indicate that it is possible to assess creditworthiness, taking into account own-source revenue and the operating surplus.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.37
Słowa kluczowe	finanse lokalne, jednostki samorządu terytorialnego, samodzielność dochodowa, dług lokalny
Keywords	local finances, local government units, income autonomy, local debt
O autorach	* doktor nauk społecznych, adiunkt, Gnieźnieńska Szkoła Wyższa Milenium, doradca sektorowy w Związku Miast Polskich • ✉ daniel.budzen@milenium.edu.pl • ORCID 0000-0003-0895-6181 ** magister ekonomii, zastępca naczelnika Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń, Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi • ✉ adam.glebski@gmail.com • ORCID 0000-0002-5568-7263



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

Autonomia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest przedmiotem wielu rozważań na gruncie praktycznym i teoretycznym. Realizacja zadań publicznych wymaga posiadania adekwatnych źródeł finansowania, wśród których można wyodrębnić dochody budżetowe oraz przychody zwrotne (wpływające na poziom zadłużenia). Zarówno źródła dochodów, w tym dochodów własnych, jak i limity spłaty długu wraz z kosztami jego obsługi są określane przez obowiązujące ramy prawne.

Celem badania jest identyfikacja zależności występujących pomiędzy bezzwrotnymi źródłami finansowania¹ rozwoju lokalnego (w przypadku gmin i powiatów) lub regionalnego (w przy-

1 Do bezzwrotnych źródeł finansowania rozwoju lokalnego lub regionalnego zaliczają się środki finansowe, które z zasady i ze swej istoty nie podlegają zwrotowi wraz z kosztami ich obsługi. Z tego względu do bezzwrotnych źródeł finansowania można zaliczyć dochody budżetowe (dochody własne, subwencje i dotacje) oraz przychody inne niż z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Więcej w: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 170–171; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek*

padku województw) a zdolnością do spłaty i obsługi długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Sformułowany problem badawczy nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji ograniczenia poziomu dochodów własnych (zmniejszenia samodzielności dochodowej) w związku z działaniem czynników zewnętrznych, tj. niezależnych od władz lokalnych. Do takich czynników można zaliczyć negatywne skutki pandemii COVID-19 lub zmiany prawne mające wpływ na poziom i strukturę dochodów samorządowych.

W pierwszej części artykułu dokonano przeglądu literatury krajowej i zagranicznej poświęconej różnym aspektom samodzielności władz lokalnych. Zdefiniowano pojęcie oraz rodzaje samodzielności, co stanowiło wprowadzenie do omówienia istoty samodzielności dochodowej badanych podmiotów. Ponadto zidentyfikowano problem dostępności danych o prognozowanych dochodach własnych, co z kolei miało istotne znaczenie dla procedury badawczej. Następnie zwrócono uwagę na problematykę zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego. W kolejnej części dokonano oceny związku pomiędzy samodzielnością dochodową a zdolnością do spłaty długu wraz z kosztami jego obsługi na podstawie danych empirycznych obejmujących okres 2010–2024.

Badania zostały przeprowadzone na całej populacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce z uwzględnieniem ich ustawowych rodzajów, tj. gmin, powiatów, miast na prawach powiatu oraz województw.

Samodzielność dochodowa JST w świetle literatury przedmiotu

Zanim zostaną podjęte rozważania nad determinantami zdolności do zaciągania i obsługi zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, uzasadnione jest dokonanie przeglądu literatury i znanych autorom wyników badań w zakresie samodzielności dochodowej. O samodzielności JST przesądza głównie podmiotowość prawna, a także wyposażenie w majątek. W takim znaczeniu jednostka samorządu terytorialnego może nie tylko samodzielnie dysponować posiadanym majątkiem, lecz także odpowiadać za zaciągnięte zobowiązania czy za wyrządzone szkody². W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji określających samodzielność JST, najprościej jednak dokonać podziału autonomii tego typu jednostek na podstawie dwóch głównych kryteriów: podmiotowego i przedmiotowego. W pierwszym przypadku zwraca się uwagę na zależności pomiędzy podmiotami tworzącymi system finansów publicznych (państwo, JST i ich związki), w drugim zaś można wyróżnić następujące wymiary: systemowy, ekonomiczny, społeczny, polityczny i prawny³.

Dzięki autonomii władze lokalne mogą samodzielnie decydować o sprawach najpilniejszych dla lokalnej społeczności. Tym samym podejmowane decyzje mogą obejmować określenie kie-

samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 108 i 152; E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2017, s. 69.

2 J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2016, s. 139–140.

3 Więcej w: M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia, Rynek, Gospodarka i Społeczeństwo” 2004, nr 13, s. 101.

runków przepływu strumienia pieniężnego w celu zaspokojenia zgłaszanych potrzeb⁴. Powyższe koresponduje z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którą samorząd lokalny ponosi całkowitą odpowiedzialność za regulowanie istotnej części spraw publicznych i zarządzanie nimi⁵. Z kolei w przepisach krajowych polski ustawodawca zawarł przepis wiążący samodzielność JST z posiadaniem osobowości prawnej, z prawem własności oraz sądową ochroną samodzielności⁶. Samodzielność JST jest zatem rozumiana jako zdolność do angażowania się w działania według uznania (zgodnie z przyznanymi kompetencjami). Autonomia działania samorządu lokalnego przejawia się w trzech wymiarach:

- niezależności strukturalnej i funkcjonalnej oraz odpowiedzialności prawnej,
- swobodzie kształtowania obciążeń podatkowych w granicach ustalonych przez ustawodawcę,
- nieograniczonej możliwości dysponowania dochodami własnymi⁷.

W niniejszej pracy istotna jest samodzielność finansowa, zwłaszcza samodzielność dochodowa. Istnienie samodzielności finansowej samorządu lokalnego ściśle się łączy z koniecznością ustawowego zapewnienia przez państwo systemu finansowego (dochodów, wydatków i gospodarki budżetowej), który będzie umożliwił realizację zadań publicznych. Tym samym samodzielność finansowa jest uzależniona od wielkości środków pieniężnych pozwalających na finansowanie wydatków budżetowych⁸. Na uwagę zasługują przepisy aktów prawnych, które nawiązują do prawa posiadania własnych zasobów i autonomicznego podejmowania decyzji o ich alokacji⁹.

Jak zwraca uwagę M. Poniatowicz, niezwykle ważne jest zapewnienie władzom JST swobody kształtowania struktury oraz wielkości dochodów własnych, a w szczególności podatków i opłat lokalnych¹⁰. Z powyższym zgadza się J. Szołno-Koguc, która dodaje, że w tym kontekście istotny jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu. Po dokonaniu interpretacji struktury dochodów budżetowych zauważa, że im większy udział dochodów własnych, tym wyższy poziom samodzielności dochodowej¹¹. W kontekście samodzielności dochodowej uzasadnione

4 M. Isufaj, *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments*, „Procedia. Social and Behavioral Sciences” 2014, nr 109, s. 461, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490>.

5 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607; z uwzględnieniem Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107), art. 3 ust. 1.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.), art. 165.

7 M. Wolman, M.B. McManmon, D. Brunori, *Comparing Local Government Autonomy Across States*, „Comparing Local Government Autonomy Across States. Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association” 2008, nr 101, s. 377–378, <http://www.JSTor.org/stable/prancotamamnta.101.377> [dostęp: 10 listopada 2021 r.].

8 W. Miemiec, *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 221.

9 Europejska Karta Samorządu Lokalnego..., art. 9; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 167; ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 1672, ze zm.) (dalej: u.o.d.), art. 4–6.

10 M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22), s. 15.

11 J. Szołno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, red. P. Felis, M. Korolewska], s. 7, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02>.

jest poczynienie uwagi, że nie jest ona nieograniczona. Z jednej strony samodzielność dochodowa JST mieści się w granicach prawa, co jest zgodne z zasadą legalności, ale z drugiej strony – ze względu na publiczny charakter działalności – władze lokalne nie mogą bezgranicznie maksymalizować swoich dochodów. Ponadto – jak zauważa K. Surówka – w przypadku nadmiaru dochodów następuje ich redystrybucja, która znajduje odzwierciedlenie np. w mechanizmie wyrównawczej i równoważącej części subwencji ogólnej¹².

Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu i bieżącej praktyce podano wiele kryteriów klasyfikacji dochodów JST. Przykładowo Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) w celu przeprowadzenia badania poziomu samodzielności finansowej samorządu lokalnego posługuje się sześcioma głównymi kryteriami klasyfikacji dochodów, do których należą:

- swoboda kształtowania stawek i podstawy opodatkowania przez władze lokalne,
- władztwo władz lokalnych nad ustalaniem stawek podatkowych,
- możliwości ustalania podstawy opodatkowania przez władze lokalne,
- kompetencje władz lokalnych w zakresie podziału dochodów podatkowych,
- brak swobody ze strony władz lokalnych w zakresie kształtowania stawek i podstawy opodatkowania,
- dochody, których nie można przypisać JST¹³.

Powyższa klasyfikacja ma istotne znaczenie dla dalszych rozważań nad relacją pomiędzy samodzielnością dochodową a zdolnością kredytową JST. Wskazuje na typologię dochodów budżetu lokalnego tworzoną według władztwa nad kształtowaniem stawek podatkowych, podstawy opodatkowania oraz kryterium legalności poboru dochodów przez samorząd lokalny. Polski ustawodawca również dokonał klasyfikacji dochodów i wyróżnił następujące kategorie:

- dochody własne,
- subwencję ogólną,
- dotacje celowe z budżetu państwa¹⁴.

Z perspektywy samodzielności dochodowej najistotniejsze są dochody własne, w tym w szczególności dochody podatkowe. Warto zaznaczyć, że poza pewnymi wyjątkami władze lokalne mają swobodę wydatkowania tych środków finansowych¹⁵. Bezpośrednie przypisanie celu wydatkowania środków finansowych (np. w drodze dotacji celowej) jest zatem istotną przesłanką traktowania o samodzielności finansowej JST. Możliwość przeznaczenia środków finansowych co do zasady na dowolne zadania własne dotyczy również subwencji ogólnej¹⁶. Dodatkowo należy zauważyć, że władze lokalne mają pośredni wpływ na kształtowanie się

12 K. Surówka, *Sources of Income and Financial Autonomy of Local Self-government*, „Economics World” 2018, t. 6, nr 1, s. 23, <https://doi.org/10.17265/2328-7144/2018.01.003>.

13 J. Kim, J. Lotz, H. Blöchliger, *Measuring Fiscal Decentralisation, Concepts and Policies*, „OECD Fiscal Federalism Studies” 2013, s. 16, <https://doi.org/10.1787/9789264174849-en>.

14 U.o.d., art. 3 ust. 1.

15 L. Oulasvirta, M. Turała, *Measuring the Financial Autonomy of Local Governments With a Local Autonomy Index*, „Caledonian Business School Working Paper Series” 2005, nr 40, s. 6.

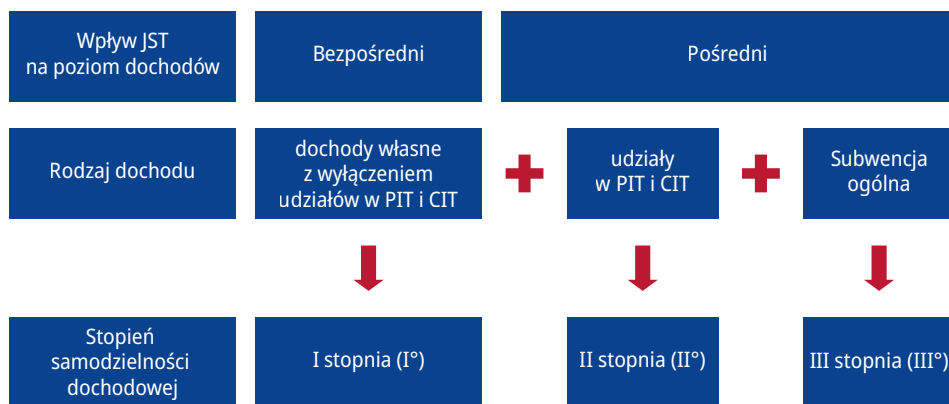
16 Jednym z zadań własnych JST jest edukacja dzieci i młodzieży, zatem część oświatowa subwencji ogólnej powinna zostać przeznaczona na finansowanie wspomnianej działalności. Władze lokalne decydują natomiast

tego dochodu. Z tego względu zdaniem autorów uzasadnione jest uwzględnienie subwencji ogólnej w rozważaniach na temat samodzielności dochodowej. Jak zauważa K. Surówka, środki pochodzące z subwencji ogólnej nie muszą ograniczać zasad samorządności, jeżeli spełniają następujące warunki¹⁷:

- wysokość środków jest ustalana na podstawie obiektywnych kryteriów;
- JST są poinformowane o sposobie obliczania i wysokości subwencji w danym roku;
- władze lokalne mają prawo swobodnego rozdysponowania otrzymanych środków finansowych.

Na rysunku 1 autorzy zdecydowali się wyodrębnić trzy stopnie (poziomy) samodzielności dochodowej JST.

Rysunek 1. Stopnie samodzielności dochodowej JST



Źródło: opracowanie własne.

Pomimo że definicja dochodów własnych została sformułowana przez ustawodawcę, przysparza problemów interpretacyjnych¹⁸. Punktem wyjścia dla definicji dochodów własnych jest bowiem wspomniana we wcześniejszej części opracowania klasyfikacja dochodów budżetu JST wynikająca z u.o.d. Do dochodów własnych zaliczane są udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT), a także dotacje z budżetów innych JST oraz inne dochody należne na podstawie odrębnych przepisów¹⁹. Do dochodów własnych mogą więc zostać zaliczone np. środki pozyskane z funduszy celowych albo dotacje z innych JST, które mają konkret-

o sieci szkół, konkurencyjności i zatrudnieniu, dzięki czemu mogą pośrednio wpływać na poziom subwencji oświatowej.

17 K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 70.

18 Na kontrowersje związane z pojęciem dochodów własnych zwraca uwagę S. Owsiak, *op. cit.*, s. 143.

19 Pełen katalog dochodów własnych z wyodrębnieniem kategorii JST został zawarty w u.o.d., art. 3–6.

ne przeznaczenie i pozostają poza sferą swobodnej decyzji o ich rozdysponowaniu. W części poświęconej badaniom empirycznym autorzy będą posługiwali się (tam, gdzie to możliwe, tj. dla okresu 2010–2020) wyżej przytoczoną ustawową definicją (uwzględniającą w dochodach własnych środki finansowe z innych budżetów). Tym samym możliwe będzie empiryczne zwerfikowanie wniosku o zróżnicowanym podejściu do definicji dochodów własnych.

Na potrzeby dalszych analiz przyjęto szerokie ujęcie definicji samodzielności dochodowej, przez którą rozumie się zdolność JST do stanowienia i realizacji budżetu, egzekwowania należnych budżetowi JST dochodów własnych oraz samodzielności w zakresie wydatkowania środków.

Zaprezentowane rozważania nad samodzielnością dochodową nie wyczerpują tematu, lecz jedynie sygnalizują istotę omawianego problemu. W dalszej części uwaga zostanie skierowana na zdolność kredytową JST oraz jej determinanty, co pozwoli na zaprezentowanie wyników badań w zakresie relacji pomiędzy samodzielnością dochodową a zdolnością do spłaty i obsługi długu przez JST.

Zdolność kredytowa JST

Problematyka zdolności kredytowej podmiotów sektora publicznego i prywatnego jest niezwykle aktualna zwłaszcza w sytuacji społeczno-gospodarczej spowodowanej pandemią COVID-19, która wybuchła pod koniec 2019 r.²⁰ Na wstępie warto zauważyć, że polski ustawodawca zdefiniował zdolność kredytową jako zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminie określonym umową²¹. Posiadanie zdolności kredytowej powinno być powiązane z jednej strony ze wspomnianą możliwością uregulowania w terminie zaciągniętych zobowiązań wraz z kosztami obsługi długu. Z drugiej strony powinno umożliwiać realizację planowanych wydatków bieżących oraz inwestycyjnych²². W kontekście finansowania działalności gospodarczej M. Wiśniewski utożsamia zdolność kredytową ze zdolnością płatniczą, rozumianą jako zdolność dłużnika do regulowania swoich zobowiązań. Przy czym w przypadku problemów związanych ze zdolnością płatniczą ich przyczyną może być niedopasowanie aktywów i pasywów, co powoduje, że trudności z terminowym regulowaniem zobowiązań mogą mieć charakter krótkotrwały²³.

W kwestii efektywnego zarządzania aktywami i pasywami warto wspomnieć o koncepcji ALM (ang. *assets and liabilities management*), a więc podejściu bilansowym do zarządzania długiem, które powinno się stać naturalną metodą zwiększania efektywności zarządzania nie tylko długiem publicznym, lecz także – szerzej – finansami publicznymi²⁴. Zastosowanie podejścia ALM będzie oznaczało przyjęcie strategii przez podmioty należące do sektora finansów publicznych

20 Choroba zakaźna układu oddechowego wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, która od 2020 r. została uznana przez Światową Organizację Zdrowia za pandemię.

21 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2020, poz. 1896, ze zm.), art. 70.

22 D.A. Hałaburda, *Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 129, s. 134, <https://doi.org/10.18276/epu.2017.129-11>.

23 M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, s. 43–44.

24 K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011, s. 184–185.

(w tym JST), dzięki której nastąpi efektywne zabezpieczenie finansowe, a także zminimalizowanie ryzyka płynności²⁵.

Należy zauważyć, że zachowanie płynności finansowej jest nieodłącznym elementem oceny zdolności kredytowej JST. W przypadku problemów z terminowym regulowaniem zobowiązań ryzyko kredytowe nabiera szczególnego znaczenia. Dlatego zdolności kredytowej nie można traktować odrębnie, w oderwaniu od ryzyka kredytowego, dla którego zabezpieczeniem powinny być zarówno przeprowadzone analizy zdolności i wiarygodności kredytowej, jak i przyznawane ratingi²⁶. W literaturze przedmiotu ryzyko kredytowe określa się jako prawdopodobieństwo niewywiązania się przez kredytobiorcę ze zobowiązań i niespełnienia przez niego warunków wynikających z zawartej umowy. Skutkiem takiego stanu rzeczy może być strata finansowa po stronie kredytodawcy²⁷, a to z kolei może powodować dalsze problemy płatnicze banku względem wierzycieli lub kontrahentów. Warto zauważyć, że transfer ryzyka kredytowego może dotyczyć również jednostki samorządu terytorialnego, która udzieliła poręczenia lub gwarancji innym podmiotom. W przypadku, gdy podmioty, którym udzielono poręczeń lub gwarancji, nie będą wywiązywały się ze swoich zobowiązań, spłatą ich długu zostanie obciążona jednostka²⁸.

Efektywne zarządzanie długiem jest związane z poszukiwaniem kompromisu między jego kosztem a ryzykiem. Zapewnienie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetów publicznych przy możliwie najniższym koszcie i akceptowalnym poziomie ryzyka powinno zabezpieczać kredytobiorców przed ryzykiem niewypłacalności, a tym samym przed obniżeniem wiarygodności kredytowej²⁹. Dodatkowo D. Leong zauważa, że zarządzanie długiem powinno być powiązane z polityką fiskalną³⁰. Z punktu widzenia zdolności kredytowej JST i determinant kształtujących tę zdolność istotne jest kompleksowe podejście do zarządzania finansami lokalnymi. Konieczność dokonania analizy ryzyka wynikającego z zastosowanych instrumentów dłużnych jest istotna dla efektywności zarządzania finansami lokalnymi³¹. Zgodnie z przyjętymi założeniami wieloletnia prognoza finansowa (dalej: WPF) powinna umożliwiać dokonanie oceny zdolności kredytowej JST. Ponadto jest to dokument strategiczny pozwalający określić przyszłą perspektywę finansową badanej jednostki samorządu terytorialnego³².

25 D. Budzeń, B. Edwarczyk, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*, CeDeWu, Warszawa 2021, s. 230.

26 International Monetary Fund, World Bank, *Revised Guidelines for Public Debt Management*, „IMF Policy Paper” 2014, s. 35.

27 M.S. Wiatr, P. Niedziółka, *Ryzyko kredytowe* [w:] *Świat bankowości*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2019, s. 351.

28 D. Budzeń, *Ryzyko polityczne w zarządzaniu długiem lokalnym w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, t. 8, nr 2, s. 37, <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2021.2.2>.

29 International Monetary Fund, World Bank, *op. cit.*, s. 11–12.

30 D. Leong, *Debt Management – Theory and Practice*, „Treasury Occasional Paper”, nr 10, s. 8–9, <https://www.mfcr.cz/assets/en/media/D-Leong-Debt-Management-Theory-and-Practice-April-1999.pdf> [dostęp: 10 listopada 2021 r.].

31 B. Filipiak, *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego w tle podejścia badawczego* [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa 2013, s. 194–195.

32 K. Cichocki, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2013, s. 29–31.

Jak podkreśla M. Jastrzębska, jednym z elementów polityki finansowej JST jest polityka długu, powiązana z kwestią równoważenia budżetu. Polityka długu, określająca zarówno cele, jak i zasady zarządzania długiem, powinna zostać skoordynowana z potrzebami społeczności lokalnej w kontekście dostępności źródeł dochodów w perspektywie długoterminowej³³. Koresponduje to z wnioskami sformułowanymi przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO), która z kolei przeprowadza symulację zmian zdolności kredytowej JST i wskazuje, że może ona ulec pogorszeniu w wyniku zmniejszenia dochodów budżetowych, w szczególności z tytułu PIT lub subwencji ogólnej³⁴. Pomimo zmiany formuły indywidualnego wskaźnika zadłużenia³⁵ (dalej: IWZ) aktualne pozostaje stwierdzenie, że największe znaczenie dla maksymalnych możliwości spłaty i obsługi długu będzie miało niewykonanie dochodów bieżących w stosunku do ustalonego planu. Taka sytuacja może spowodować w pierwszej kolejności obniżenie zdolności kredytowej JST, a następnie – przekroczenie wskaźników³⁶.

Jak zauważa B. Filipiak, jednym z czynników kształtujących potencjał finansowy JST, w tym zdolność kredytową, są dochody podatkowe³⁷. Z tego względu kluczowe jest sporządzenie realnej WPF. Wiarygodnie opracowana prognoza pozwala bowiem modelować poziom długu wraz z kosztami jego obsługi. Ponadto umożliwia tworzenie scenariuszy zróżnicowanych ze względu na instrumenty dłużne, terminy zapadalności, a także koszty długu³⁸.

W ramach podsumowania należy stwierdzić, że przez zdolność kredytową JST autorzy rozumieją zdolność do spłaty i obsługi zadłużenia zgodnie z terminami określonymi w zawartych umowach. W dalszej części opracowania badaniu zostaną poddane elementy składowe IWZ jako czynniki determinujące możliwość spłaty i obsługi długu JST³⁹, tzn. wybrane wielkości budżetowe uwzględniane w jednorocznym składniku średniej IWZ (dochody i wydatki) oraz kwoty spłaty długu wraz z kosztami obsługi. Wskazane wielkości budżetowe zostaną również rozpatrzone w kontekście samodzielności dochodowej.

33 M. Jastrzębska, *Finanse...*, s. 254.

34 Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych*, Warszawa 2013, s. 5, https://rio.gov.pl/download/attachment/88/opracowanie-art-243_20062013.pdf [dostęp: 10 listopada 2021 r.].

35 Wskaźnik obowiązuje od 2014 r. i zastąpił ówczesne limity długu i jego spłaty, które obowiązywały do końca 2013 r. Więcej o wprowadzonych zmianach w: M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 21(113); A. Głębski, *Planowanie budżetu w konsekwencji COVID-19* [w:] *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, red. R. Cieślak et al., C.H. Beck, Warszawa 2020.

36 M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4(28) [*Zadłużenie Polski*, red. G. Gołębiowski, Z. Szpringer], s. 123.

37 B. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 79, s. 651, <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.79-51>.

38 M. Jastrzębska, *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, nr 4, s. 130, <http://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.4.125>.

39 Ze względu na zakres opracowania autorzy pomijają inne determinanty oceny zdolności kredytowej, m.in. ryzyko walutowe, ryzyko stóp procentowych, wiarygodność JST, majątek rzeczowy i finansowy. Więcej w: M. Wiśniewski, *op. cit.*

Źródła i metody badawcze

Do przeprowadzenia badań empirycznych wykorzystano dane pochodzące z projektów wieloletnich prognoz finansowych na 2021 r.⁴⁰ oraz dane ze sprawozdań budżetowych za lata 2010–2020 publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Podmiotami badania są JST, które zostały pogrupowane według typów administracyjnych, a więc gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa. Przedział czasowy badania obejmuje lata 2010–2024, w ramach których wyodrębniono dwa okresy. Pierwszy uwzględnia wykonanie budżetów jednostek za lata 2010–2020, natomiast drugi okres – lata prognozowane 2021–2024 (minimalny zakres czasowy opracowywania WPF). Przyjęty zakres czasowy dla lat prognozowanych wynikających z WPF jest determinowany zarówno koniecznością przyjęcia spójnego zakresu czasowego dla WPF, jak i kryterium realności prognozy budżetów lat przyszłych. Poza tym ujęcie dłuższego zakresu czasowego niż minimalny wymagany dla wszystkich JST może spowodować zniekształcenie wyników badania w przypadku zróżnicowanych okresów WPF. Odległy horyzont prognozowania zwiększa ryzyko niedokładności danych szacowanych w WPF. Procedura badawcza została oparta na zastosowaniu metod statystycznych i wskaźnikowych. Analizie poddano pomiar samodzielności dochodowej, poziom dochodów własnych i subwencji ogólnej, poziom nadwyżki operacyjnej i poziom zdolności JST do spłaty i obsługi długu. Na kolejnym etapie badania przeprowadzono analizę korelacji pomiędzy otrzymanymi wielkościami a elementami IWZ. Przedmiotem badania nie jest zatem IWZ, ale jego elementy w ujęciu rocznym, które następnie są zaliczane do średniej opisanej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹.

Znaczenie samodzielności dochodowej dla zdolności kredytowej JST w Polsce – badania empiryczne

Przeobrażenia systemowe wprowadzone ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przyczyniły się do istotnej zmiany podejścia JST do struktury uchwalanych budżetów, a jednocześnie uwidoczniły znaczenie samodzielności finansowej dla tych podmiotów.

Zgodnie z art. 242 u.f.p. władze lokalne nie mogły od 2011 r. uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdują pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., natomiast na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z ubiegłych lat i o wolne środki⁴².

40 Ze względu na zakres badania empirycznego, w którym kluczową rolę odgrywa kompletność zbioru danych, wybrano do analizy zbiór projektów WPF na 2021 r. – jako jedyny kompletny zbiór najnowszych informacji o prognozach na lata 2021–2024 dostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów.

41 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305, ze zm.) (dalej: u.f.p.).

42 Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 277, https://rio.gov.pl/download/attachment/96/sprawozdanie_za_2020_r.pdf [dostęp: 10 listopada 2021 r.].

Dwa jednakowe dla wszystkich jednostek wskaźniki wynikające z u.f.p. z 2005 r.⁴³ i ograniczające poziom zadłużenia, tj. 15-procentowy limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 u.f.p. z 2005 r.) oraz 60-procentowy limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 u.f.p. z 2005 r.), przestały ograniczać gospodarkę budżetową JST z końcem 2013 r. Zamiast nich od 2014 r. miały zastosowanie nowe regulacje ograniczające poziom spłat zadłużenia oraz wydatków na jego obsługę, zawarte w art. 243 i kolejnych u.f.p.⁴⁴, które są ściśle związane z pierwszym warunkiem, tj. różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Jak wskazywała KRRIO⁴⁵, JST przygotowujące projekty budżetów na 2020 r. oraz projekty WPF na 2020 r. i kolejne lata musiały uwzględnić istotne zmiany – w stosunku do obowiązujących wcześniej regulacji – w sposobie wyliczenia IWZ określonego w art. 243–244 u.f.p. Wprowadzono dla prognoz na 2026 r. i kolejne lata zmiany w obliczeniu relacji z art. 243 polegały m.in. na:

- wydłużeniu okresu (z trzech lat do siedmiu), z którego wyliczana jest średnia stanowiąca maksymalny dopuszczalny limit spłaty zadłużenia,
- wyeliminowaniu ze średniej dochodów ze sprzedaży mienia,
- zmianie podstawy wyliczania wskaźników z dochodów ogółem na dochody bieżące pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące.

W okresie przejściowym (2020–2025) natomiast:

- średnia nadal jest obliczana z informacji historycznych za poprzednie trzy lata budżetowe i obejmuje dochody ze sprzedaży majątku;
- podstawą wyliczania wskaźników z obu stron relacji są dochody bieżące pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące⁴⁶.

Jednym z efektów regulacji art. 242 u.f.p. z 2009 r. był spadek liczby JST uchwalających i wykonujących budżet z tzw. deficytem operacyjnym, rozumianym jako sytuacja, w której wydatki bieżące przekraczały wysokość uzyskanych dochodów bieżących.

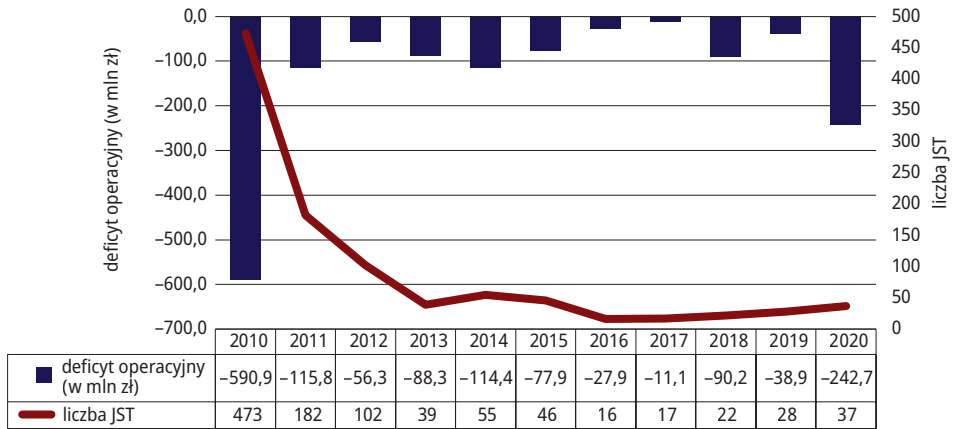
W okresie 2010–2013, a więc w latach bezpośrednio poprzedzających pierwszy rok budżetowy, w którym miał zastosowanie IWZ, deficyt operacyjny występował z roku na rok w coraz mniejszej liczbie JST. Z kolei w latach 2016–2019 liczba jednostek z deficytem nie przekraczała 1% łącznej liczby JST. W 2020 r. wzrost liczby JST z deficytem operacyjnym wynikał przede wszystkim ze spadku dochodów budżetowych w związku ze skutkami pandemii COVID-19.

⁴³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104).

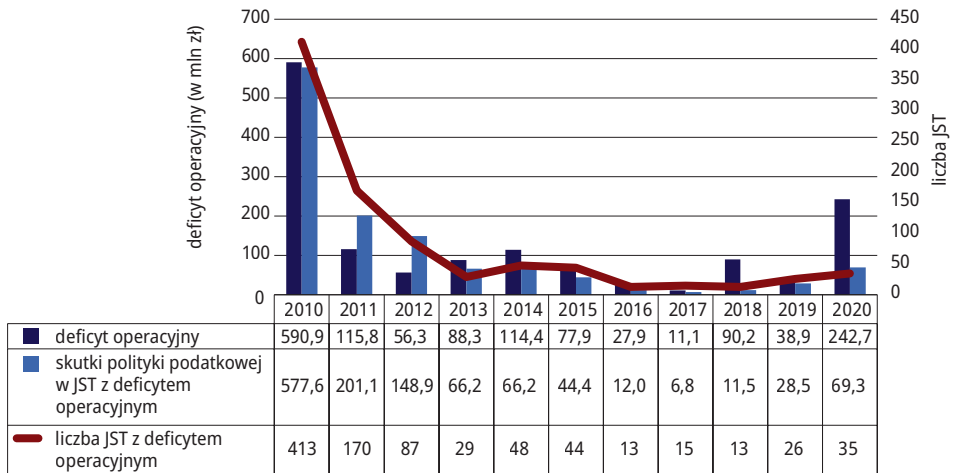
⁴⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 255, https://rio.gov.pl/download/attachment/21/sprawozdanie_z_2014_r.pdf [dostęp: 10 listopada 2021 r.].

⁴⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, s. 281.

⁴⁶ W nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadzonej ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1927) przyjęto kolejne modyfikacje sposobu wyliczania wskaźników relacji z art. 243. Autorzy nie zdecydowali się na szersze omówienie powyższych zmian, wykraczałoby to bowiem poza zakres niniejszego opracowania.

Wykres 1. Deficyt operacyjny (wydatki bieżące przekraczające dochody bieżące) w JST w latach 2010–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 18 sierpnia 2021 r.].

Wykres 2. Skutki polityki podatkowej gmin i miast na prawach powiatu* w latach 2010–2020

* Skutki podatkowe zostały zaprezentowane dla gmin i miast na prawach powiatu, ponieważ zgodnie z u.o.d. poza dochodami z tytułu udziału w podatkach centralnych (PIT i CIT) jedynie te typy JST uzyskują wpływ z innych dochodów podatkowych, takich jak np. podatek od nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 18 sierpnia 2021 r.].

Wymagana przepisami prawa – przez regulacje art. 243–244 u.f.p. z 2009 r. – konieczność wykazania przez JST zdolności do spłaty swoich zobowiązań uwidoczniła się w gminach oraz w miastach na prawach powiatu w szczególności przez zmianę podejścia do stosowania dostępnych instrumentów polityki podatkowej, tj. obniżania maksymalnych stawek podatków oraz stosowania ulg, umorzeń, zwolnień itd.

W latach 2010–2016 poziom niezyskanych maksymalnych dochodów podatkowych w JST z deficytem operacyjnym sukcesywnie malał – odpowiednio z 577,6 mln zł w 2010 r. do 12,0 mln zł w 2016 r. (m.in. z powodu znacznego spadku liczby JST z deficytem operacyjnym). W kolejnym roku, mimo nieznacznego wzrostu liczby jednostek z deficytem operacyjnym, skutki polityki podatkowej były w tej grupie najniższe w całym badanym okresie, co może świadczyć o braku możliwości pozyskania wyższych dochodów podatkowych. Jest to o tyle niebezpieczne, że może sygnalizować wyczerpanie możliwości pozyskiwania bieżących dochodów własnych pochodzących z majątku tych konkretnych wspólnot samorządowych i znacząco utrudniać działania rozwojowe. Jednakże deficyt operacyjny jest wynikiem nie tylko niskich dochodów bieżących, lecz także, a może przede wszystkim, wysokich wydatków bieżących (w tym m.in. na funkcjonowanie jednostek oświatowych oraz związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi).

Do ustalenia limitu spłaty rat kredytów, pożyczek, wykupu obligacji oraz wydatków bieżących na obsługę długu na lata 2020–2025 stosowana jest obecnie średnia z trzech lat poprzedzających rok prognozy wskaźników jednorocznych (z roku i) obliczonych na podstawie niżej określonych pozycji WPF ustalonych rozporządzeniem Ministra Finansów⁴⁷:

$$\frac{(D_{bei} - W_{bei} + D_{smi})}{D_{bi}} = \frac{(1.1 - 9.1.1 - 11.1.1) - (2.1 - 10.7.2.1.1 - 2.1.3 - 9.3.1 - 10.11) + 1.2.1}{(1.1 - 1.1.4 - 11.1.1)}$$

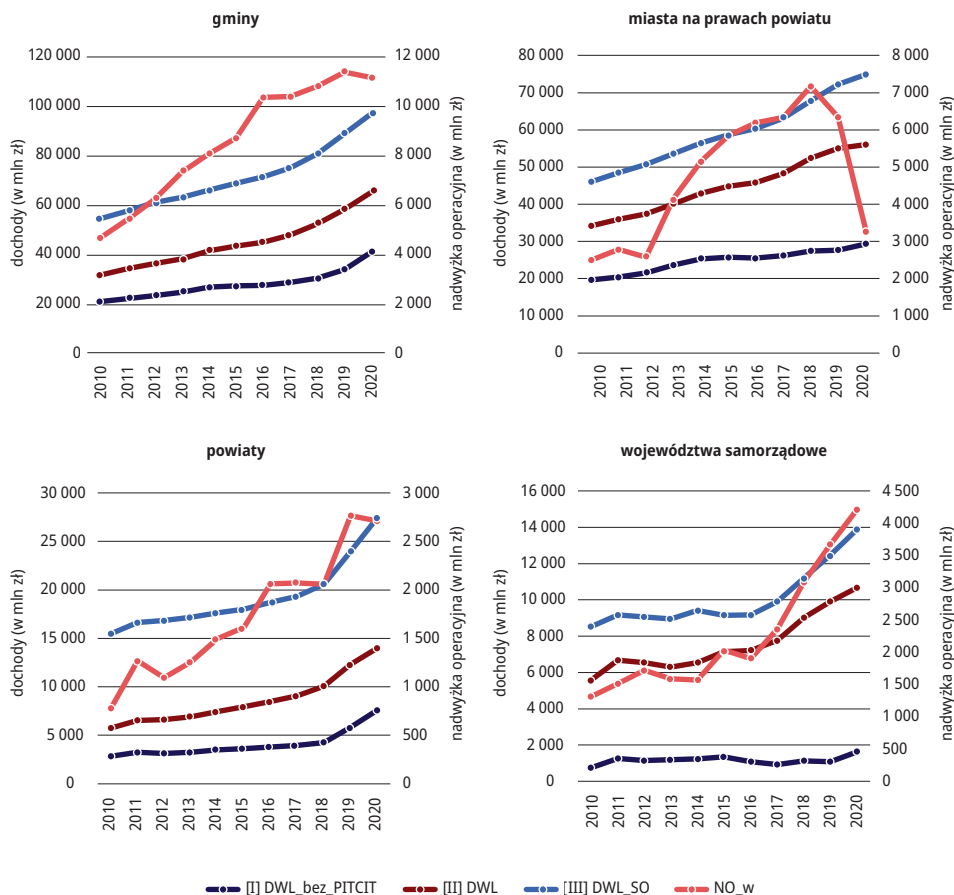
Natomiast do ustalenia limitu na 2026 r. i kolejne lata stosowana jest średnia z siedmiu lat poprzedzających rok prognozy obliczona na podstawie poniższych wskaźników jednorocznych (z roku i):

$$\frac{(D_{bei} - W_{bei})}{D_{bi}} = \frac{(1.1 - 9.1.1 - 11.1.1) - (2.1 - 10.7.2.1.1 - 2.1.3 - 9.3.1 - 10.11)}{(1.1 - 1.1.4 - 11.1.1)}$$

W obu powyższych formułach IWZ ujęto w szczególności różnicę między dochodami bieżącymi (1.1) a wydatkami bieżącymi (2.1), a więc wynik części bieżącej budżetu. Jest on korygowany m.in. o przepływ środków związanych z emisją obligacji przychodowych (11.1.1) oraz o wydatki bieżące na zadania współfinansowane ze środków zagranicznych (9.3.1), na które jednostka samorządu terytorialnego otrzymała (lub w przyszłości otrzyma) dochody bieżące w formie dotacji celowych lub środków na realizację określonych zadań. Ponadto z wydatków bieżących są również eliminowane wydatki bieżące na obsługę długu (2.1.3 oraz 10.7.2.1.1).

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 83).

Wykres 3. Samodzielność dochodowa i nadwyżka operacyjna w latach 2010–2020 według typów JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 19 sierpnia 2021 r.].

Takie podejście umożliwia oszacowanie przeciętnej wysokości środków, jakie pozostawały w danej jednostce po wykonaniu zadań bieżących (w skali trzech lat lub siedmiu) w relacji do dochodów bieżących (1.1), niepochozących ze źródeł o określonym przeznaczeniu, np. dotacji celowych (a więc pomniejszonych o 1.1.4).

Jak wynika z wyżej przytoczonych norm prawnych, duże znaczenie dla maksymalnego limitu spłaty długu ma nadwyżka operacyjna. Z tego względu na wykresie 3 zaprezentowano łączny poziom wykonanej nadwyżki operacyjnej (NO_w) i poszczególnych stopni samodzielności dochodowej w wymiarze finansowym, tj. I^o – dochodów własnych bez PIT i CIT (DWL_bez_PITCIT), II^o – dochodów własnych (DWL) oraz III^o – dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną (DWL_SO).

Powyższe dane wskazują na istnienie silnego związku pomiędzy poszczególnymi stopniami samodzielności dochodowej (I°, II° i III°). Jedyne w województwach samorządowych dochody własne zaliczone przez autorów do I° samodzielności dochodowej nie wykazują korelacji z pozostałymi stopniami.

Ponadto we wszystkich rodzajach JST, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, wraz ze wzrostem poziomu dochodów własnych powiększonych o dochody z subwencji ogólnej co do zasady następował wzrost nadwyżki operacyjnej.

Wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, w których ta zależność występowała w szczególności w latach 2013–2018. Z kolei w latach 2019–2020, mimo nieznacznego wzrostu dochodów własnych, nadwyżka operacyjna drastycznie spadła (przede wszystkim w 2020 r.). Przyczyną takiego stanu rzeczy mogą być negatywne skutki pandemii COVID-19 i rosnące obciążenie budżetów wydatkami bieżącymi (w tym z tytułu zadań oświatowych oraz gospodarowania odpadami komunalnymi) skutkujące zmniejszeniem nadwyżki operacyjnej (z 6,3 mld zł w 2019 r. do 3,3 mld zł w 2020 r.).

Omówione wyżej korelacje występujące dla wielkości łącznych nie muszą świadczyć o silnym powiązaniu dochodów budżetowych określających samodzielność finansową JST z nadwyżką operacyjną w poszczególnych JST. Obliczono więc współczynniki korelacji dochodów własnych bez udziałów w PIT i CIT (DWL_bez_PITCIT), dochodów własnych (DWL) oraz dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną (DWL_SO) z nadwyżką operacyjną każdej jednostce w poszczególnych latach okresu 2010–2020.

Bardzo silna dodatnia korelacja nadwyżki operacyjnej z kwotami DWL_SO wystąpiła jedynie w poszczególnych miastach na prawach powiatu (w latach 2013–2019) oraz w województwach samorządowych (w latach 2015–2020). Nieco słabszy (choć nadal silny) związek nadwyżki operacyjnej z DWL_SO zaobserwowano w poszczególnych gminach w latach 2014–2019 (a więc w czasie obowiązywania limitów określonych w art. 243 u.f.p.), przy czym od 2010 r. do 2017 r. siła tej korelacji miała tendencję rosnącą.

Z kolei w poszczególnych powiatach korelacja między nadwyżką operacyjną a dochodami własnymi jest słaba, przy czym zmiany siły tej korelacji nie wykazują jednorodnej tendencji.

W kolejnym kroku autorzy podjęli próbę identyfikacji zależności pomiędzy nadwyżką operacyjną a kwotami ujmowanymi we wskaźnikach (po prawej i lewej stronie) wzoru z art. 243 u.f.p.

Ze względu na konstrukcję wzoru WPF nie ma możliwości ustalenia dla lat 2021–2024 kwot dochodów własnych według formuł przyjętych w okresie 2010–2020⁴⁸, jednakże różnica obliczona na podstawie dostępnych danych, tj. między dochodami bieżącymi (1.1) a dotacjami i środkami na cele bieżące (1.1.4), wykazuje bardzo silną korelację z kwotami DWL_SO, a ponadto kwoty ujęte w liczniku wskaźnika jednorocznego średniej siedmioletniej (*Dbei* – *Wbei*) są bardzo silnie skorelowane z nadwyżką operacyjną.

⁴⁸ Na potrzeby analizy lat 2010–2020 przyjęto definicję dochodów własnych wynikającą z u.o.d., uwzględniającą dotacje i środki z innych budżetów. Z kolei w latach 2021–2024, zgodnie z zasadami opracowywania WPF, nie wyodrębnia się dotacji celowych z budżetu państwa. Tym samym nie jest możliwe precyzyjne ustalenie wysokości prognozowanych dochodów własnych w latach 2021–2024, lecz jedynie oszacowanie ich jako różnicy między dochodami ogółem (1) a sumą subwencji ogólnej (1.1.3) oraz dotacji celowych i środków (bieżących (1.1.4) i majątkowych (1.2.2)) – na co autorzy zwracali uwagę w pierwszej części tekstu.

Tabela 1. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona między samodzielnością dochodową a nadwyżką operacyjną w latach 2010–2020 w poszczególnych JST*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy											
DWL_bez_PITCIT	0,5474	0,6891	0,6720	0,7509	0,7856	0,8021	0,7978	0,7985	0,7855	0,7738	0,6716
DWL	0,5298	0,6760	0,6689	0,7443	0,7690	0,8109	0,8178	0,8207	0,8168	0,7951	0,7062
DWL_SO	0,5051	0,6515	0,6356	0,7306	0,7521	0,8015	0,8141	0,8153	0,8090	0,7870	0,7030
Miasta na prawach powiatu											
DWL_bez_PITCIT	0,7992	0,6409	0,4844	0,9708	0,9617	0,9726	0,9746	0,9805	0,9825	0,9620	0,0137
DWL	0,7856	0,6360	0,4587	0,9738	0,9649	0,9756	0,9767	0,9835	0,9849	0,9529	-0,0574
DWL_SO	0,7873	0,6550	0,4828	0,9766	0,9668	0,9739	0,9774	0,9819	0,9832	0,9558	-0,0446
Powiaty											
DWL_bez_PITCIT	0,2499	0,4539	0,4532	0,4295	0,6618	0,5510	0,6459	0,6116	0,4770	0,7251	0,6899
DWL	0,1947	0,4880	0,5445	0,4856	0,7754	0,6783	0,8339	0,7867	0,6560	0,8216	0,7936
DWL_SO	0,1979	0,5408	0,5332	0,5233	0,7347	0,6577	0,7979	0,7572	0,6103	0,7783	0,7637
Województwa											
DWL_bez_PITCIT	0,1017	0,4953	0,7606	0,7358	-0,1342	0,6137	0,8468	0,5243	0,6369	0,6300	0,5734
DWL	0,1473	0,5536	0,7699	0,8047	0,1153	0,9555	0,9037	0,9814	0,9753	0,9775	0,9535
DWL_SO	0,1903	0,6047	0,7867	0,8208	0,0841	0,9659	0,9119	0,9864	0,9849	0,9908	0,9547

Zróżnicowane kolory prezentują siłę korelacji – im silniejsza korelacja, tym ciemniejszy kolor.

* Niskie współczynniki korelacji (w szczególności w gminach w 2010 r., w powiatach w całym analizowanym okresie oraz w województwach w latach 2010 i 2014) wymagają pogłębionej analizy, która wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Powyższe wyniki stanowią asumpt do kontynuacji badań w tym zakresie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 19 sierpnia 2021 r.].

Tabela 2. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona między wybranymi wielkościami budżetowymi w latach 2010–2020 w poszczególnych JST

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Dochoły własne powiększone o subwencję ogólną										
	a										
	różnica między dochodami bieżącymi (1.1) a dotacjami i środkami na cele bieżące (1.1.4)										
Gminy	0,9957	0,9952	0,9963	0,9980	0,9973	0,9981	0,9989	0,9977	0,9977	0,9977	0,9963
Miasta na prawach powiatu	0,9992	0,9995	0,9997	0,9996	0,9996	0,9999	0,9998	0,9998	0,9998	0,9999	0,9998
Powiaty	0,9937	0,9957	0,9961	0,9973	0,9966	0,9982	0,9976	0,9956	0,9962	0,9894	0,9796
Województwa	0,9995	0,9974	0,9983	0,9982	0,9967	0,9977	0,9997	0,9998	0,9997	0,9996	0,9985
	Nadwyżka operacyjna										
	a										
	kwoty ujęte w liczniku wskaźnika jednorocznego średniej siedmioletniej (<i>Dbei – Wbei</i>)										
Gminy	0,9933	0,9882	0,9875	0,9913	0,9955	0,9965	0,9972	0,9977	0,9972	0,9967	0,9967
Miasta na prawach powiatu	0,9730	0,9352	0,8609	0,9974	0,9982	0,9992	0,9985	0,9992	0,9994	0,9983	0,9647
Powiaty	0,9852	0,9756	0,9623	0,9780	0,9804	0,9918	0,9945	0,9896	0,9935	0,9910	0,9904
Województwa	0,9707	0,9644	0,9916	0,9721	0,9577	0,9981	0,9917	0,9991	0,9977	0,9991	0,9978

* Kolorem niebieskim została oznaczona korelacja o wartościach zawierających się w przedziale od 0,90 do 1,0.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 25 sierpnia 2021 r.].

Powyższe korelacje ustalone na podstawie faktycznego wykonania budżetu w latach 2010–2020 pozwalają na ocenę zdolności spłaty zobowiązań przez JST przez pryzmat dochodów stanowiących o samodzielności finansowej (silnie skorelowanych z kwotami ujmowanymi w mianowniku średniej siedmioletniej oraz w mianowniku indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań) i nadwyżki operacyjnej (silnie skorelowanej z kwotami ujmowanymi w liczniku wskaźnika średniej siedmioletniej).

Tabela 3. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona między prognozami wybranych wielkości budżetowych w latach 2021–2024 w poszczególnych JST

	2021	2022	2023	2024
	Dochody własne powiększone o subwencję ogólną a różnica między dochodami bieżącymi (1.1) a dotacjami i środkami na cele bieżące (1.1.4)			
Gminy	0,9990	0,9994	0,9996	0,9997
Miasta na prawach powiatu	1,0000	0,9999	0,9999	0,9999
Powiaty	0,9988	0,9981	0,9986	0,9998
Województwa	0,9996	0,9996	0,9997	0,9997
	Nadwyżka operacyjna a kwoty ujęte w liczniku wskaźnika jednorocznego średniej siedmioletniej (<i>Dbei – Wbei</i>)			
Gminy	0,9866	0,9957	0,9967	0,9975
Miasta na prawach powiatu	0,9952	0,9970	0,9956	0,9934
Powiaty	0,9815	0,9950	0,9934	0,9978
Województwa	0,9989	0,9798	0,9894	0,9976

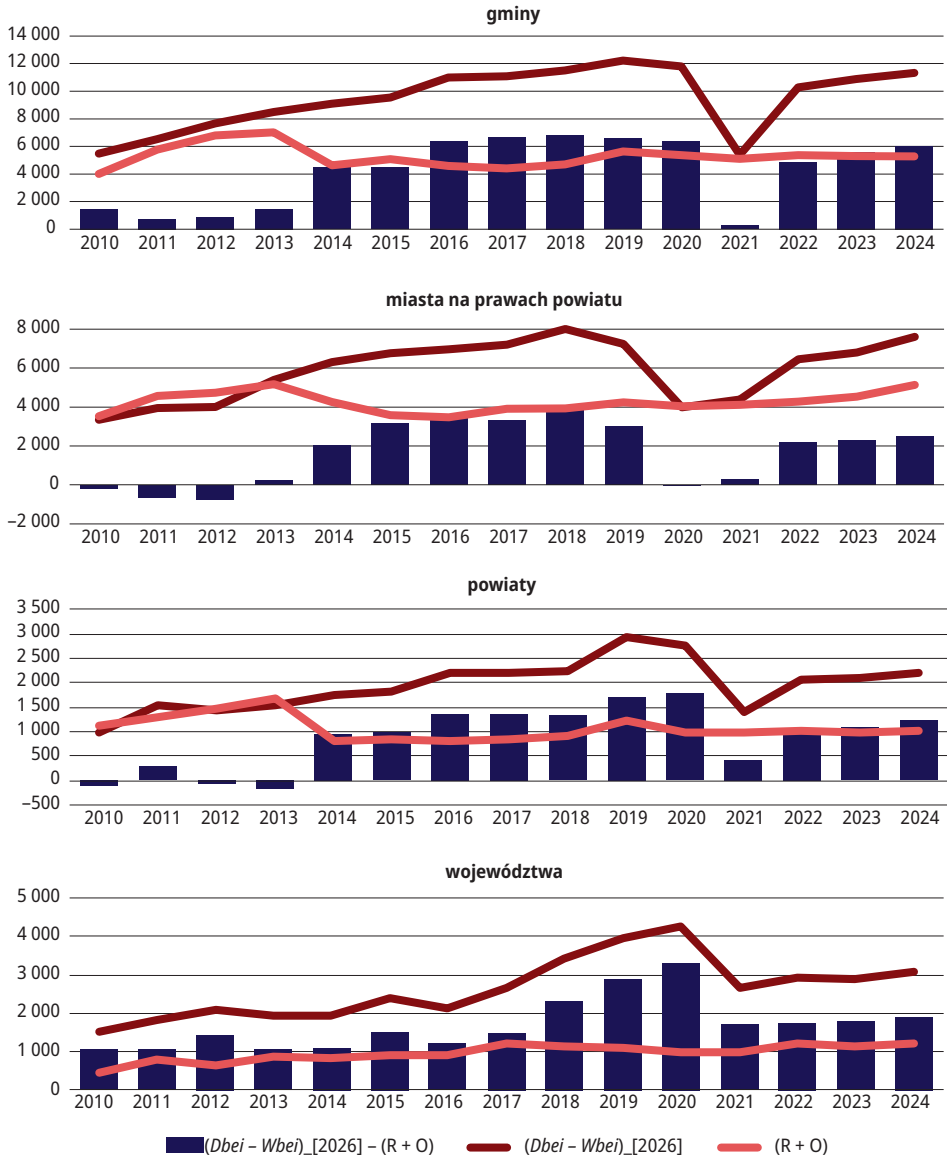
* Kolorem niebieskim została oznaczona korelacja o wartościach z przedziału od 0,90 do 1,0.

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektów WPF złożonych wraz z projektami budżetu na 2021 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 25 sierpnia 2021 r.].

Zaprezentowane wyniki wskazują, że ocenę zdolności spłaty przez JST zobowiązań przez pryzmat dochodów stanowiących o samodzielności finansowej i nadwyżki operacyjnej można przeprowadzić nie tylko na podstawie faktycznie wykonanych budżetów, lecz także w oparciu o prognozy zawarte w WPF.

Analiza wielkości środków budżetowych pozostających do dyspozycji na spłatę zadłużenia wraz z wydatkami na obsługę długu (*Dbei – Wbei*) wskazuje, że od 2014 r. w każdym typie JST były one wystarczające na pokrycie spłat pożyczonego kapitału wraz z odsetkami i dyskontem. Prognozy jednostek samorządu terytorialnego na 2021 r. zakładają stagnację (w miastach na prawach powiatu) lub dalszy spadek nadwyżek operacyjnych (w pozostałych rodzajach JST), lecz tylko w gminach oraz miastach na prawach powiatu ich poziom bardzo mocno zbliżył się do poziomu środków niezbędnych do spłaty i obsługi zadłużenia.

Wykres 4. Dochody i wydatki bieżące ujmowane w jednorocznym składniku średniej siedmioletniej z art. 243 u.f.p. a kwoty spłaty długu wraz z kosztami jego obsługi w latach 2010–2024 według typów JST



R – planowane na dany rok rozchody z tytułu spłaty długu

O – planowane na dany rok wydatki bieżące na obsługę długu

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych i projektów WPF złożonych wraz z projektami budżetu na 2021 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 29 sierpnia 2021 r.].

Prognozy na lata 2022–2024 we wszystkich rodzajach JST zakładają wzrost nadwyżek operacyjnych, jednakże poziom dochodów budżetowych pozostających po spłacie zobowiązań w analizowanych latach nie osiągnie tego z 2019 r. Można zatem uznać, że w przyszłych latach nie będzie możliwe prowadzenie działań rozwojowych bez pozyskania finansowania bezzwrotnego.

Zakończenie

Cel artykułu, którym była identyfikacja zależności występujących pomiędzy bezzwrotnymi źródłami finansowania rozwoju lokalnego lub regionalnego a zdolnością do spłaty i obsługi długu przez JST w Polsce, został osiągnięty. Na podstawie przeprowadzonych badań potwierdzono istnienie korelacji pomiędzy nadwyżką operacyjną a poszczególnymi stopniami samodzielności dochodowej. Siła związku między wskazanymi wartościami jest zróżnicowana w zależności od typu JST, co niewątpliwie ma związek ze strukturą dochodów budżetowych, w tym dochodów własnych.

Ponadto potwierdzono przypuszczenie o istnieniu związku pomiędzy dochodami własnymi powiększonymi o subwencję ogólną a mianownikiem IWZ (dochody bieżące pomniejszone o dotacje i środki na cele bieżące) oraz pomiędzy nadwyżką operacyjną a kwotami ujmowanymi w liczniku wskaźnika spłaty i obsługi długu. Tym samym możliwe jest dokonywanie oceny zdolności kredytowej JST z wykorzystaniem informacji o poziomie dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej.

Poczynione ustalenia potwierdzają znaczenie prowadzenia przez władze lokalne efektywnej polityki fiskalnej. W przypadku dalszego wzrostu wydatków bieżących i powstawania deficytów operacyjnych jednym ze źródeł ich finansowania mogą być potencjalne dochody własne rozumiane jako kwota skutków polityki podatkowej gmin i miast na prawach powiatu. Jak jednak wynika z przeprowadzonych badań, kwota ta nie pokryje deficytu operacyjnego. Od 2022 r. może zatem wzrosnąć liczba JST, które będą miały problemy z uchwaleniem budżetu lub realizacją uchwalonego budżetu przy zachowaniu obowiązujących reguł budżetowych.

Przyjęcie w opracowaniu długiego okresu badawczego (2010–2024) pozwoliło sformułować tezę, że pomimo ryzyka zmian prawnych władze lokalne potrafią w szybkim tempie dostosować politykę finansową do zmieniających się warunków prawnych. Konieczne jest przy tym przyjęcie założenia, że proponowane zmiany prawne nie pogarszają sytuacji finansowej JST.

Przeprowadzona na potrzeby niniejszej pracy analiza poszczególnych wielkości budżetowych pozwoliła zidentyfikować kolejne problemy badawcze, stanowiące asumpt do dalszych badań. Wśród nich warto wymienić wpływ polityki podatkowej gmin i miast na prawach powiatu na możliwości zwiększania dochodów podatkowych, a więc także dochodów własnych.

Bibliografia

- Budzeń D., *Ryzyko polityczne w zarządzaniu długiem lokalnym w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, t. 8, nr 2, <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2021.2.2>.
- Budzeń D., Edwarczyk B., Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*, CeDeWu, Warszawa 2021.
- Chojna-Duch E., *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2017.

- Cichoński K., *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2013.
- Głębski A., *Planowanie budżetu w konsekwencji COVID-19* [w:] *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, red. R. Cieślak et al., C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Filipiak B., *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 79, <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.79-51>.
- Filipiak B., *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego w tle podejścia badawczego* [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, red. M. Dylewski, Difin, Warszawa 2013.
- Hałaburda D.A., *Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 129, <https://doi.org/10.18276/epu.2017.129-11>.
- International Monetary Fund, World Bank, *Revised Guidelines for Public Debt Management*, „IMF Policy Paper” 2014.
- Isufaj M., *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments*, „Procedia: Social and Behavioral Sciences” 2014, nr 109.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2016.
- Jastrzębska M., *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, nr 4, <http://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.4.125>.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Oeconomia, Rynek, Gospodarka i Społeczeństwo” 2004, nr 13.
- Kim J., Lotz J., Blöchliger H., *Measuring Fiscal Decentralisation, Concepts and Policies*, „OECD Fiscal Federalism Studies” 2013, <https://doi.org/10.1787/9789264174849-en>.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 21(113).
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4(28) [Zadłużenie Polski, red. G. Gołębiowski, Z. Szpringer].
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych*, Warszawa 2013, https://rio.gov.pl/download/attachment/88/opracowanie-art-243_20062013.pdf.
- Leong D., *Debt Management – Theory and Practice*, „Treasury Occasional Paper” 1999, nr 10, <https://www.mfcr.cz/assets/en/media/D-Leong-Debt-Management-Theory-and-Practice-April-1999.pdf>.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011.
- Miemic W., *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Oulasvirta L., Turała M., *Measuring the Financial Autonomy of Local Governments with a Local Autonomy Index*, „Caledonian Business School Working Paper Series” 2005, nr 40.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22).

- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Surówka K., *Sources of Income and Financial Autonomy of Local Self-government*, „Economics World” 2018, t. 6, nr 1, <https://doi.org/10.17265/2328-7144/2018.01.003>.
- Szołno-Koguc J., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [*Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Felis, M. Korolewska], <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02>.
- Wiatr M.S., Niedziółka P., *Ryzyko kredytowe* [w:] *Świat bankowości*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2019.
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.
- Wolman H., McManmon M.B., Brunori D., *Comparing Local Government Autonomy Across States*, „Comparing Local Government Autonomy Across States. Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association” 2008, nr 101, <http://www.JSTor.org/stable/prancotamamnta.101.377>.

Sprawozdania

- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r.*, Warszawa 2015, https://rio.gov.pl/download/attachment/21/sprawozdanie_za_2014_r.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, Warszawa 2021, https://rio.gov.pl/download/attachment/96/sprawozdanie_za_2020_r.pdf.

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. nr 124, poz. 607; z uwzględnieniem Dz.U. nr 154, poz. 1107).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 83).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2020, poz. 1896, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 1672, ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240, ze zm.).