

*mgr Bartosz Romowicz*<sup>1</sup>

Katedra Finansów i Prawa Finansowego  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

## **Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego**

### WPROWADZENIE

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) to problem aktualny praktycznie od początku powstania samorządu, który wydaje się ze względu na coraz większe zapotrzebowanie na środki finansowe nie mieć końca. Kształtowanie się długu samorządowego w głównej mierze warunkowane jest przez prawo.

JST powinny właściwie kształtować stan swojego zadłużenia i odpowiednio tym długiem zarządzać. Zarządzanie długiem JST obejmuje proces podejmowania decyzji odnośnie wyboru instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej JST, pozyskiwanie obcych źródeł finansowania zadań, spłaty zaciągniętych zobowiązań oraz obsługi zadłużenia [Ładysz, <http://www.pte.pl>]. Poprzez właściwe zarządzanie JST realizują nałożone na nie zadania, zaspokajając potrzeby mieszkańców, jednocześnie nie powiększając swojego zadłużenia.

Ustawodawca w przepisach prawa powszechnie obowiązującego stosował różne ograniczenia zadłużania się samorządów. Te ograniczenia w 2009 roku uległy zmianie, bowiem ustawodawca wprowadził tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST. Wskaźnik ten – jak wynika z treści uzasadnienia do projektu ustawy – był wynikiem postulatów wielokrotnie zgłaszanych przez JST, m.in. podczas Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego [*Uzasadnienie projektu ustawy...*, s. 40].

Mimo że już w 2009 r. konieczność uwzględnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia przy planowaniu budżetu na 2014 r. była oczywista, to jednak

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: ul. PCK 50/7, 38-700 Ustrzyki Dolne, tel. +48 667 491 234, e-mail: bartosz@romowicz.pl.

znalazły się w województwie podkarpackim takie jednostki samorządowe, które nie zdołały na ten rok uchwalić budżetu bez programu naprawczego. Dotyczy to takich gmin jak: Baligród, Dubiecko i Krzywca.

W opinii autora sytuację taką można jednak uznać za marginalną w skali całego województwa podkarpackiego. Prezentowany artykuł podejmuje bez wątpienia ważki z punktu widzenia stabilności finansowej JST problem dotyczący wpływu indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST na poziom zadłużenia gmin. Problematyka ta omówiona zostanie na przykładzie gmin województwa podkarpackiego, które uchwałyły program postępowania naprawczego.

Celem badawczym artykułu jest ukazanie, jak wskaźnik wpłynął na stale rosnące zadłużenie wybranych gmin w województwie podkarpackim. W trakcie badań jako podstawową zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, bowiem znaczna część danych źródłowych znajduje się w uchwałach JST. Wykorzystano także metodę teoretyczno-prawną oraz metodę historyczno-prawną.

#### LIMITY ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZED WPROWADZENIEM INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA

Poprzednio obowiązująca ustawa o finansach publicznych z 2005 r. zawierała inne limity zadłużenia niż obecnie obowiązujące. Do końca 2013 r. JST stosowały jednolite i ilościowe limity zaciągania zobowiązań. Były one jednakowe dla wszystkich JST i wynosiły:

- 15% limit relacji spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od nich na dany rok budżetowy do dochodów JST [art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych],
- 60% limit relacji łącznej kwoty długu JST na koniec roku budżetowego do dochodów budżetowych ogółem [art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych].

Przedstawione wyżej regulacje prawne budziły liczne głosy krytyczne wśród przedstawicieli doktryny. Do nich najczęściej zaliczało się [Hałaburda, 2010, s. 119; Ładysz, <http://www.pte.pl>]:

- ograniczenie możliwości zadłużania się JST o dobrej kondycji finansowej,
- możliwość nadmiernego zadłużania się JST o niskiej kondycji finansowej,
- brak uwzględnienia wielkości i potencjału dochodowego danego samorządu,
- stosowanie przez agencje ratingowe innych metod oceny zdolności kredytowych samorządów,
- nieuwzględnianie specyfiki poszczególnych JST różniących się m.in. położeniem geograficznym, powierzchnią czy zasobami naturalnymi.

Ustawodawca wprowadził także od stycznia 2011 r. wymóg zrównoważenia budżetu operacyjnego JST, co oznacza, że wskaźnik zadłużenia uzależnia moż-

liwość zaciągania zobowiązań od wysokości nadwyżki budżetowej. Deficyt operacyjny informuje, że wydatki realizowane przez JST przekraczają możliwości finansowe JST. Zatem jeśli zostały zrealizowane, to odbyło to się kosztem sprzedaży majątku lub poprzez zaciągnięcie nowych zobowiązań.

### ZASADNOŚĆ WPROWADZENIA INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA

Istniejące przed wprowadzeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia przepisy limitujące zadłużenie były niewystarczające. Doskonałym dowodem na to jest fakt, że na przestrzeni lat 1999–2009 relacja zobowiązań ogółem do zrealizowanych dochodów budżetowych wzrosła prawie dwukrotnie: z 9,3% w 1999 r. do 18,1% w 2009 r. [Kuśnierz, 2011, s. 65].

Koncepcja wprowadzenia zindywidualizowanego wskaźnika dla każdej JST była sugerowana od dawna w literaturze przedmiotu [Swianiewicz, 2004, s. 131 i n.; Filipiak, Dylewski, 2005; Kornberger-Sokołowska, 2008, s. 8]. Taka koncepcja niosła za sobą wiele korzyści. Celem nowej konstrukcji – zdaniem ustawodawcy – było zniesienie ograniczeń, które wiązały JST o znacznym potencjale gospodarczym, dla których zaciąganie znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej. Jednocześnie indywidualny wskaźnik zadłużenia miał dyscyplinować inne JST, których wysokie obciążenia dochodów spłatami zobowiązań nakazywały dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek [*Uzasadnienie projektu ustawy...*, s. 39].

Wymienia się w literaturze wiele pozytywnych cech nowego wskaźnika. Przede wszystkim jego główną zaletą jest elastyczność, która przejawia się w uwzględnianiu zróżnicowanego potencjału dochodowego samorządów.

Biuro Analiz Sejmowych w 2011 r. przeprowadziło badania ankietowe wśród JST, które dotyczyło m.in. indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Samorządowi praktycy zgłaszali wiele uwag, w tym do najczęstszych zaliczyć należy [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2012, s. 2–3]:

- indywidualny wskaźnik obliczany w oparciu o dane historyczne, które mogą nie odzwierciedlać aktualnej sytuacji finansowej JST,
- przyjęty termin wprowadzenia wskaźnika poprzedza okres spowolnienia gospodarczego, co niekorzystnie wpływa na wyniki budżetowe JST,
- indywidualny wskaźnik uniemożliwia zadłużanie się samorządów, które nie osiągnęły nadwyżki budżetowej,
- wskaźnik zależy od zbyt wielu zmiennych, w związku z czym trudniej jest zaplanować jego wielkość oraz zrealizować założony plan.

Wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia wymagało zastosowania trzyletniego okresu przejściowego. Stąd uchwalony w 2009 r. wskaźnik

tak naprawdę zaczął funkcjonować w budżetach JST od 2014 r. Okres ten miał umożliwić samorządom dostosowanie się do nowych zasad i nowego sposobu określania limitów zadłużenia. Odroczenie terminu zastosowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia wiązało się także z koniecznością zgromadzenia danych o dochodach i wydatkach budżetowych z okresu 3 lat poprzedzających rok, na który uchwalany jest budżet. Dane te były niezbędne do obliczenia wskaźnika na podstawie ustawowego algorytmu zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. [Smoleń (red.), 2012, s. 1082]. Podobny pogląd wyraziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach [por. Uchwała Kolegium RIO w Kielcach nr 52/2011], czym odzwierciedliła regulacje art. 121 ust. 2 przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych z 2009 r.

### INDYWIDUALNY WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA

Wskaźnik zadłużenia JST zawiera art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Zgodnie z nim JST nie może uchwalić budżetu, w którym łączna wartość spłaty zobowiązań (z kosztami obsługi) w stosunku do dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z relacji sumy dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku pomniejszych o wydatki bieżące do dochodów bieżących ogółem z ostatnich 3 lat. Wzorem przedstawia się to następująco:

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

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu, spłatę zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz na finansowanie wydatków na inwestycje,
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek wyżej wymienionych oraz odsetki i dyskonto od papierów wartościowych,
- 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.

Zaproponowany przez ustawodawcę wzór – mimo na pierwszy rzut oka skomplikowany – wydaje się być oczywisty. Posiadając odpowiednie wartości dla danej JST z łatwością można obliczyć indywidualny wskaźnik zadłużenia JST.

### PROGRAM POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

W przypadkach kiedy ze względu na niespełnienie relacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST nie uchwali budżetu to powinna ona przystąpić do programu naprawczego. Program ten jest, podobnie jak inne akty w sprawach finansowych, opiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową i pozwala na dalsze funkcjonowanie JST.

W trakcie realizacji programu naprawczego JST doznaje licznych ograniczeń, które mają przede wszystkim skutkować obniżeniem wydatków oraz niezwiększaniem zadłużenia. Efektem przeprowadzonego postępowania naprawczego JST jest przede wszystkim poprawa stanu finansów lokalnych, która daje możliwość prawidłowego funkcjonowania oraz uzyskanie powtórnej możliwości zaciągania nowych zobowiązań.

W praktyce, co wynika m.in. z art. 240a ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji postępowania naprawczego najczęściej gmina:

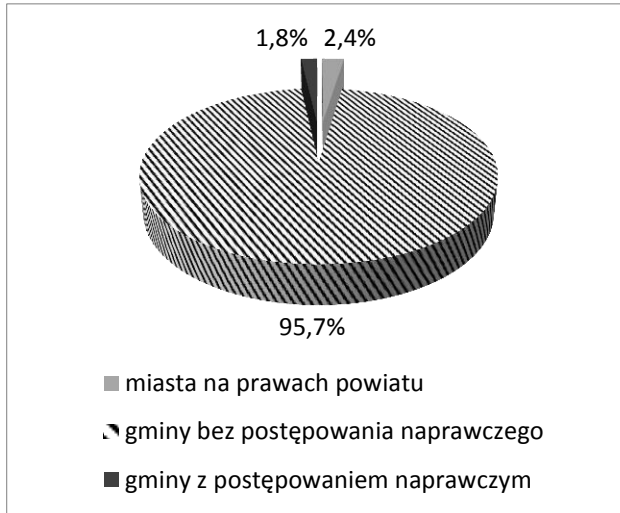
- podnosi podatki, zwłaszcza od nieruchomości i rolny,
- podnosi opłaty za dostarczanie wody i odbiór ścieków,
- nie udziela pomocy finansowej innym JST,
- nie tworzy funduszu sołeckiego,
- zmniejsza wydatki na wynagrodzenia,
- ogranicza dotacje i subwencje np. dla Izb Rolniczych czy Bibliotek Publicznych,
- zamraża wzrost diet radnych oraz wynagrodzenia wójta.

Niepokojące natomiast jest, że gminy zwiększają dochody poprzez sprzedaż majątku, tym samym pozbywając się np. lokali mieszkalnych czy gruntów.

Zdaniem doktryny wprowadzenie instytucji programu postępowania naprawczego było konieczne, jednak wprowadzone regulacje nie są do końca doskonałe i wymagają doprecyzowania [Salachna, 2014, s. 21].

### PODKARPACKIE GMINY Z PROGRAMEM NAPRAWCZYM

W województwie podkarpackim trzy gminy, spośród wszystkich gmin i miast na prawach powiatu, w 2014 r. przyjęły program naprawczy. Stanowi to jedynie 1,8%. Można uznać zatem tę sytuację za marginalną.



**Rysunek 1. Procentowy udział gmin z uchwalonym programem naprawczym w województwie podkarpackim w 2014 r.**

Źródło: opracowanie własne.

Dwie z trzech gmin to gminy sąsiadujące z sobą, znajdujące się w powiecie przemyskim, tj. Dubiecko oraz Krzywca. Trzecią gminą jest Baligród w powiecie leskim.

W najgorszej sytuacji z trzech wymienionych gmin wydaje się być Krzywca, której zarówno uchwała budżetowa, jak i wieloletnia prognoza finansowa została negatywnie zaopiniowana przez RIO. Pośród zarzutów RIO było przede wszystkim niezachowanie relacji z art. 243, czyli indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Z przygotowanej wieloletniej prognozy przez gminę wynikało, że taki stan będzie trwał aż do 2018 roku. Dodatkowo w opinii RIO wieloletnia prognoza finansowa jest nierealistyczna.

Przed wprowadzeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia gmina Krzywca nie miała problemów ze spełnieniem uprzednio obowiązujących limitów zadłużenia. Mimo, iż od 2009 r. deficyt budżetowy corocznie w gminie Krzywca zmniejszał się to w 2013 r. wzrósł blisko piętnastokrotnie. Zatem można zaryzykować stwierdzenie, że gdyby nie nowy wskaźnik zadłużenia gmina Krzywca nadal spełniałaby stare limity i mogłaby powiększać swoje zadłużenie. Nowy wskaźnik sprawił, że gmina Krzywca przez najbliższych kilka lat będzie musiała ograniczać swoje wydatki, co może przyczynić się przynajmniej do nie zwiększania długu. Uchwalony program postępowania naprawczego przez Radę Gminy Krzywca został zaopiniowany negatywnie przez RIO, w związku z czym RIO ostatecznie ustaliło budżet gminy Krzywca na 2014 r. [Uchwała nr IX/1675/2014 Kolegium RIO].

**Tabela 1. Wyniki budżetowe gminy Krzywca w latach 2009–2013  
(w PLN)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody	12 796 099	12 283 432	13 074 379	13 583 199	14 539 366
Wydatki	13 814 390	12 943 432	13 356 474	13 708 848	16 389 366
Wynik budżetowy	-1 018 291	-660 000	-282 095	-125 649	-1 850 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu oraz uchwał budżetowych Rady Gminy Krzywca (<http://ugkrzywca.pl>, dostęp 18.04.2014 r.).

Drugą gminą w województwie podkarpackim, która uchwaliła program naprawczy jest gmina Dubiecko. Sytuacja w tej gminie wydaje się być równie niepokojąca jak w gminie Krzywca. Gmina, aby mieć zdolność wypłacenia świadczeń wobec nauczycieli sprzedała prywatnej firmie kanalizację, z możliwością jej powtórnego wykupu do 2018 r., jednocześnie wynajmując ją od tej firmy. To była pierwsza taka sytuacja w województwie podkarpackim, kiedy gmina musiała sprzedać kanalizację, aby pokryć bieżące zobowiązania. W opinii władz gminy przyczyną obecnych problemów gminy z uchwaleniem budżetu jest właśnie ustawa o finansach publicznych [*Wójt gminy w prokuraturze*, <http://www.zycie.pl>].

Największy wpływ na kształtowanie się dochodów gminy Dubiecko w analizowanym okresie miał m.in. wzrost podatków i opłat lokalnych (w szczególności podatku od nieruchomości) oraz udział gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych. Równie ważna dla dochodów gminy była sprzedaż majątku oraz pozyskanie środków bezzwrotnych na zadania inwestycyjne. Pośród wydatków gminy największy wpływ na ich wzrost miały m.in. podwyżki wynagrodzeń w oświacie, koszty obsługi zobowiązań oraz składki ubezpieczeniowe.

Zadłużenie gminy Dubiecko – z jednym rokiem przerwy – powiększa się. Deficyt w roku 2012 jest zdecydowanie niższy niż te w latach 2010 i 2009, a w 2011 r. gmina zanotowała nawet nadwyżkę budżetową. Mimo to zadłużenie gminy na koniec 2012 r. wynosiło 55,04% dochodów wykonanych. Według uchwalonego programu naprawczego w 2016 r. gmina Dubiecko będzie mogła uchwalić budżet z zachowaniem relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W okresie realizacji programu postępowania naprawczego gmina Dubiecko planuje podjąć działania mające na celu wzrost dochodów takie jak: nałożenie opłaty adjacenckiej związanej z wybudowaniem wodociągu, wzrost podatków: rolnego i od nieruchomości, podniesienie opłat z tytułu dostarczania wody i odbioru ścieków oraz sprzedaż drewna pozyskanego z lasu będącego własnością gminy. Niepokojący natomiast jest fakt, że w tym okresie gmina Dubiecko planuje również sprzedaż nieruchomości: lokali mieszkalnych i mieszkalno-użytkowych. Jednocześnie gmina planuje ograniczenie wydatków bieżących zgodnie z art. 240a ustawy o finansach publicznych oraz wydatków inwestycyjnych poprzez realizowanie tylko inwestycji kontynuowanych [Uchwała nr 252/XLI/2014 Rady Gminy Dubiecko].

**Tabela 2. Wyniki budżetowe gminy Dubiecko w latach 2009–2013 (w PLN)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody	24 020 714	27 548 528	31 431 325	29 857 708	35 041 321
Wydatki	26 368 720	36 569 553	31 301 383	30 819 966	32 421 263
Wynik budżetowy	-2 348 006	-9 021 025	129 942	-962 258	2 620 058

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu oraz Programu postępowania naprawczego gminy Dubiecko (<http://dubiecko.pl>, dostęp 18.04.2014 r. oraz 28.08.2014 r.).

Trzecią gminą, która została przez Regionalną Izbę Obrachunkową wezwana do przygotowania programu postępowania naprawczego jest gmina Baligród. Program naprawczy w tym przypadku ma obejmować tylko 2014 r., ponieważ tylko w tym roku gmina nie spełnia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Co więcej, sytuacja finansowa tej gminy wydaje się być najkorzystniejsza spośród trzech gmin w województwie podkarpackim wezwanych do przygotowania postępowania naprawczego. Spośród badanych pięciu kolejnych lat budżetowych tylko w dwóch gmina Baligród uchwaliła i wykonała budżety deficytowe.

Główną przyczyną, która spowodowała niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w gminie Baligród są kredyty i pożyczki. To ich spłata zgodnie z planem zawartym w uchwale budżetowej spowodowałaby właśnie niespełnienie tej relacji. Uchwalony program postępowania naprawczego przez Radę Gminy Baligród został zaopiniowany negatywnie przez RIO, w związku z czym to właśnie RIO ostatecznie ustaliło budżet gminy Baligród na 2014 r. [Uchwała nr XIII/2648/2014 Kolegium RIO].

**Tabela 3. Wyniki budżetowe gminy Baligród w latach 2009–2013 (w PLN)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody	9 186 336	11 184 082	11 901 510	14 089 694	13 788 809
Wydatki	8 342 891	11 003 104	11 951 790	15 421 032	12 616 261
Wynik budżetowy	843 445	180 979	-50 279	-1 331 338	1 172 548

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu oraz uchwał budżetowych Rady Gminy Baligród (<http://baligrod.pl>, dostęp 18.04.2014 r.).

## PODSUMOWANIE

Niewątpliwie zmiany w prawie zmierzające do ograniczenia zadłużenia JST były konieczne. Bowiem te wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 r. były niewystarczające. Te limity traktowały nierówno JST, najbardziej ograniczając JST o dobrej kondycji finansów lokalnych.



Zmiany wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 2009 r. różnie oceniane są przez doktrynę i praktyków. Przeważają jednak głosy, że cel, jaki był przed nimi postawiony został spełniony, ponieważ indywidualny wskaźnik zadłużenia JST ograniczył możliwość dalszego zadłużania się. Nie można jednak nie wspomnieć o pojawiających się w doktrynie zarzutach niedoprecyzowania przez ustawodawcę szczegółów dotyczących indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Oznacza to, że konieczne są dalsze zmiany w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo wprowadzony program postępowania naprawczego, w przypadku niespełnienia relacji z art. 243 zawiera liczne ograniczenia wydatków, które w konsekwencji mają zmniejszyć zadłużenie.

W województwie podkarpackim gminy odpowiednio przygotowały się do zmian legislacyjnych. Tylko trzy gminy wiejskie musiały uchwalić programy postępowania naprawczego. Warto zaznaczyć, że tylko w gminie Dubiecko program postępowania naprawczego uchwalony przez Radę Gminy został zaopiniowany pozytywnie przez RIO, co może wskazywać na pewne braki zrozumienia przez jednostki samorządu terytorialnego potrzeby ich uchwalania.

W ocenie autora – mimo znacznych ograniczeń funkcjonowania gminy – program postępowania naprawczego oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia przyczynią się do poprawy sytuacji finansowej JST i należy oceniać je pozytywnie.

## LITERATURA

- Filipiak B., Dylewski M., 2005, *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Hałaburda D.A. (red.), 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok.
- Hałaburda D.A., 2011, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 91.
- Kornberger-Sokołowska E., 2008, *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008 r.*, Biuro Analiz Sejmowych, (druk nr 1181), <http://orka.sejm.gov.pl>, (dostęp 21.04.2014 r.).
- Kuśnierz L., 2011, *Zadłużenie samorządów województwa podkarpackiego – kierunki zmian w latach 1999–2009*, „Budżet Samorządu Terytorialnego” z. 17.
- Ładysz I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, <http://www.pte.pl>, (dostęp 19.04.2014).
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., 2012, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” nr 21.
- Salachna J.M., 2014, *Postępowanie naprawcze jednostek samorządu terytorialnego – wbrane problemy interpretacyjne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 1(2).

- Smoleń P. (red.), 2012, *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa.
- Wójtowicz K., 2013, *Zalety i wady obowiązującego systemu limitowania deficytu i długu samorządowego w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XLVII.
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach nr 52/2011 z 1 czerwca 2011 r., <http://bip.kielce.rio.gov.pl> (dostęp 21.04.2014 r.).
- Uchwała nr IX/1675/2014 z dnia 8 kwietnia 2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, <http://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl> (dostęp 28.08.2014 r.).
- Uchwała nr XIII/2648/2014 z dnia 3 czerwca 2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, <http://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl> (dostęp 28.08.2014 r.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).
- Uchwała nr 252/XLI/2014 Rady Gminy Dubiecko z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie programu naprawczego gminy Dubiecko, <http://www.dubiecko.pl> (dostęp 28.08.2014 r.).
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, druk nr 1181, <http://orka.sejm.gov.pl> (dostęp 21.04.2014 r.).
- Wójt gminy w prokuraturze*, <http://www.zycie.pl> (dostęp 19.04.2014 r.).

### *Streszczenie*

Institucja indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST jest instytucją nową i jeszcze nie do końca sprawdzoną. Po raz pierwszy w 2014 r. JST, aby uchwalić budżet, musiały wziąć pod uwagę nowy sposób liczenia zdolności do zadłużania się. Mimo, iż było wiadome, że nowy sposób liczenia nastąpi za kilka lat, to nie wszystkie samorządy odpowiednio się do tego przygotowały.

JST po ustanowieniu nowych reguł zadłużania się podjęły pewne kroki dostosowujące zadłużenie do nowych reguł. W związku z powyższym większość z gmin nie miała problemów z uchwaleniem budżetu na 2014 r.

Pojawiły się jednak takie gminy, które w trakcie prac nad budżetem na 2014 r. miały problem ze spełnieniem nowych ograniczeń zadłużenia i stały w obliczu konieczności przygotowania programu naprawczego. W województwie podkarpackim taka sytuacja dotyczyła gmin wiejskich: Krzywca, Dubiecko oraz Baligród. W ostateczności każda z tych gmin uchwaliła program naprawczy.

Bardzo dobrym przykładem, który wskazuje na właściwość zastosowanego przez ustawodawcę wskaźnika jest wcześniej wspomniana gmina Dubiecko, która według nowych przepisów musiała uchwalić początkiem kwietnia 2014 r. program naprawczy na lata 2014–2016. Według poprzednio obowiązujących granic zadłużenia w 2013 r. zadłużenie tej gminy po uwzględnieniu zobowiązań wyniosło 52,01% dochodów ogółem. Pokazuje to, że wskaźnik jeszcze w większym stopniu ograniczy zadłużanie JST.

*Słowa kluczowe:* indywidualny wskaźnik zadłużenia, dług samorządowy, gmina

## **The Impact of Individual Debt Ratio in Local Government Units on the Debt Level of Selected Municipalities in Podkarpackie Voivodeship**

### *Summary*

Institution of individual debt ratio in local government units is new and not yet fully proven. For the first time in 2014 local government units in order to adopt a budget have to consider the new method of calculating the debt capacity. Although it was known that new calculating method will take place in few years time, not all local governments prepared respectively. The goal of the article is to show how individual debt ratio affect constantly growing debt of selected municipalities in podkarpackie voivodeship.

The basic method during the research was dogmatic-law method, because most of the source data is located in local government unit resolutions. Theoretical-law method and historical-law method were also used.

Local government units after establishment of the new debt rules have taken some steps to adjust the debt to the new rules. Consequently, most of the municipalities had no problems with the adoption of the budget for 2014.

However, there were such municipalities, which during the works on the budget for 2014 had problems with fulfilling new restrictions on debt and were faced with the need to prepare recovery program. In podkarpackie voivodeship such situations took place in country municipalities: Krzywca, Dubiecko and Baligrod. In the end, each of these municipalities adopted the recovery program.

A very good example that shows adequacy of individual debt ratio used by the legislator is the above-mentioned municipality Dubiecko, which according to the new rules had to adopt at the beginning of April 2014, the recovery program for the years 2014–2016. According to the previously existing debt boundaries in 2013, the debt of this municipality after the commitments was 52.01% of total revenue. This shows that individual debt ratio will reduce the indebtedness of local government units to larger extend.

*Keywords:* individual debt ratio, local government debt, municipalities

JEL: K00