Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 56 (4/2018)
DOI: 10.15584/nsawg.2018.4.9 **ISSN 1898-5084**

mgr Marcin Grad[1]
Katedra Skarbowości
Wyższa Szkoła Handlowa w Warszawie

Indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia w procesie planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego

Wstęp

Od 2014 roku w polskim systemie finansów publicznych funkcjonuje indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia określony w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (ufp). Relacja ta stanowi jeden z istotnych czynników mających wpływ na proces planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Planowanie budżetowe jest zdeterminowane przez dokładność prognoz podstawowych wielkości i wskaźników makroekonomicznych. Pomijając system danin pulicznych oraz czynniki instytucjonalne, należy podkreślić, że o dochodach budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygają realne procesy gospodarcze. Podlegają one wahaniom związanym z cyklem koniunturalnym. Wyłania się stąd istotna trudność w planowaniu bdżetowym, polegająca na konieczności przyjęcia prognoz określonych wielkości makroekonomicznych, takich jak: produkt krajowy brutto (dynamika wzrostu), inflacja, bezrobocie, stopy procentowe, kurs walutowy itp. [Owsiak, 2008, s. 9].

W procesie budżetowym odmienny jest status dochodów budżetowych i wydatków budżetowych, tj. zarówno status ekonomiczny, jak i status formalnoprawny (ustrojowy) dochodów i wydatków. Dochody budżetu nie mają, i mieć nie mogą, charakteru dyrektywnego – są zawsze prognozą. Inaczej jest w przypadku wydatków budżetowych. Ze względu na ich ciężar fiskalny, jak i z punktu widzenia beneficjentów wydatki budżetowe muszą podlegać ograniczeniom. Brak tych ograniczeń mógłby oznaczać albo niepohamowany wzrost fiskalizmu, albo przyrost zadłużenia państwa, co mogłoby doprowadzić do krachu finansowego gospodarki [Owsiak, 2008, s. 13–14].

[1] Adres korespondencyjny: ul. Kusocińskiego 20/33, 26-600 Radom; e-mail: mrgrad@interia.pl.

Jednostki samorządu terytorialnego wydatkując środki zgromadzone w budżecie, prowadzą określoną politykę wydatkową. Polityka ta polega na świadomym i celowym określaniu kierunków rozdysponowania środków publicznych w celu realizacji zadań samorządu terytorialnego [Kańduła, 2010, s. 255].

Celem artykułu jest określenie wysokości nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidulanego wskaźnika obsługi zadłużenia. Relacja ta w dostępnych opracowaniach ujmowana jest w sposób procentowy. Ujęcie tej wielkości w sposób kasowy umożliwi bardziej sprawne podejmowanie decyzji przez zarządzających środkami publicznymi JST w procesie planowania budżetowego. Realizacja tak postawionego celu głównego będzie możliwa poprzez określenie w pierwszej kolejności poziomu nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, przy której występuje równowaga pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem wskaźnika zadłużenia w latach objętych prognozą długu.

W niniejszym artykule zostanie przeprowadzona analiza literatury przedmiotu, wybranych aktów prawnych, a także orzeczeń organów nadzoru w zakresie spraw finansowych. Przedstawione powyżej cele zostaną zrealizowane przy pomocy analizy algebraicznej indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia i zastosowaniu wyprowadzonych wzorów w autorskim modelu liczbowym analizy wskaźnika.

Postulowany model liczbowy analizy wskaźnika zostanie zweryfikowany w sposób empiryczny. Dla jego zobrazowania zostaną wykorzystane dane budżetowe pochodzące z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037. W ostatniej części artykułu zostaną przedstawione wnioski z przeprowadzonej analizy.

Proces planowania budżetowego

Jednostki samorządu terytorialnego to coraz bardziej skoplikowane podmioty realizujące różne zadania, o charakterze zarówno odpłatnym, jak i nieodpłatnym, wykorzystujące do finansowania różne instrumenty. Ze szczególnie skomplikowaną strukturą będziemy mieć do czynienia w jednostkach dużych, takich jak: miasta, miasta na prawach powiatu, ale i także województwa samorządowe. Z tego też powodu jednostki te zobligowane są z jednej strony do zachowania ciągłości realizacji zadań, a z drugiej do zapewnienia oczekiwanego rozwoju danej JST. Te dwa elementy wymagają zapewnienia stałego poziomu finansowania, które obejmuje finansowanie zadań bieżących, przedsięwzięć inwestycyjnych oraz spłaty i obsługi zadłużenia związanego z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. Mając zatem do dyspozycji ograniczone zasoby finansowe ważna jest taka projekcja i zarządzanie finansami, aby zapewnić realizację zadań, gwarantując przy tym stabilność finansową JST [Dylewski, 2016, s. 66].

Podstawowym zadaniem samorządu jest podejmowanie racjonalnych i skutecznych działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Potrzeby

społeczeństwa w zakresie dóbr publicznych są nieograniczone, a możliwości ich zaspokajania napotykają liczne bariery. Przy ograniczonych zasobach finansowych, jakimi dysponują władze samorządowe, efektywne, sprawne zarządzanie finansami staje się jednym z najistotniejszych zadań umożliwiających realizację zamierzonych celów. Dysponowanie ograniczonymi zasobami finansowymi wymaga od władz samorządowych racjonalnego podejmowania decyzji o sposobach i kierunkach wydatkowania posiadanych środków [Król, 2016, s. 43, 44]. Należy się zastanowić nad czynnikami determinującymi proces planowania budżetowego.

Budżet jest wynikiem procesu podejmowania decyzji, który oznacza akt wyboru jednego wariantu rozwiązania lub działania spośród co najmniej dwóch możliwości. Wymaga on więc rozpoznawania i wyboru działań prowadzących do osiągnięcia konkretnego, przypisanego na dany rok budżetowy celu krótkookresowego danej jednostki samorządowej. Czyni z dochodów i wydatków instrument lokalnej polityki finansowej. Po stronie dochodowej JST wykorzystują w szczególności stosowane stawki podatkowe, transfery pieniężne z budżetu państwa oraz zewnętrzne źródła finansowania. Natomiast strona wydatkowa budżetu odzwierciedla politykę władz samorządowych, realizujących zaplanowane działania zgodnie z przyjętymi priorytetami. Działania te muszą zostać wykonane, co wskazuje, że tworzenie planu budżetu powinno być wsparte kontrolą jego wykonania wraz z informacją o postępach w realizacji zamierzeń długookresowych. Tak więc w procesie planowania budżetowego warunkiem prawidłowego konstruowania budżetu JST jest posiadanie informacji o potrzebach i możliwych kierunkach ich zmian oraz przyjętych w ramach planowania długookresowego zamierzeniach – wyrażonych w celach długookresowych. Cele te powinny mieć swoje zmaterializowanie w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) [Kożuch, 2012, s. 128–130].

Tak więc widoczna jest zależność budżetu rocznego od wieloletniej prognozy finansowej, która jako dokument o charakterze strategicznym wywiera wpływ na proces planowania budżetowego. WPF nie może być oderwana od długoterminowych celów danej JST. Ustawodawca namawia wręcz do zmiany sposobu postrzegania roli budżetu rocznego i potraktowania go jako części operacyjnej większej całości [Dylewski, 2011, s. 521].

Z tego właśnie względu proces planowania budżetowego powinien mieć swój początek w wieloletniej prognozie finansowej i być z nią spójnym przez cały okres trwania roku budżetowego. To połączenie widoczne jest nie tylko poprzez realizację wieloletnich przedsięwzięć, ale przede wszystkim za sprawą indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Postulowany model liczbowy analizy wskaźnika umożliwi ciągłe monitorowanie wysokości odchylenia planowanego wskaźnika od dopuszczalnego (prawej i lewej strony wzoru wskaźnika z art. 243 ufp). Jego zastosowanie przez JST umożliwi uzyskanie potrzebnych informacji na temat możliwości finansowych wyrażonych w optymalnych poziomach dochodów i wydatków w ujęciu kasowym. Pośrednio ma to również związek z absorbcją nowego długu i jego spłaty, którego wyrażenie, również w ujęciu kasowym, zostało już wcześniej zaproponowane w literaturze przedmiotu [Dylewski, 2016, s. 72].

Założenia modelu liczbowego analizy wskaźnika

Planowanie budżetowe jest procesem o wysokim stopniu złożoności. Zmiany wielkości budżetowych mogą zachodzić zarówno po stronie dochodowej, wydatkowej, przychodowej i rozchodowej, jak również we wszystkich tych obszarach jednocześnie. W związku z tym tworzenie postulowanych rozwiązań modelowych monitoryjących odchylenia prawej i lewej strony wskaźnika wiąże się z koniecznością wprowadzenia pewnych założeń:

1. w trakcie roku budżetowego dokonywane są zmiany wydatków w roku bieżącym polegające na zmniejszeniu wydatków majątkowych celem zwiększenia limitów wydatków bieżących. Operacje te mają wpływ na poziom nadwyżki operacyjnej w roku bieżącym, co ma przełożenie na wysokość maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika w latach n+1, n+2 i n+3,
2. w roku bieżącym możliwe jest pokrywanie zwiększenia wydatków bieżących przychodami budżetu. Operacje te mają wpływ na wynik budżetu taki sam wpływ na poziom nadwyżki operacyjnej, jak opisany w punkcie powyżej, poprzez zmianę struktury finansowania wydatków oraz deficytu budżetowego,
3. w modelu pomija się poziom wydatków majątkowych. Wielkość ta nie ma wpływu na wskaźnik z art. 243 ufp,
4. rozchody budżetu nie ulegają zmianie. Zobowiązania wynikające z zawartych umów nie podlegają zmianie, gdyż wszelkie tego typu spłaty rat kapitałowych i wykupy papierów wartościowych muszą mieć pokrycie w dochodach bądź przychodach budżetowych. Zmiana tych wielkości może nastąpić jedynie w przypadku renegocjacji warunków zapisanych w umowach bądź, jeśli to możliwe, wykorzystanie mechanizmu przedpłaty zobowiązania,
5. wielkości prognozowanych dochodów i wydatków bieżących w wieloletniej prognozie finansowej nie ulegają zmianie.

Model z natury swej jest pewnym uproszczonym odwzorowaniem rzeczywistości, zaś przyjęte założenia umożliwią zobrazowanie jego działania w procesie planowania budżetowego.

Zasada działania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jako uwarunkowanie modelu liczbowego analizy wskaźnika

Wskaźnik zapisany w art. 243 ufp zbudowany jest na zasadzie ułamka zwykłego. Po lewej stronie relacji znajdują się wartości dotyczące roku bieżącego. Są to w liczniku: rozchody z tytułu spłaty rat z zaciągniętych zobowiązań, wydatki bieżące na obsługę długu w roku bieżącym (odsetki z tytułu zaciągniętych zobowiązań w latach poprzednich) oraz udzielone przez JST poręczenia i gwarancje. Suma tych składników dzielona jest przez dochody ogółem roku bieżącego [Ustawa o finansach publicznych, art. 243]. Zgodnie z intencją ustawodawcy, jak

i z punktu widzenia zarządzania finansami JST najistotniejszym aspektem dotyczącym lewej strony równania jest minimalizacja jego wartości.

Z właściwości ułamka zwykłego wiemy, że wartość tego wyrażenia zależna jest od wysokości licznika i mianownika, jednakże ta zależność jest inna w przypadku zmian wielkości licznika i w przypadku zmian wielkości mianownika. Korelacja wartości ułamka oraz jego licznika ma charakter dodatni. Innymi słowy: wraz ze wzrostem licznika wzrasta wartość ułamka. Zgoła inna zależność cechuje mianownik. Jest on skorelowany z wartością ułamka ujemnie, co oznacza, że wartość ułamka rośnie wtedy, gdy zmniejsza się wielkość mianownika.

Minimalizując lewą stronę równania należy zatem zwiększać wartość mianownika (maksymalizować dochody, zdobywać nowe środki pieniężne), bądź zmniejszać wartość licznika poprzez zmniejszanie oprocentowania (renegocjacja wysokości marży, elastyczność oprocentowania), rozkładanie zobowiązań na większą liczbę rat, co będzie skutkowało wydłużeniem spłaty zadłużenia, umorzenie części długu, ewentualna konsolidacja zadłużenia (tylko w określonych przypadkach), renegocjacja formy udzielania poręczenia.

Konstrukcja prawej strony równania kładzie nacisk na wypracowywanie przez samorządy jak najwyższych poziomów nadwyżek operacyjnych. Im wyższa wartość nadwyżki budżetu bieżącego, tym większy poziom wartości dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia w latach objętych prognozą. Z obrazu omawianej relacji wyraźnie widać, że nadwyżka operacyjna stała się najważniejszą wielkością znajdującą się w równaniu. Jej waga wzrasta także w kontekście art. 242 ufp. Artykuł ten wprowadził do systemu finansów samorządu terytorialnego zasadę zbilansowania budżetu bieżącego.

Działanie polegające na maksymalizacji dochodów w roku bieżącym wiąże się jednak z pewnymi konsekwencjami. Dochody roku bieżącego są również składnikiem prawej strony równania w roku następnym i dwóch kolejnych, a więc mają wpływ na wysokość maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika z art. 243 dla lat n+1, n+2 i n+3. Spełnienie omawianej relacji we wszystkich latach objętych prognozą, a także sposób liczenia prawej strony równania (średnia z trzech ostatnich lat) czynią z niej rachunek ciągniony. Mając ten fakt na uwadze można zatem stwierdzić, że powiększanie dochodów w roku bieżącym musi mieć negatywny wpływ na wartość dopuszczalnego wskaźnika. Efekt ten jest osłabiany poprzez działanie średniej arytmetycznej, niemniej jednak występuje i może powodować trudności z wprowadzaniem dużych dochodów (w szczególności majątkowych) dla jednostek mających trudności ze spełnieniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia[2].

Reasumując, zasada działania indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia, po uwzględnieniu przyjętych założeń, stanowić będzie podstawę określenia

[2] Aspekty związane z zagadnieniem tzw. pułapki zwiększenia dochodów nie będą podjęte w rozważaniach artykułu ze względu na jego ograniczoną objętość.

wzorów algebraicznych kolejnych modułów modelu. W efekcie końcowym pozwoli to na wyprowadzenie wzoru na poziom nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, przy której występuje równowaga pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem wskaźnika zadłużenia.

Model liczbowy analizy wskaźnika

Wraz z dokonywaniem zmian w budżecie i ciągłą modyfikacją wysokości dochodów i wydatków wielokrotnie dochodzi do zmiany wielkości mających bezpośredni wpływ na relację określoną w art. 243 ufp. Kwestia ta dotyczy to głównie poziomu nadwyżki operacyjnej oraz dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Te ostatnie często są zawyżane, przez co dochodzi do niebezpieczeństwa niewykonania wskaźnika po sporządzeniu sprawozdania i pogorszenia relacji w latach kolejnych. Poziom nadwyżki operacyjnej związany jest bezpośrednio ze sposobem planowania dochodów i wydatków bieżących w JST. Powszechnym zjawiskiem jest wprowadzanie limitów wydatków dla poszczególnych dysponentów środków budżetowych, bądź świadome zaniżanie wysokości wydatków w działach budżetu, w których wzrost wielkości w ciągu roku budżetowego jest nieunikniony (edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna).

W przypadku stwierdzenia dużej straty i konieczności jej pokrycia z bieżących środków budżetowych JST istnieje bardzo duże niebezpieczeństwo utraty zdolności obsługi zadłużenia przez samorząd, a więc niespełnienie wskaźnika. Opisane sytuacje powodują konieczność ciągłego monitorowania przez samorządy wielkości budżetowych i wyznaczenie minimalnego poziomu nadwyżki operacyjnej warunkującego zachowanie relacji z art. 243 ufp. Zmiany dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona wzoru) możliwe są tylko w latach wykraczających poza rok bieżący (wartość prawej strony wzoru dla roku bieżącego jest znana – obliczona na podstawie średniej arytmetycznej z trzech ostatnich lat). Wyprowadzenie wzoru na kasową wartość nadwyżki operacyjnej, przy której lewa i prawa strona wskaźnika znajdują się w równowadze, wymaga przyjęcia za rok bazowy roku następnego po roku bieżącym. W efekcie końcowym wyprowadzono wzór dla omawianych wartości dla roku biezącego (moduły 7 i 8).

Moduł 1.

$$\frac{R+O+P}{Do} = \frac{\left(\frac{No_{n-1}+Sm_{n-1}}{Do_{n-1}} + \frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} + \frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}\right)}{3} / * 3$$

Moduł 2.

$$\frac{3(R+O+P)}{Do} = \frac{No_{n-1}+Sm_{n-1}}{Do_{n-1}} + \frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} + \frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}$$

Moduł 3.

$$-\frac{No_{n-1}+Sm_{n-1}}{Do_{n-1}}=\frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}}+\frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}-\frac{3(R+O+P)}{Do}/*(-1)$$

Moduł 4.

$$\frac{No_{n-1}+Sm_{n-1}}{Do_{n-1}}=\frac{3(R+O+P)}{Do}-\frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}}-\frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}$$

Moduł 5.

$$Do_{n-1}\left[\frac{3(R+O+P)}{Do}-\frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}}-\frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}\right]=No_{n-1}+Sm_{n-1}/$$

$$/\left[\frac{3(R+O+P)}{Do}-\frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}}-\frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}\right]$$

Moduł 6.

$$Do_{n-1}=\frac{No_{n-1}+Sm_{n-1}}{\left[\frac{3(R+O+P)}{Do}-\frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}}-\frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}\right]}$$

Moduł 7.

$$No_{n-1}=Do\left[\frac{3(R+O+P)}{Do}-\frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}}-\frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}\right]-Sm_{n-1}$$

Moduł 8.

$$Sm_{n-1}=Do\left[\frac{3(R+O+P)}{Do}-\frac{No_{n-2}+Sm_{n-2}}{Do_{n-2}}-\frac{No_{n-3}+Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}\right]-No_{n-1}$$

gdzie:

Do – dochody ogółem,
No – nadwyżka operacyjna,
Sm – sprzedaż majątku,
R – planowane rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,
O – wydatki na obsługę długu,
P – wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST.

W wyniku zastosowanych przekształceń w modelu liczbowej analizy wskaźnika (moduły od 1 do 6) otrzymano wzory na „wielkości graniczne" poziomu nadwyżki operacyjnej oraz sprzedaży majątku dla budżetu roku bieżącego, dla których spełniona jest relacja z art. 243 ufp (moduły 7 i 8). Z uwagi na umiejscowienie wartości nadwyżki operacyjnej i sprzedaży majątku w tym samym miejscu wskaźnika (licznik prawej strony równania wskaźnika), wartości kasowe będą takie same.

W module 9 przedstawiono efekt końcowy modelu liczbowej analizy wskaźnika – wzór na pozostałą do wykorzystania wartość nadwyżki operacyjnej:

Moduł 9.

PNo = No – graniczna wartość nadwyżki operacyjnej

Graniczna wartość nadwyżki operacyjnej oznacza taki jej poziom, przy którym lewa i prawa strona wskaźnika znajdują się w równowadze. Odjęcie tej wartości od aktualnie planowanej wysokości nadwyżki operacyjnej umożliwi określenie, o ile dana JST może ją zmniejszyć w pocesie planowania, przy równoczesnym spełnieniu relacji z art. 243 ufp.

W kolejnej części rozważań zaprezentowano weryfikację modelu liczbowej analizy wskaźnikaw środowisku wybranej jednostki samorządu terytorialnego. Do przeprowadzenia tego procesu wykorzystano dane liczbowe z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

WERYFIKACJA MODELU LICZBOWEJ ANALIZY WSKAŹNIKA W KONTEKŚCIE PROCESU PLANOWANIA BUDŻETOWEGO

Poniżej zostały przedstawione dane budżetowe zaczerpnięte z uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037. Opracowanie przedstawiono w trzech tabelach. W pierwszej znajdują się informacje dotyczące lewej strony wskaźnika z art. 243 ufp, w drugiej zawarte są dane niezbędne do obliczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona wzoru), trzecia z zaprezentowanych tabel związana jest z analizą zaprezentowanych wartości.

W tabeli 2, w wierszach 9 i 10 wykorzystano odpowiednio moduły 7 i 8 postulowanego modelu. Natomiast w tabeli 3 wykorzystano moduł 9 modelu.

Tabela 1. Lewa strona wzoru – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
0		1	2	3	4
1	spłaty rat	36 315 642,00	39 515 640,61	43 440 640,60	47 167 992,38
2	odsetki	12 900 000,00	14 893 284,07	15 688 416,61	15 683 388,59
3	poręczenia	512 189,00	442 222,00	447 880,00	454 936,00
4	licznik (1+2+3)	49 727 831,00	54 851 146,68	59 576 937,21	63 306 316,97
5	dochody ogółem (mianownik)	1 178 028 075,00	1 190 114 459,49	1 229 705 050,20	1 253 552 334,85
6	relacja (4/5)	4,22%	4,61%	4,84%	5,05%

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Tabela 2. Prawa strona wzoru – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015	Wykonanie 2016	Plan III kwartałów 2017	2018
0		1	2	3	4
1	dochody bieżące	903 790 762,08	1 040 695 706,04	1 083 186 205,00	1 104 630 293,00
2	wydatki bieżące	866 676 178,43	989 012 439,75	1 028 421 896,00	1 043 234 996,00
3	nadwyżka operacyjna (1-2)	37 114 583,65	51 683 266,29	54 764 309,00	61 395 297,00
4	sprzedaż majątku	7 220 019,29	7 251 951,82	8 137 427,00	18 288 780,00
5	licznik (3+4)	44 334 602,94	58 935 218,11	62 901 736,00	79 684 077,00
6	dochody majątkowe	124 960 103,20	33 169 763,09	13 970 529,00	73 397 782,00
7	dochody ogółem (mianownik)	1 028 750 865,28	1 073 865 469,13	1 097 156 734,00	1 178 028 075,00
8	wskaźnik jednoroczny (6/7)	4,31%	5,49%	5,73%	6,76%
9	Graniczna wartość nadwyżki operacyjnej	X			12 457 752,76
10	Graniczna wartość dochodów ze sprzedaży majątku				-30 648 764,24

L.p.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021
0		5	6	7
1	dochody bieżące	1 141 644 375,69	1 193 033 671,74	1 245 063 924,30
2	wydatki bieżące	1 074 784 851,96	1 106 504 929,74	1 139 354 312,79
3	nadwyżka operacyjna (1-2)	66 859 523,73	86 528 742,00	105 709 611,51
4	sprzedaż majątku	8 005 448,80	7 805 312,58	7 610 179,77
5	licznik (3+4+5)	74 864 972,53	94 334 054,58	113 319 791,28
6	dochody majątkowe	48 470 083,80	36 671 378,46	8 488 410,55
7	dochody ogółem (mianownik)	1 190 114 459,49	1 229 705 050,20	1 253 552 334,85
8	wskaźnik jednoroczny (6/7)	6,29%	7,67%	9,04%
9	Graniczna wartość nadwyżki operacyjnej	16 153 874,73	18 018 493,47	2 365 287,35
10	Graniczna wartość dochodów ze sprzedaży majątku	-42 700 200,20	-60 704 935,95	-95 734 144,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Tabela 3. Analiza wskaźnika – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
1	Lewa strona wzoru	4,22%	4,61%	4,84%	5,05%
2	Prawa strona wzoru	5,18%	5,99%	6,26%	6,91%
3	Spełnienie relacji z art. 243	TAK	TAK	TAK	TAK
4	Różnica między prawą a lewą stroną wzoru	0,96%	1,38%	1,42%	1,86%
5	Pozostała do wykorzystania wartość nadwyżki operacyjnej	48 937 544,24	50 705 649,00	68 510 248,53	103 344 324,16
6	Pozostała wartość dochodów ze sprzedaży majątku	48 937 544,24	50 705 649,00	68 510 248,53	103 344 324,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Na podstawie zaprezentowanych danych widoczne jest, że Gmina Miasta Radomia ma problemy ze spełnieniem relacji wynikającej z art. 243 ufp. Najmiejsza różnica pomiędzy planowanym i dopuszczalnym jego poziomem jest w 2018 roku. Jednakże z uwagi na konstrukcję omawianej relacji wartości dopuszczalne w 2018 roku nie ulegną już zmianie, ponieważ zostały skonstruowane w oparciu o dane historyczne, tj. wykonania lat 2015–2016 oraz plan III kwartałów 2017 roku[3]. Wysokość planowanego wskaźnika może być natomiast niższa z uwagi na prawdopodobne niewykonanie wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji oraz niższe od zakładanych wydatki na obsługę długu. Widać zatem, że z punktu widzenia procesu planowania budżetowego bardziej istotne są relacje pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem w trzech latach kolejnych. Zastosowanie modelu pozwoliło na określenie, że najmniejsza z obliczonych (tabela 3, wiersz 5) wartości kasowych określa granicę dokonywania zmian w budżecie w procesie planowania budżetowego.

Wykorzystując moduł 7 i 8 modelu liczbowego analizy wskaźnika (tabela 2, wiersze 9, 10) w sposób precyzyjny można wskazać granicę zmniejszenia nadwyżki operacyjnej w 2018 roku do wysokości 12 457 752,76 zł, a więc o kwotę 48 937 544,24 zł (tabela 3, wiersz 5). Możliwe jest zatem dokonanie przesunięć w limitach wydatków (bez zwiększania dochodów) skutkujących zmniejszeniem nadwyżki operacyjnej bądź sfinansowanie zwiększenia wydatków bieżących, o wskazaną kwotę, wolnymi środkami. Poniżej zaprezentowano tabelę z analizą

[3] Zgodnie z art. 243 ust. 2 ufp jednostki samorządu terytorialnego sporządzają projekty uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o plan III kwartału roku poprzedzającego rok bieżący oraz wykonania budżetów z dwóch lat wcześniej (już zakończonych lat budżetowych). Tak zbudowany dopuszczalny wskaźnik musi zostać spełniony przez jednostkę przez cały rok budżetowy. Stanowisko to wynika wprost z art. 243 ust. 2 ustawy i zostało również potwierdzone przez wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 lipca 2014 r. – sygn. akt I SA/Rz 516/14.

wskaźnika po dokonanym zwiększeniu wydatków bieżacych, w której zobrazowano opisywane wyżej zmiany wysokości nadwyżki operacyjnej.

Tabela 4. Analiza wskaźnika po dokonanym zwiększeniu wydatków bieżacych – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
1	Lewa strona wzoru	4,22%	4,61%	4,84%	5,05%
2	Prawa strona wzoru	5,18%	4,61%	4,88%	5,52%
3	Spełnienie relacji z art. 243	TAK	TAK	TAK	TAK
4	Różnica między prawą a lewą stroną wzoru	0,96%	0,00%	0,04%	0,47%
5	Pozostała do wykorzystania wartość nadwyżki operacyjnej	0,00	1 315 898,93	17 477 488,94	103 344 324,16
6	Pozostała wartość dochodów ze sprzedaży majątku	0,00	1 315 898,93	17 477 488,94	103 344 324,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr /2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Zaciemnione pola wskazują (tabela 4), że planowany wskaźnik w 2019 roku zrównał się wartościami z dopuszczalnym, co oznacza, że wskaźnik nadal jest spełniony. Gmina Miasta Radomia nie może zatem dokonywać kolejnych zmian w planie budżetu skutkujących pogorszeniem wysokości nadwyżki operacyjnej i w konsekwencji niespełnieniem relacji z art. 243 ufp.

Podsumowanie

Jak wykazano w niniejszym artykule, wieloletnia prognoza finansowa, a ściślej indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia, wywiera duży wpływ na proces planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego. To właśnie od badania relacji zapisanej w art. 243 ufp, proces ten bierze swój początek oraz stanowi on punkt odniesienia dla dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetowych.

Postulowany autorski model liczbowy analizy wskaźnika umożliwia dokładne wyliczenie wielkości kasowej różnicy pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia. Jego zastosowaniew praktyce usprawnia proces planowania budżetowego, wiążąc w sposób bezpośredni wielkości budżetowe z wieloletnią prognozą finansową. Ponadto określa granice dokonywania zmian w planie wydatków, które nie powodują naruszenia relacji wynikającej z art. 243 ufp.

Należy zaznaczyć, że z uwagi na złożoność przedstawionego zagadnienia, w niniejszym artykule dokonano prezentacji wybranej części modelu liczbowego

analizy wskaźnika. Jego zastosowanie może być rozszerzone o analizę poziomu wydatków na obsługę długu, rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych i wykupu papierów wartościowych oraz o wpływ na poziom wskaźnika zwiększenia wydatków bieżących, których źródłem finansowania będą dochody majątkowe. Zagadnienia te staną się tematem kolejnych publikacji autora.

Przedstawiony model liczbowy analizy wskaźnika został stworzony w oparciu o wzór występujący w art. 243 ufp. Jest on możliwy do wykorzystania w każdej jednostce samorządu terytorialnego, ma zatem charakter uniwersalny.

Projektowane zmiany w ustawie o finansach publicznych skutkujące rewizją sposobu liczenia wskaźnika będą wymagały dokonania jego modyfikacji modelu, przy jednoczesnym zachowaniu głównych założeń i sposobu wyprowadzania wzorów. W momencie tworzenia niniejszego opracowania nie jest znany ostateczny kształt przepisów nowelizujących to zagadnienie i trudno jest określić (poza wydłużeniem średniej stanowiącej podstawę dla określenia wysokości dopuszczalnego wskaźnika z 3 do 7 lat) ostateczny ich kształt.

Realizując cel artykułu określono poziom nadwyżki operacyjnej przy, której następuje zrównanie planowanego i dopuszczalnego wskaźnika. Pozwoliło to zatem na kwotowe określenie różnicy pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

BIBLIOGRAFIA

Owsiak S. (red.), 2008, *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa.

Kożuch J.K., 2012, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.

Kańduła S., 2010, *Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych* [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Dylewski M., 2016, *Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 451. Finanse publiczne, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Dylewski M., 2011, *Dylematy w zakresie planowania długoterminowego w jednostkach samorządu terytorialnego w kontekście zmian ustawowych oraz doświadczeń wybranych krajów* [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Król D., 2016, *Ocena instrumentów zarządzania finansami samorządu terytorialnego w świetle ewolucji paradygmatu finansów publicznych,* „Nauki o Finansach" 1(26).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 roku, poz. 2077 ze zm.).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt I SA/Rz 516/14.

Streszczenie

Planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego jest procesem mającym charakter ciągły. Związany jest on nierozłącznie z tworzeniem budżetu oraz uchwały budżetowej na dany rok budżetowy, jednakże nie kończy się z chwilą złożenia projektu tego dokumentu i uchwaleniem przez organ stanowiący. Proces planowania budżetowego trwa przez cały rok budżetowy i przejawia się w ciągłych modyfikacjach planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów dokonywanych poprzez stosowne akty prawne, tj. zarządzenia organu wykonawczego i uchwały organu stanowiącego.

Kluczowym czynnikiem mającym bezpośredni wpływ na omawiany proces jest indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia, a w szczególności jego maksymalny dopuszczalny poziom wskazujący wartości graniczne, których jednostki samorządu terytorialnego nie mogą przekroczyć.

Osiągnięcie przez JST długoterminowej równowagi budżetowej, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przy stale rosnącej liczbie zadań oraz konieczności zapewnienia akceptowalnego poziomu rozwoju, stawia przed samorządami wyzwania związane z optymalnym wykorzystaniem dostępnych zasobów pieniężnych. Ograniczoność tych zasobów wymusza zatem sięganie po zwrotne instrumenty finansowania rozwoju, które to w sposób bezpośredni oddziałują na wskaźnik zadłużenia, czym w sposób pośredni wpływają na osiąganie długookresowej równowagi budżetowej.

Konieczny wydaje się dobór odpowiednich instrumentów, narzędzi zarządzania finansami, które, przy wykorzystaniu dostępnych informacji, wspomogą ciągłe monitorowanie wielkości mających wpływ na wskaźnik zadłużenia w procesie planowania budżetowego.

Celem artykułu było określenie kasowej wysokości nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia. Realizacja tak postawionego celu głównego była możliwa poprzez określenie w pierwszej kolejności poziomu nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, przy której występuje równowaga pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem wskaźnika zadłużenia w latach objętych prognozą długu.

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych, a także orzeczeń organów nadzoru w zakresie spraw finansowych. Przedstawione powyżej cele zostały zrealizowane przy pomocy analizy algebraicznej indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia i zastosowaniu wyprowadzonych wzorów w modelu liczbowym analizy wskaźnika.

Do zaprezentowania wyników wykorzystano dane budżetowe pochodzące z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037. W ostatniej części artykułu przedstawiono wnioski z przeprowadzonej analizy.

Słowa kluczowe: model liczbowy analizy wskaźnika, indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia, proces planowania budżetowego, budżet jednostki samorządu terytorialnego, wieloletnia prognoza finansowa.

Individual debt servicing ratio in the budgetary planning process of local government units

Summary

Budget planning in local government units is a continuous process. It is inseparably connected with the creation of the budget and the budget resolution for a given budget year, however, it does not end with the submission of the draft of this document and adoption by the constituting body. The budgetary planning process lasts throughout the financial year and is manifested in constant modifications of the plan of incomes, expenditures, revenues and expenditures made through relevant legal acts, i.e. the executive body's order and the resolution of the decision-making body.

The key factor having a direct impact on the discussed process is the individual debt servicing ratio, and in particular its maximum acceptable level indicating the limit values that local government units can not exceed.

The achievement of long-term budget balance, while maintaining the appropriate level of individual debt ratio, with the constantly increasing number of tasks and the need to ensure an acceptable level of development, poses challenges for local governments related to the optimal use of available monetary resources. The limited resources of these resources therefore require reaching for returnable instruments for financing development, which directly affect the debt ratio, which indirectly influences the achievement of long-term budgetary balance.

It seems necessary to select appropriate instruments and financial management tools that, using the available information, will support continuous monitoring of the size affecting the debt ratio in the budgetary planning process.

The purpose of the article is to determine the cash amount of the operating surplus, which is the difference between the planned and acceptable level of the indebtedness of debt service. The main objective will be achieved by first determining the level of surplus of current income over current expenses at which there is a balance between the planned and admissible level of the debt ratio in the years covered by the debt forecast.

This article will analyze the literature on the subject, legal acts in force, as well as the decisions of the supervisory authorities in financial matters. The goals presented above will be implemented using algebraic analysis of the individual debt service ratio and the use of derived patterns in the numerical model of the indicator analysis.

The budget data coming from will be used to present the results from the Long-term Financial Forecast of the City of Radom for 2018–2037. In the last part of the article,there will be presented conclusions from the analysis.

Keywords: the numerical model of the indicator analysis, individual debt service indicator, budget planning process, local badget, long-term financial forecast.

JEL: H680.