

KRZYSZTOF KLUZA

[kkluza@sgh.waw.pl](mailto:kkluza@sgh.waw.pl)

*Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego –  
koniec wpływu spowolnienia gospodarczego?*

---

Financial Standing of Local Governments – the End of the Economic Downturn Impact?

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego; analiza wskaźnikowa; zadłużenie

**Keywords:** local governments; ratio analysis; debt

**Kod JEL:** H72; H74; R50

## Wstęp

Konsekwencje zapoczątkowanego w 2008 r. kryzysu nie ominęły jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Nadwyżka operacyjna JST w relacji do dochodów ogółem, która w latach 2007–2008 wynosiła średnio 13%, zmniejszyła się do około 6% w latach 2010–2011. Następnie stopniowo rosła do poziomu 9,2% w 2015 r. Równocześnie JST rozpoczęły szereg inwestycji, w szczególności w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013. W rezultacie wydatki majątkowe JST wzrosły z 27,1 mld zł i 31,9 mld zł w latach 2007–2008 do 44,3 mld zł w 2010 r. Następnie utrzymywały się w przedziale od 35 mld zł do 42 mld zł.

Efektom opisanych zjawisk<sup>1</sup> był przyrost zadłużenia JST z 20,2% dochodów ogółem na koniec 2008 r. do 38,4% w 2011 r.; w 2015 r. wskaźnik ten wyniósł 36,0% dochodów ogółem. W przypadku szeregu JST okres po 2008 r. poskutkował zauwa-

---

<sup>1</sup> Opis przyczyn wzrostu zadłużenia JST zob. [Kata, 2015, s. 63–68].

żalnym pogorszeniem ich kondycji finansowej. Znaczenia nabrała analiza kondycji finansowej JST i potencjalnych trudności ze spłatą ich zadłużenia. Tematyka zadłużenia JST pojawiła się też w debacie publicznej – medialne publikacje przybrały alarmistyczny ton [zob. np. *Czy polskim miastom grozi bankructwo?*, 2017], a na forach internetowych pojawiły się ożywione dyskusje wśród mieszkańców [zob. *Zadłużenie Wrocławia...*]. Kompleksowe podejście do oceny ryzyka finansowego JST, wraz z określeniem elementów procesu zarządzania tym ryzykiem i czynnikami wpływającymi na jego wzrost, przedstawione jest w opracowaniu Katy [2015, s. 56–68]. Propozycje mierników analizy kondycji finansowej JST zawarte są w pracy Dylewskiego [2009, s. 190–198]. Z perspektywy wypłacalności danego podmiotu szczególnie istotna jest ocena jego płynności finansowej. Badania przedstawione w publikacji Filipiak [2014, s. 30] wskazują, że w 2013 r. około 5% JST przejściowo utraciło zdolność do regulowania zobowiązań, a u kolejnych 5% JST powstały zobowiązania wymagalne. Z kolei badania Galińskiego [2013, s. 173–174] przedstawiają ocenę JST z perspektywy banków, wskazując na największe ryzyko kredytowe powiatów oraz miast na prawach powiatu.

Niniejszy tekst stanowi kontynuację badań nad zmianami kondycji finansowej polskich JST po 2008 r. Celem jest syntetyczne określenie w oparciu o analizę wskaźnikową, jak zmienia się zdolność JST do obsługi ich zadłużenia. Analizowany jest sektor JST łącznie oraz poszczególne kategorie JST.

## 1. Metoda badawcza

Do oceny kondycji JST zostały wykorzystane ustawowe wskaźniki zadłużenia: obowiązujące do końca 2013 r. limity 60% zadłużenia ogółem do dochodów ( $Z/D$ ) i 15% obsługi zadłużenia do dochodów ogółem  $(R+O)/D^2$  oraz aktualnie obowiązujący wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych (UFP)<sup>3</sup>. Dodatkowo na potrzeby niniejszej analizy zaadaptowane zostały mierniki (prezentowane poniżej) stosowane przy ocenie kondycji finansowej przedsiębiorstw [opisane m.in. w: Palepu, Healy, Bernard, 2004, rodz. 9, 14; Crouhy, Galai, Mark, 2000]. Adaptacja przebiegała w oparciu o metodykę oceny kondycji finansowej przedstawioną w opracowaniu Petersona [1998, s. 12–19] oraz podejścia stosowane przez agencje ratingowe [zob. np. FITCH, 2012; S&P, 2014].

1) Zadłużenie netto/Dochody ogółem ( $ZN/D$ ):

$$\frac{ZN}{D} = \frac{RbZ, E - (RbN, N1 + RbN, N3)}{RbNDS, A}$$

Przy wyliczaniu licznika dług jest pomniejszony o ekwiwalenty gotówki.

<sup>2</sup> Zob. art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 150, poz. 1240 ze zm.).

2) Nadwyżka operacyjna bez kosztów odsetkowych/Koszty odsetkowe (*NO/KO*):

$$\frac{NO}{KO} = \frac{RbNDS, A1 - RbNDS, B1 + Rb28S, par. 801_802_806_807_808_809_811_812_813_814}{Rb28S, par. 801_802_806_807_808_809_811_812_813_814}$$

Tak zdefiniowana nadwyżka to w przypadku JST odpowiednik EBITDA (wynik na działalności operacyjnej bez amortyzacji i umorzeń środków trwałych). W przypadku firm wskaźnik ten generuje sygnał ostrzegawczy dla wartości poniżej 2,0.

3) Nadwyżka operacyjna bez kosztów odsetkowych/Zadłużenie netto (*NO/ZN*):

$$\frac{NO}{ZN} = \frac{RbNDS, A1 - RbNDS, B1 + Rb28S, par. 801_802_806_807_808_809_811_812_813_814}{RbZ, E - (RbN, N1 + RbN, N3)}$$

Genezą tego wskaźnika jest relacja przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej do zadłużenia netto. W JST stosujących metodę kasową wskaźnik ten można uprościć do powyższej postaci. Sygnał ostrzegawczy stanowią wartości wskaźnika poniżej 0,2.

Zadłużenie związane z projektami współfinansowanymi ze środków UE nie jest wyłączone z powyższych wskaźników i ustawowych limitów zadłużenia. Mierniki te nie uwzględniają też zobowiązań z transakcji leasingu zwrotnego nieruchomości i dzierżawy zwrotnej. W sprawozdawczości JST nie są one ujmowane jako zobowiązania finansowe. Konstrukcja tych instrumentów, ich skala i wpływ na mierniki finansowe JST są opisane w opracowaniu Kluzy [2016a, s. 5–10].

## 2. Zmiany kondycji finansowej JST

Kondycja finansowa JST w Polsce była najmniej korzystna w latach 2011–2013. Zadłużenie netto JST przekroczyło wówczas 30% dochodów ogółem, a wskaźnik obsługi zadłużenia sięgnął 8% dochodów. Następnie w latach 2014–2015 następowała systematyczna poprawa kondycji JST. Szczególnie widoczna jest ona z perspektywy wskaźnika *NO/KO*, który zwiększył się z przeciętnie 4,27 w 2012 r. do 9,74 w 2015 r. (tab. 1).

Przeciętna wartość wskaźnika *NO/ZN* nie poprawiła się aż tak mocno – wzrosła z poziomu 27% w 2011 r. do 37% w 2015 r. Różny stopień poprawy tych dwóch wskaźników pokazuje, iż poprawa wskaźnika *NO/KO* była po części efektem spadku stóp procentowych w Polsce i nie wynikała z dostosowań w gospodarce finansowej poszczególnych JST – WIBOR1M w 2011 r. wynosił przeciętnie 4,37%, w 2013 r. – 3,04%, a w 2015 r. – 1,51%. Dzięki temu sektor samorządowy, podobnie jak inne podmioty w gospodarce, uzyskał dodatkową ulgę w obsłudze swego zadłużenia, ale zarazem stał się podatny na ryzyko przyszłych wzrostów stóp procentowych. Ryzyko to analizowane jest w pracy Kluzy [2016b, s. 125–128] za pomocą symulacji Monte

Carlo. Wskazują one, że wzrost stóp procentowych do poziomu z 2013 r. w połączeniu z niewielkim wzrostem kosztów bieżących może doprowadzić do trudności finansowych w ponad 300 JST.

Tab. 1. Wskaźniki opisujące sytuację finansową JST

|  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Wskaźnik $Z/D$                             | 38,4% | 38,2% | 37,7% | 37,1% | 36,0% |
| JST ze wskaźnikiem $Z/D$ powyżej 60%*      | 135   | 95    | 89    | 107   | 105   |
| Wskaźnik $(R+O)/D$                         | 7,2%  | 7,7%  | 8,0%  | 5,4%  | 5,2%  |
| JST ze wskaźnikiem $(R+O)/D$ powyżej 15%*  | 220   | 331   | 326   | 58    | 99    |
| JST niespełniające limitu z art. 243 UFP   | –     | –     | –     | 108   | 67    |
| JST, dla których relacja $PSR/LSR < 100\%$ | 1017  | 1441  | 1391  | 509   | 519   |
| $NO/KO$                                    | 4,94  | 4,27  | 5,96  | 7,56  | 9,74  |
| % JST z $NO/KO$ powyżej 2,0                | 84%   | 88%   | 95%   | 96%   | 97%   |
| $NO/ZN$                                    | 0,27  | 0,29  | 0,31  | 0,32  | 0,37  |
| % JST z $NO/ZN$ powyżej 0,2                | 64%   | 73%   | 79%   | 79%   | 81%   |

\* bez wyłączenia zadłużenia związanego z projektami współfinansowanymi ze środków UE; \*\* LSR = Lewa Strona Równania, PSR = Prawa Strona Równania z art. 243 UFP

Źródło: obliczenia własne.

Z perspektywy ustawowych limitów zadłużenia zmiana sytuacji JST w latach 2014–2015 nie była jednoznacznie pozytywna. Pomimo spadku wskaźników zadłużenia w relacji do dochodów odpowiednio 108 i 67 JST nie spełniło w tym okresie nowego limitu z art. 243 UFP, czyli widocznie więcej niż w przypadku limitu zadłużenia 60% w poprzednich latach. Wskazywać to może na rosnące zróżnicowanie kondycji finansowej pomiędzy JST. Choć istotnie przyrastała liczba podmiotów o bardzo dobrym profilu ryzyka, to jednocześnie utrzymała się grupa JST o niekorzystnej kondycji.

Pogłębiona ocena kondycji finansowej JST wymaga analizy poszczególnych kategorii JST. Zróżnicowanie między kategoriami JST jest duże, co wynika zarówno z ich odmiennych źródeł dochodów, jak i realizowanych zadań, szczególnie w obszarze oświaty i opieki zdrowotnej [zob. Owsiak, 2005, s. 455–467, 594–599; Dworakowska, 2016, s. 107–109]. W efekcie poziom długu, który jest bezpieczny dla gmin miejskich, może być już niebezpiecznie wysoki dla powiatów.

## 2.1. Gminy

Kategorią JST o najlepszej kondycji finansowej są gminy wiejskie (GW). Charakteryzują się zarówno relatywnie niskim zadłużeniem, jak i odpowiednio dużą nadwyżką operacyjną do jego obsługi. Na koniec 2015 r. blisko co piąta GW nie posiadała zadłużenia netto. Zarazem około 80% GW posiadało wszystkie analizowane wskaźniki na poziomie bardzo bezpiecznym (tab. 2).

Tab. 2. Wskaźniki finansowe JST (dane w. %)

|                              | Gminy wiejskie |       |       |       |       |       |      |      |       |       | Gminy miejsko-wiejskie |       |       |       |       |       |       |       |       |       | Gminy miejskie |  |  |  |  |
|------------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|--|--|--|--|
|                              | 2011           | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2011  | 2012 | 2013 | 2014  | 2015  | 2011                   | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |                |  |  |  |  |
| ZN/D                         | 22,2           | 20,5  | 20,3  | 20,4  | 17,1  | 30,7  | 29,5 | 29,3 | 28,5  | 25,7  | 28,6                   | 28,5  | 27,8  | 25,5  | 23,3  | 28,6  | 28,5  | 27,8  | 25,5  | 23,3  |                |  |  |  |  |
| % bez zadłużenia netto       | 12             | 14    | 14    | 14    | 18    | 5     | 6    | 6    | 7     | 8     | 7                      | 6     | 6     | 6     | 7     | 7     | 6     | 6     | 6     | 7     |                |  |  |  |  |
| (R+O)/D                      | 7,8            | 8,9   | 8,7   | 5,8   | 6,3   | 7,8   | 8,9  | 9,2  | 5,5   | 5,7   | 6,9                    | 7,6   | 8,3   | 4,9   | 4,7   | 6,9   | 7,6   | 8,3   | 4,9   | 4,7   |                |  |  |  |  |
| % z (R+O)/D powyżej 15%      | 10             | 15    | 12    | 3     | 5     | 7,0   | 10,5 | 12,0 | 1,8   | 2,8   | 4,6                    | 5,8   | 8,8   | 0,8   | 0,4   | 4,6   | 5,8   | 8,8   | 0,8   | 0,4   |                |  |  |  |  |
| art. 243 – PSR/LSR, mediana* | 143,3          | 100,8 | 106,4 | 160,5 | 166,6 | 132,3 | 90,8 | 90,0 | 156,7 | 165,1 | 152,7                  | 99,6  | 102,4 | 181,3 | 194,3 | 152,7 | 99,6  | 102,4 | 181,3 | 194,3 |                |  |  |  |  |
| % z PSR/LSR < 100%*          | 35             | 50    | 47    | 21    | 22    | 37    | 54   | 55   | 18    | 17    | 31                     | 50    | 48    | 12    | 8     | 31    | 50    | 48    | 12    | 8     |                |  |  |  |  |
| % z PSR/LSR ≤ < 100%*, 110%* | 4              | 4     | 4     | 5     | 5     | 3     | 4    | 4    | 5     | 5     | 3,3                    | 2,9   | 6,7   | 5,4   | 4,2   | 3,3   | 2,9   | 6,7   | 5,4   | 4,2   |                |  |  |  |  |
| NO/KO                        | 784            | 720   | 1005  | 1206  | 1463  | 505   | 470  | 650  | 828   | 1092  | 446                    | 395   | 557   | 800   | 1019  | 446   | 395   | 557   | 800   | 1019  |                |  |  |  |  |
| % z NO/KO < 1,0              | 6              | 2     | 1     | 2     | 2     | 7     | 4    | 2    | 2     | 1     | 11                     | 10    | 2     | 1     | 1     | 11    | 10    | 2     | 1     | 1     |                |  |  |  |  |
| % z NO/KO > 2,0              | 86             | 92    | 98    | 97    | 97    | 80    | 87   | 95   | 95    | 97    | 78                     | 76    | 90    | 97    | 98    | 78    | 76    | 90    | 97    | 98    |                |  |  |  |  |
| NO/ZN                        | 44             | 54    | 59    | 58    | 68    | 27    | 32   | 34   | 36    | 42    | 25                     | 27    | 30    | 36    | 40    | 25    | 27    | 30    | 36    | 40    |                |  |  |  |  |
| % z NO/ZN < 10%              | 14             | 5     | 3     | 5     | 5     | 20    | 9    | 6    | 7     | 6     | 19                     | 18    | 8     | 5     | 3     | 19    | 18    | 8     | 5     | 3     |                |  |  |  |  |
| % z NO/ZN > 20%              | 68             | 79    | 85    | 82    | 84    | 56    | 66   | 74   | 75    | 79    | 56                     | 58    | 69    | 75    | 80    | 56    | 58    | 69    | 75    | 80    |                |  |  |  |  |
| Miaasta na prawach powiatu   |                |       |       |       |       |       |      |      |       |       |                        |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                |  |  |  |  |
| ZN/D                         | 38,4           | 39,4  | 40,2  | 39,5  | 37,2  | 17,2  | 16,7 | 18,8 | 18,5  | 17,4  | 27,1                   | 29,9  | 33,1  | 32,8  | 35,1  | 27,1  | 29,9  | 33,1  | 32,8  | 35,1  |                |  |  |  |  |
| % bez zadłużenia netto       | 4,6            | 6,2   | 3,1   | 3,1   | 3,1   | 14,1  | 14,1 | 12,8 | 11,2  | 12,8  | 12,5                   | 12,5  | 6,3   | 6,3   | 0,0   | 12,5  | 12,5  | 6,3   | 6,3   | 0,0   |                |  |  |  |  |
| (R+O)/D                      | 8,0            | 7,7   | 8,0   | 6,2   | 5,1   | 5,4   | 6,6  | 7,3  | 3,3   | 3,6   | 5,1                    | 4,3   | 5,3   | 4,6   | 5,2   | 5,1   | 4,3   | 5,3   | 4,6   | 5,2   |                |  |  |  |  |
| % z (R+O)/D powyżej 15%      | 3,1            | 6,2   | 15,4  | 1,5   | 1,5   | 2,2   | 4,8  | 8,9  | 0,3   | 1,6   | 0                      | 0     | 6     | 0     | 0     | 0     | 0     | 6     | 0     | 0     |                |  |  |  |  |
| art. 243 – PSR/LSR, mediana* | 120,4          | 92,8  | 90,5  | 149,8 | 167,7 | 106,5 | 88,3 | 93,6 | 181,6 | 187,5 | 508,8                  | 255,9 | 244,2 | 216,5 | 508,8 | 255,9 | 244,2 | 216,5 |       |       |                |  |  |  |  |
| % z PSR/LSR < 100%*          | 43             | 55    | 55    | 8     | 9     | 46    | 56   | 53   | 13    | 12    | 6                      | 13    | 13    | 0     | 13    | 6     | 13    | 13    | 0     | 13    |                |  |  |  |  |
| % z PSR/LSR ≤ < 100%*, 110%* | 3,1            | 3,1   | 1,5   | 18,5  | 3,1   | 4,2   | 5,4  | 3,2  | 4,8   | 3,2   | 0                      | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |                |  |  |  |  |
| NO/KO                        | 342            | 273   | 433   | 572   | 743   | 523   | 408  | 571  | 790   | 1001  | 752                    | 670   | 720   | 786   | 1087  | 752   | 670   | 720   | 786   | 1087  |                |  |  |  |  |
| % z NO/KO < 1,0              | 6              | 5     | 5     | 2     | 0     | 4     | 5    | 3    | 2     | 1     | 0                      | 0     | 0     | 6     | 0     | 0     | 0     | 0     | 6     | 0     |                |  |  |  |  |
| % z NO/KO > 2,0              | 78             | 75    | 83    | 92    | 97    | 88    | 81   | 91   | 95    | 97    | 94                     | 100   | 100   | 94    | 100   | 94    | 100   | 100   | 94    | 100   |                |  |  |  |  |
| NO/ZN                        | 18             | 17    | 21    | 23    | 26    | 39    | 38   | 35   | 39    | 44    | 43                     | 44    | 35    | 31    | 37    | 43    | 44    | 35    | 31    | 37    |                |  |  |  |  |
| % z NO/ZN < 10%              | 20             | 19    | 14    | 15    | 15    | 8     | 10   | 8    | 7     | 5     | 6                      | 6     | 0     | 6     | 0     | 6     | 6     | 0     | 6     | 0     |                |  |  |  |  |
| % z NO/ZN > 20%              | 38             | 45    | 43    | 52    | 54    | 75    | 72   | 74   | 79    | 79    | 88                     | 100   | 88    | 81    | 94    | 88    | 100   | 88    | 81    | 94    |                |  |  |  |  |

Uwaga: ze wskaźników nie jest wyłączone zadłużenie związane z realizacją projektów UE; \* LSR = Lewa Strona Równania, PSR = Prawa Strona Równania z art. 243 UFP

Źródło: obliczenia własne.

GW to najliczniejsza kategoria JST, dlatego pomimo przeciętnie atrakcyjnego profilu występuje tu szereg gmin o niekorzystnej kondycji finansowej. Relatywnie najwięcej GW o słabej kondycji finansowej jest w województwie zachodniopomorskim. W przypadku GW występuje zjawisko rosnącego zróżnicowania sytuacji podmiotów wewnątrz tej kategorii. Wyraźnemu przyrostowi jednostek o korzystnej kondycji finansowej nie towarzyszy zmniejszanie się odsetka podmiotów najsłabszych. W 2015 r. liczba GW o bardzo słabym profilu ryzyka wzrosła zarówno z perspektywy wskaźników  $Z/D$ ,  $NO/KO$ , jak i relacji z art. 243. Ich udział zwiększył się o około 1 p.p. w całości tej kategorii JST. Liczba jednostek o wskaźniku  $Z/D$  powyżej 60% wzrosła z 40 gmin w 2013 r. do 55 gmin w 2015 r. W dalszym ciągu jest to jednak niewielki odsetek tych podmiotów – odpowiednio 2,5% i 3,5%.

Sytuacja finansowa gmin miejsko-wiejskich (GMW) ulegała stopniowej poprawie od 2012 r. i na koniec 2015 r. kształtowała się korzystnie, choć nie aż tak dobrze, jak w gminach wiejskich. W 2015 r. relację z art. 243 UFP (bez wyłączeń) przekraczało 17% jednostek, przeciętna wysokość  $NO/KO$  to 10,9, a  $NO/ZN$  to 0,42. W GMW namacalna poprawa ich profilu nastąpiła od 2014 r. Rok 2013 charakteryzował się najsłabszymi wskaźnikami obsługi zadłużenia (9,2%) i relacji z art. 243 UFP.

W przypadku GMW zapoczątkowana w 2014 r. poprawa ich kondycji dotyczy całej kategorii – nie tylko rośnie odsetek GMW o korzystnym profilu, ale zmniejsza się też odsetek jednostek najsłabszych. Problematiczna sytuacja występuje aktualnie w około 5–10% GMW w zależności od parametrów, które weźmie się pod uwagę. W przypadku tej kategorii JST nie ma spektakularnych przypadków niekorzystnego profilu ryzyka, jak w GW.

Najsilniejsza poprawa sytuacji wystąpiła w gminach miejskich (GM). Ich zadłużenie netto wynosi obecnie 23% ich dochodów. Zarazem znacząco poprawiła się ich nadwyżka operacyjna, a przeciętny wskaźnik  $NO/KO$  przekroczył poziom 10. Poprawa wskaźników zadłużenia następuje już od 2012 r., a pozostałych wskaźników – od 2013 r. W rezultacie kondycja GM jest aktualnie lepsza niż GMW (tab. 2).

Kategoria ta posiadała na koniec 2015 r. najniższy odsetek jednostek o niekorzystnym profilu ryzyka. Jedynie 1% GM posiada wskaźnik  $Z/D$  powyżej 60%, a w przypadku wskaźników  $(R+O)/D$ ,  $NO/KO$  i  $NO/ZN$  odsetek negatywnych obserwacji oscyluje wokół 0%. Zarazem odsetek GM, u których relacja z art. 243 (bez wyłączeń) nie jest spełniona, wynosi 8%, czyli jest najniższy wśród wszystkich kategorii JST.

Poprawa profilu GM nie wynika wprost z wysokiej nadwyżki operacyjnej tych jednostek. W 2015 r. nadwyżka operacyjna GM stanowiła 8,5% ich dochodów ogółem, zaś w przypadku GMW było to 9,8%, a w przypadku GW aż 10,8%.

## 2.2. Miasta na prawach powiatu (MNPP)

Kluczową kategorią JST w Polsce są MNPP. Choć składa się ona tylko z 66 podmiotów, to reprezentuje 33% ludności Polski i 46% zadłużenia sektora na koniec 2015 r.

MNPP są aktualnie w najłabszej sytuacji spośród JST z perspektywy ich zdolności do obsługi zadłużenia. Wskaźnik  $ZN/D$  dla MNPP osiągnął poziom 40,2% w 2013 r. i od tego czasu poprawił się tylko nieznacznie do poziomu 37,2%. Przeciętny wskaźnik  $NO/ZN$  dla MNPP jest alarmująco niski. Przez ostatnie 5 lat fluktuował on wokół 20%, osiągając 26% w 2015 r. W efekcie prawie połowa MNPP nie osiąga wartości 0,2 dla tego wskaźnika, która jest uznawana za bezpieczny poziom.

Relatywnie niewielka poprawa kondycji finansowej MNPP jest pochodną wprowadzenia limitu ustawowego z art. 243 UFP. Doprowadził on do zwiększenia „ustawowej” zdolności kredytowej tych jednostek po części dzięki uwzględnianiu sprzedaży majątku w formule. W efekcie w 2015 r. 17% MNPP przekroczyło 60% poziom wskaźnika  $Z/D$ . Dla porównania w 2013 r. było to 8% MNPP. Zarazem nadwyżka operacyjna MNPP jest relatywnie niższa niż w gminach. W 2015 r. stanowiła 8,3% dochodów ogółem. Pokazuje to, że aktualna formuła limitów ustawowych może doprowadzić MNPP do ryzykownych poziomów zadłużenia, tym bardziej że nominalne zadłużenie MNPP stale rośnie.

Lata 2012–2013 były najtrudniejszym okresem dla MNPP. Choć ich kondycja finansowa od 2014 r. przeciętnie się poprawia, to można zaobserwować pogłębiającą się różnicę między poszczególnymi jednostkami – nie zmniejsza się odsetek podmiotów o niekorzystnych wartościach wskaźników  $Z/D$ ,  $(R+O)/D$  i relacji z art. 243 UFP (bez wyłączeń; zob. tab. 2). Zarazem o ile wskaźniki  $NO/KO$  dla 97% MNPP w 2015 r. były na bezpiecznym poziomie, o tyle niskie wartości wskaźników  $NO/ZN$  dla blisko połowy MNPP wskazują, iż kategoria ta jest silnie narażona na ryzyko wzrostu stóp procentowych.

### 2.3. Powiaty

Powiaty są najmniej zadłużoną kategorią JST. Ich przeciętny wskaźnik  $ZN/D$  w latach 2008–2015 nie przekroczył 20%, a na koniec 2015 r. wyniósł 17,4%. Natomiast przeciętne wskaźniki  $NO/KO$  i  $NO/ZN$  dla powiatów są na poziomach charakteryzujących silniej zadłużone podmioty. Jest to po części konsekwencją relatywnie niskich dochodów powiatów w stosunku do powierzonych im zadań. W efekcie ich nadwyżka operacyjna jest najniższa spośród wszystkich kategorii JST – w 2015 r. wyniosła 6,8% dochodów ogółem.

Kondycja finansowa powiatów poprawia się od 2012 r. Należy zauważyć, iż w 2015 r. wciąż około 15% powiatów miało jednak trudność ze spełnieniem relacji z art. 243 UFP (bez wyłączeń) bądź spełniało ją z niewielkim marginesem bezpieczeństwa.

Zróznicowanie kondycji finansowej powiatów w dużym stopniu jest pochodną tego, czy posiadają podmiot leczniczy. Powiaty z podmiotem leczniczym charakteryzują się wyższym zadłużeniem. Dziewięć z dziesięciu najbardziej zadłużonych powiatów posiada lub posiadało SPZOZ. Oprócz relatywnie wysokiego zadłużenia powiaty te posiadają także niskie wskaźniki  $NO/ZN$ .

W przypadku powiatów nowe regulacje z art. 243 UFP zadziałały restrykcyjnie na tle innych kategorii JST. Spowodowały one nominalne ograniczenie zadłużenia powiatów ze względu na ich niskie nadwyżki operacyjne. Aktualnie zadłużenie powiatów wynosi 5,84 mld zł i jest najniższe od 5 lat.

## Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu ukazuje duże zróżnicowanie kondycji finansowej między kategoriami JST zarówno z perspektywy 2015 r., jak i historycznych trendów. Choć wszystkie kategorie JST poprawiły swój profil ryzyka od lat 2011–2013, to poprawa nie było równomierna. Najsilniejsza nastąpiła wśród gmin miejskich i gmin wiejskich, tak pod kątem poziomu zadłużenia, jak i przestrzeni do jego obsługi. Najsłabsza wystąpiła w miastach na prawach powiatu. Limit ustawy z art. 243 UFP umożliwił im zwiększenie swego zadłużenia mimo braku odpowiednio silnego zwiększenia nadwyżek operacyjnych. W efekcie na koniec 2015 r. jedynie 54% MNPP posiadało wskaźnik *NO/ZN* na bezpiecznym poziomie. Około 15% MNPP charakteryzowało się alarmującym poziomem wskaźników zadłużenia i wyraźną ekspozycją na ryzyko wzrostu stóp procentowych.

Pomimo ogólnie korzystnych trendów występuje zjawisko rosnącego zróżnicowania kondycji podmiotów wewnątrz poszczególnych kategorii JST. Jego skala nie jest duża – dotyczy to kilku procent JST. Rosnący udział takich podmiotów występuje wśród MNPP i gmin wiejskich.

## Bibliografia

- Crouhy M., Galai D., Mark R., *Credit Rating Systems*, [w:] *Risk Management*, McGraw Hill Professional, New York 2000.
- Czy polskim miastom grozi bankructwo?*, 03.03.2017, <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/zadluzenie-miast-w-polsce-czy-grozi-im-bankructwo/4svd63> [dostęp: 10.05.2017].
- Dworakowska M., *Finance of local government units*, [w:] A. Alińska (ed.), *Public Finance in Poland*, SGH Publishing House, Warsaw 2016.
- Dylewski M., *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST*, [w:] B. Filipiak (red.), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- Filipiak B., *Płynność finansowa JST wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 802.
- FITCH, *International Local and Regional Governments Rating Criteria*, FITCH Ratings, August 2012.
- Galiński P., *Ryzyko obsługi JST z perspektywy działalności banków komercyjnych*, „Annales UMCS. Sectio H” 2013, nr 3.
- Kata R., *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4(76).
- Kluza K., *Financial Innovation in Local Governments as a Response to the Deterioration of their Risk Profile and Legislative Changes: The case of Poland*, “The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal” 2016a, No. 21(1).

- Kluza K., *Sustainability of Local Government Sector Debt. Evidence from Monte-Carlo Simulations*, "Lex Localis – Journal of Local Self-Government" 2016b, Vol. 14, No. 1.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Palepu K., Healy P., Bernard V., *Business Analysis and Valuation: Using Financial Statements, Text and Cases*, Thomson South-Western, Mason OH 2004.
- Peterson G., *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, Prepared for World Bank, March 1998.
- S&P, *Methodology For Rating Non-U.S. Local And Regional Governments*, Standard & Poor's Ratings Services, June 2014.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (UFP) (Dz.U. nr 150, poz. 1240 ze zm.).
- Zadłużenie Wrocławia – pilny i poważny problem*, <http://wiadomosci.onet.pl/tablica/zadluzenie-wroclawia--pilny-i-powazny-problem,2147,1280356,142902502,watek.html> [dostęp: 10.05.2017].

### **Financial Standing of Local Governments – the End of the Economic Downturn Impact?**

Since 2013, the financial standing of local governments (LG) has been gradually improving in Poland. Their debt ratios have decreased and debt service capacity improved remarkably. The analysis of individual LG categories indicates that the progress is not uniform. The most modest recovery was in the category of towns with county rights. The new statutory debt limit created a space to increase their debt, which was not accompanied by adequately strong growth in operating surpluses. At the end of 2015, ca. 15% of towns with county rights crossed the alarming values of debt indicators and they are noticeably exposed to a risk of interest rates increases. The differences between LGs with sound risk profile and LGs with inferior risk profile are growing also for the rural boroughs and the counties. As a result, despite an average improvement in financial ratios for the LG sector, several dozen entities remain in the financial situation even more difficult than in the years 2011–2012.

### **Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego – koniec wpływu spowolnienia gospodarczego?**

Od 2013 r. kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego stopniowo się poprawia. Ich zadłużenie w relacji do dochodów maleje oraz istotnie poprawiają się wskaźniki obrazujące zdolność do jego spłaty. Analiza kategorii JST wskazuje, iż postęp ten nie jest równomierny. Najskromniejszy jest on w miastach na prawach powiatu. Limit ustawowy z art. 243 stworzył im przestrzeń do zwiększenia zadłużenia, któremu nie towarzyszył odpowiedni wzrost nadwyżek operacyjnych. Na koniec 2015 r. około 15% miast na prawach powiatu charakteryzowało się alarmującymi wskaźnikami zadłużenia i ekspozycją na ryzyko wzrostu stóp procentowych. Różnice między liczną grupą JST o dobrym profilu ryzyka a najsłabszymi JST pogłębiają się też w gminach wiejskich i powiatach. W efekcie, pomimo poprawy średnich parametrów finansowych dla sektora JST, kilkadziesiąt podmiotów pozostaje w sytuacji finansowej trudniejszej niż w latach 2011–2012.