

Urszula K. Zawadzka-Pąk

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-3774-4295

u.zawadzka@uwb.edu.pl

Ewa Lotko

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0001-6847-8308

e.lotko@uwb.edu.pl

Instrumenty ograniczania długu publicznego a możliwość zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Białystok

Wstęp

Od 1 stycznia 2014 r. jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.), wśród których najbardziej zadłużone pozostają miasta na prawach powiatu i województwa¹, zostały zobowiązane do obliczania i przestrzegania indywidualnego wskaźnika spłat zadłużenia (dalej jako IWSZ) oraz przygotowywania wieloletnich prognoz finansowych (dalej jako WPF) obejmujących w szczególności prognozę długu j.s.t. Wskaźnik budził kontrowersje zarówno ze strony doktryny, jak i praktyki², co wpłynęło na ustawowe modyfikacje w konstrukcji wskaźnika i zmiany w sposobie jego obliczania. W wyniku kolejnych nowelizacji

¹ M. Wiśniewski, *Dług samorządowy i jego limity w świetle wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 4, s. 28.

² M. Tartanus-Oryszczak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 110; M. Jastrzębska, *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6, s. 25; M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 27; M. Poniatowicz, *Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8, s. 9.

ustawy o finansach publicznych³ wskaźnik ulegał kilkukrotnym modyfikacjom. Ponadto od 2013 r. j.s.t. są zobowiązane do elektronicznego raportowania prognoz finansowych, co umożliwia Ministerstwu Finansów łatwiej ocenić przyszłe tendencje w kształtowaniu się długu samorządowego, a dzięki temu łatwiej planować dług publiczny⁴.

Celem artykułu jest próba oceny wiarygodności (realności) WPF, w których planowany jest IWSZ. Zgodnie z przyjętą hipotezą obowiązujące przepisy sprawiają, że miasto Białystok może relatywnie łatwo zaciągać zobowiązania dłużne. Jako metodę badawczą wykorzystano analizę obowiązujących przepisów prawnych oraz zadłużenia Białegostoku na tle innych miast na prawach powiatu w latach 2014–2024, a także jego zdolność do zaciągania zobowiązań w przyszłości, tj. w latach 2025–2045.

Istota reguł fiskalnych

Kwestia kontroli poziomu długu publicznego ma ogromne znaczenie, gdyż jest jednym z filarów stabilności finansów publicznych, a tym samym całego państwa⁵. Dług publiczny jest przede wszystkim skutkiem zobowiązań władz publicznych (państwowych i samorządowych) powstałych w wyniku zaciągania bezpośrednich pożyczek i kredytów, emisji papierów wartościowych, nieregulowanych przez jednostki sektora publicznego wymagalnych zobowiązań, udzielania różnym podmiotom gwarancji oraz poręczeń Skarbu Państwa⁶.

Nadmierne zadłużenie publiczne staje się niebezpieczne dla stabilności finansowej, kiedy to przekroczony zostaje bezpieczny poziom długu, przy czym nie ma powszechnie akceptowalnej bezpiecznej granicy. Zdolność do zaciągania wysokich długów zależy między innymi od stopnia rozwoju rynków finansowych, postrzeganego ryzyka i zaufania do zdolności rządu do wdrażania reform strukturalnych i konsolidacji deficytów. Jednak kraje o wysokich wskaźnikach zadłużenia są szczególnie narażone na negatywne zjawiska rynkowe, takie jak zmiany stóp procentowych w okresach dużych zmian perspektyw gospodarczych⁷.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483), dalej jako u.f.p.

⁴ M. Wiśniewski, op. cit., s. 20.

⁵ E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2, s. 51; P. Panfil, U.K. Zawadzka-Pąk, *France and Poland's compliance with European commitments regarding fiscal rules*, „Financial Law Review” 2023, nr 1, s. 35.

⁶ I. Kowalska, M. Legutko, *Ocena przydatności indywidualnego wskaźnika zadłużenia w ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 4, s. 97.

⁷ European Commission, *Fiscal sustainability report*, „European Economy” 2012, nr 8.

W związku z tym na całym świecie wprowadza się tzw. reguły fiskalne (ang. *fiscal rules*), stanowiące instytucjonalne, numeryczne lub proceduralne ograniczenia nakładane na politykę fiskalną. Wśród celów reguł fiskalnych wskazuje się: wzmacnianie zobowiązania rządów do prowadzenia makroekonomicznie zdrowych i fiskalnie zrównoważonych polityk poprzez zwiększenie kosztów polityk niezgodnych z tymi regułami, sygnalizowanie takiego zobowiązania w przejrzysty i wiarygodny sposób odpowiednim odbiorcom, takim jak rynki finansowe i społeczeństwo obywatelskie, promowanie trwałych oszczędności budżetowych w celu sprostania przewidywalnym długoterminowym potrzebom (wynikającym np. ze starzejącego się społeczeństwa, wyczerpywania zasobów naturalnych lub wymogów inwestycji infrastrukturalnych), wydłużanie horyzontu planowania polityk publicznych poprzez zapewnienie większej pewności co do ich finansowania w perspektywie średnioterminowej, unikanie procykliczności w polityce budżetowej, ograniczanie rozmiaru sektora publicznego lub ustanawianie limitów obciążeń podatkowych, ochrona określonych kategorii wydatków⁸.

Należy jednak zauważyć, że powyższe cele są realizowane w różnym stopniu przez różne rodzaje reguł fiskalnych, do których zaliczamy reguły zadłużenia, reguły salda, reguły wydatkowe i reguły dochodowe. Szczególne miejsce w systemie reguł fiskalnych zajmują reguły zadłużenia⁹, które zazwyczaj określane jako pułap wskaźnika zadłużenia do PKB, w ujęciu brutto lub netto, przy czym reguły te mogą również określać konkretne limity zadłużenia, na przykład dotyczące finansowania przez bank centralny lub emisji długu w walucie obcej. W Polsce, w zakresie sektora samorządowego obowiązuje indywidualny wskaźnik spłat zadłużenia uregulowany w art. 243 u.f.p.

Sytuacja finansowa miasta Białystok na tle innych miast na prawach powiatu w Polsce

Od wielu lat, w tym również w 2023 r., dominujący udział w strukturze państwowego długu publicznego ma dług Skarbu Państwa, stanowiąc 91,8%. Z kolei udział długu podsektora samorządowego wyniósł 8,0%, w tym j.s.t. i ich związków (7,5%). Podsektor ubezpieczeń społecznych pozostaje praktycznie niezadłużony¹⁰.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, oceniając w raporcie z 2024 r. stan zadłużenia gmin na prawach powiatu, stwierdziła, że „zobowiązania miast na prawach powiatu na koniec roku 2023 wyniosły 46 773 552 zł

⁸ A. Corbacho, T. Ter-Minassian, *Public financial management requirements for effective implementation of fiscal rules*, [w:] R. Allen, R. Hemming, B.H. Potter (red.), *The international handbook of public financial management*, New York 2013, s. 42.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ministerstwo Finansów, *Dług publiczny. Raport roczny 2023*, Warszawa 2024, s. 51.

i wzrosły względem 2022 r. o 6 423 136 zł (tj. o 15,9%) w związku z zwiększonymi potrzebami pożyczkowymi na finansowanie inwestycji oraz pokrycie deficytu. Dług powiatów grodzkich na tle zadłużenia całego sektora samorządowego odgrywa znaczącą rolę. W 2023 r. zobowiązania tej grupy jednostek stanowiły 45,5% zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Wraz ze wzrostem kwoty długu miast na prawach powiatu o 15,9% poziom relacji zobowiązań do dochodów również wzrósł (o 4,9 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego) i wyniósł 50,5%. Kwota zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, posiadających płynny rynek wtórny wzrosła w 2023 r. aż o 60,0%. W 13 miastach osiągnięte zobowiązania przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów. W porównaniu z rokiem ubiegłym kwota zobowiązań wzrosła w 55 miastach na prawach powiatu. W strukturze zadłużenia nadal dominują zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które obejmowały w 2023 r. 90,4% zobowiązań ogółem. Zobowiązania powiatów grodzkich miały głównie charakter krajowy (60,3% łącznej kwoty zobowiązań)¹¹.

W tabelach 1 i 2 (s. 507) zobrazowano sytuację finansową miast na prawach powiatu w zakresie zadłużenia oraz relacji kwoty długu do dochodów ogółem oraz do dochodów bieżących. Uwzględniono te dane, pomijając relację do dochodów majątkowych, gdyż to dochody bieżące są stałe i przewidywalne i świadczą o faktycznej sytuacji majątkowej danej j.s.t., podczas gdy dochody majątkowe mają charakter epizodyczny. Ponadto w konstrukcji IWSZ zasadniczą rolę odgrywa saldo części bieżącej, bowiem jeśli saldo to jest dodatnie, wówczas mamy do czynienia z nadwyżką operacyjną, która może korzystnie wpływać na wskaźnik, a w związku z tym dana j.s.t. może mieć większą możliwość pozyskiwania nowych zobowiązań dłużnych jak i ich spłaty.

Odnosząc się do powyższych danych tabelarycznych, należy zwrócić uwagę, że zarówno w Białymstoku, jak i w pozostałych miastach na prawach powiatu zadłużenie nominalnie konsekwentnie wzrasta, podobnie z resztą jak dochody ogółem i dochody bieżące. Porównując powyższe dane, należy stwierdzić, że na tle wszystkich miast na prawach powiatu zadłużenie w Białymstoku jest relatywnie niskie, aczkolwiek nie zawsze sytuacja prezentowała się w ten sposób. Szczególnie niepokojące są zbiorcze dane dotyczące 2023 r., kiedy to zadłużenie w miastach na prawach powiatu w relacji do dochodów ogółem przekroczyło 50%. Z kolei w Białymstoku na przestrzeni badanych lat najwyższą wartość analizowanej relacji osiągnięto w 2015 r. (47,1%). Drugi w kolejności wynik osiągnięto w 2020 r. (43,77%).

¹¹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2023 r.*, Warszawa 2024, s. 207.

Tabela 1

Poziom zadłużenia gmin na prawach powiatu oraz relacja kwoty długu do dochodów
w latach 2014–2024

Rok	Zobowiązania ogółem (w zł)	Kwota dochodów ogółem (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem	Kwota dochodów bieżących (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów bieżących
2014	26 408 731	54 479 027	48,5%	47 994 425	55,0%
2015	27 352 091	56 990 339	48,0%	50 455 806	54,2%
2016	27 144 463	60 308 789	45,0%	56 361 413	48,2%
2017	27 241 161	63 052 819	43,2%	59 536 834	45,7%
2018	29 000 010	68 503 198	42,3%	63 189 543	45,9%
2019	33 205 279	75 784 559	43,8%	69 898 259	47,5%
2020	37 337 228	81 756 733	45,7%	73 827 149	50,6%
2021	39 235 510	89 450 772	43,9%	82 613 854	47,5%
2022	40 350 416	88 543 158	45,6%	81 782 026	49,3%
2023	46 773 552	92 601 785	50,5%	83 310 686	56,1%
2024	50 717 287	109 850 413	46,2%	102 590 265	49,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Krajowej Rady Regionalnych Izb Ob-
rachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jedno-
stek samorządu terytorialnego za lata 2014–2024.

Tabela 2

Relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem a także dochodów bieżących
w Białymstoku na przestrzeni lat 2014–2024

Rok	Zobowiązania ogółem (w zł)	Kwota dochodów ogółem (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem	Kwota dochodów bieżących (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów bieżących
2014	680 277	1 734 230	39,2%	1 274 816	53,4%
2015	643 394	1 364 410	47,1%	1 287 878	49,9%
2016	580 512	1 566 060	37,1%	1 510 920	38,4%
2017	637 365	1 784 420	35,7%	1 551 585	41,1%
2018	801 090	2 059 114	38,9%	1 709 032	46,9%
2019	925 582	2 169 307	42,7%	1 856 395	49,8%
2020	979 776	2 240 105	43,8%	2 006 690	48,8%
2021	920 055	2 370 830	38,8%	2 201 689	41,8%
2022	790 596	2 330 167	33,9%	2 149 821	36,8%

Tabela 2 (cd.)

Rok	Zobowiązania ogółem (w zł)	Kwota dochodów ogółem (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem	Kwota dochodów bieżących (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów bieżących
2023	891 421	2 460 598	36,2%	2 236 761	39,8%
2024	976 797	2 861 025	34,1%	2 747 880	35,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania uchwał budżetowych Miasta Białystok za lata 2014–2024: zarządzenia nr 228/15, nr 358/16, nr 408/17, nr 401/18, nr 206/19, nr 226/20, nr 212/21, nr 297/22, nr 290/23, nr 330/24, nr 279/25.

Istota i funkcje indywidualnego wskaźnika spłat zadłużenia w ustawie o finansach publicznych

Odnosząc się do istoty IWSZ¹², należy stwierdzić, że wprowadzono go, gdyż dotychczas funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³ wskaźniki (60% wskaźnik globalnego zadłużenia do dochodów jednostki w danym roku oraz 15% wskaźnik spłat zobowiązań) nie były adekwatne do wszystkich j.s.t.¹⁴ Środowisko naukowe oraz przedstawiciele praktyki domagali się zindywidualizowanego podejścia do oceny sytuacji finansowej i potencjału rozwojowego poszczególnych j.s.t.¹⁵ W uzasadnieniu do projektu u.f.p. projektodawca wskazał, że „nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące dziś jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinuje jednostki, których

¹² W samej treści art. 243 u.f.p. ustawodawca nie nazywa omawianej konstrukcji prawnej, z kolei w uzasadnieniu do projektu u.f.p. posługuje się terminem „indywidualny wskaźnik zadłużenia”, jednak, zważywszy na treść tego wskaźnika, za zasadne uznano posługiwanie się terminem „indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia, w skrócie IWSZ”. Takim terminem posługuje się zarówno praktyka – por. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 16851, <https://www.sejm.gov.pl> (data dostępu: 23.04.2025), jak i doktryna – por. J.M. Salachna, M. Tyniewicki, [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz* Warszawa 2024, s. 1063, komentarz do art. 243 u.f.p.

¹³ Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁴ M. Tyniewicki, *Obowiązki i przestrzeganie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych (wybrane problemy)*, [w:] D. Szafrński (red.), *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 145.

¹⁵ J.M. Salachna, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 1109, komentarz do art. 243 u.f.p.; M. Poniatowicz, *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2, s. 107; B. Filipiak, M. Dylewski, *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11.

wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek¹⁶.

IWSZ został wprowadzony do obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., przy czym ustanawiający go art. 243 miał wydłużone *vacatio legis*, mając zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych j.s.t. na rok 2014¹⁷. Takie rozwiązanie miało umożliwić wszystkim j.s.t. odpowiednie przygotowanie się do wdrożenia nowej regulacji.

Jednym z celów norm prawa finansów publicznych powinno być zapewnienie stabilności (bezpieczeństwa) w zakresie długu publicznego (ang. *debt sustainability*). Cel ten ma związek ze stabilizacyjną funkcją finansów publicznych i służyć mu zarówno proceduralne, jak i numeryczne reguły fiskalne wynikające zarówno z Konstytucji RP¹⁸, jak i z przepisów ustawowych¹⁹. Jedną z takich reguł fiskalnych, wynikającą z u.f.p. jest IWSZ. Jak wyjaśnił podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, ten wskaźnik ma za zadanie zabezpieczenie j.s.t. przed nadmiernym poziomem zadłużenia, bowiem limit uzależniony jest od indywidualnej sytuacji ekonomicznej. Ponadto celem IWSZ jest zabezpieczenie j.s.t. przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich zdolności ekonomicznych²⁰. Zindywidualizowanie limitu zadłużenia j.s.t. służy stworzeniu takiej konstrukcji prawnej, która dostosowywałaby limit długu do możliwości finansowych pojedynczej j.s.t.²¹

W doktrynie podkreśla się, że IWSZ spełnia łącznie dwie funkcje. „Z jednej strony określa możliwość finansowania zadań publicznych, z drugiej – możliwość spłaty i obsługi zaciągniętych zobowiązań. Obie te funkcje powinny być analizowane łącznie, tak więc analizowana relacja ma wskazywać na zdolność realizacji ciążących na j.s.t. zadań publicznych przy jednoczesnej zdolności zarządzania (obsługi i spłaty) posiadanym długiem”²².

Odnosząc się do pierwszej z powyższych funkcji, Łukasz Satola stwierdza, że „podstawowym zadaniem samorządów lokalnych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez dostarczanie im rozmaitych dóbr publicznych. Potrzeby w zakresie tych dóbr artykułowane przez społeczeństwo są nieograniczone, natomiast możliwości ich zaspokojenia już takie nie są, a jedną

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, druk nr 1181, s. 39.

¹⁷ Zgodnie z art. 121 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 483 z późn. zm.).

¹⁹ U.K. Zawadzka-Pak, *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2024, nr 1, s. 247; P. Panfil, U.K. Zawadzka-Pak, op. cit., s. 48–52.

²⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu...

²¹ M. Wiśniewski, op. cit., s. 23–24.

²² J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), op. cit., s. 1063.

z głównych przyczyn takiego stanu jest ograniczoność środków finansowych, które mogą być alokowane w celu realizacji określonych działań”²³. Powyższe ma związek z realizacją nadrzędnej konstytucyjnej wartości prawa finansów publicznych, którą jest ochrona dobra wspólnego (interesu publicznego), optymalnie zharmonizowanego z dobrem poszczególnych jednostek²⁴, wyrażoną w art. 1 Konstytucji RP. Jest to szczególnie istotne w kontekście stale jakościowo i ilościowo zwiększających się oczekiwań społecznych w zakresie wydatków publicznych, nazwanych w teorii prawem Wagnera²⁵.

Odnosząc się do drugiej kwestii można stwierdzić, że IWSZ stanowi instrument ograniczający nadmierne zadłużanie się j.s.t. zgodnie z zasadą „nie zaciągaj zbyt wielu zobowiązań dłużnych, ponieważ ich spłata i obsługa będzie zbyt wysoka w stosunku do pozyskiwanych dochodów, z których należy przede wszystkim sfinansować zadania publiczne”²⁶.

Treść indywidualnego wskaźnika spłat zadłużenia

Pierwotnie IWSZ był wyrażony następującym wzorem:

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

W pewnym uogólnieniu oznaczało to, że roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie mogła przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem²⁷.

Konstrukcja przepisu uległa modyfikacji na mocy ustawy z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500), która obowiązuje od 1 stycznia 2019 r. Wprowadziła ona następującą formułę dla IWSZ:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbei - Wbei)}{Dbi}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz wykupów papierów

²³ Ł. Satola, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 72.

²⁴ U.K. Zawadzka-Pąk, op. cit., s. 244.

²⁵ Ł. Satola, op. cit.

²⁶ J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), op. cit., s. 1064.

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy..., s. 39.

wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1, i zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1;

O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące;

Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące;

Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.

Jak wynika z powyższego wzoru, zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w ustawie zmieniającej z 18 grudnia 2018 r., IWSZ powinien uwzględniać dane za ostatnie 7 lat. Jednakże na mocy art. 9 tej ustawy przewidziano okres przejściowy dla lat 2020–2025, w którym należało uwzględniać okres jedynie 3 ostatnich lat. Co więcej, wbrew ogólnej regule we wzorze do dochodów bieżących należało dodać dochody ze sprzedaży majątku (Sm).

Mimo że takie rozwiązanie miało obowiązywać do 2025 r., w tym samym czasie zmieniono je ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1927), przewidując w latach 2022–2025 możliwość wyboru okresu stosowanego do wyliczenia IWSZ. Do jego dokonania został zobowiązany organ wykonawczy j.s.t. w terminie do dnia 31 grudnia 2021 r. i do poinformowania o nim właściwej regionalnej izby obrachunkowej oraz organu stanowiącego tej jednostki. W ten sposób w latach 2022–2025 wprowadzono następujące wzory dla obliczenia IWSZ²⁸:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \frac{1}{3} \times \sum_{i=1}^3 \frac{(Dbei + Sm - Wbei)}{Dbi} \quad \text{albo} \quad \frac{(R + O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbei + Sm - Wbei)}{Dbi}$$

Objaśnienia danych wykorzystanych we wzorze są analogiczne do tych użytych w tekście pierwotnym ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. przywołanych wcześniej.

²⁸ J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), op. cit., s. 1064.

Porównując zasady mające zastosowanie przy obliczeniu IWSZ, przewidzianego przez pierwotny tekst u.f.p., z tymi wynikającymi z przywołanych tekstów ustaw zmieniających, należy stwierdzić, że zasadniczą zmianą jest odniesienie się zarówno po lewej, jak i po prawej stronie wzoru nie do całości dochodów danej j.s.t., lecz jedynie dochodów bieżących. Dochody bieżące budżetu stanowią bowiem podstawowe źródło zasilania budżetu j.s.t. Zasadniczo mają one charakter stały i obligatoryjny, co oznacza, że w każdym roku kwoty z poszczególnych tytułów wpływają do budżetu i świadczą o aktualnej sytuacji (kondycji) finansowej jednostki. Dochody majątkowe z kolei nie mają ani podstawowego, ani obligatoryjnego charakteru, co oznacza, że nie zawsze muszą pojawić się w budżecie. Stąd zestawienie stosunku wielkości spłat zaciągniętych zobowiązań (tj. rozchodów) wraz z kosztami ich obsługi (tj. wydatkami) w danym roku budżetowym z planowanymi dochodami bieżącymi budżetu stanowi o indywidualnym i przede wszystkim realnym wskaźniku spłaty zobowiązań jednostki. Z kolei „na prawą stronę relacji składają się dane wykonane zasadniczo dotyczące sekcji bieżącej budżetu, a dokładniej rzecz biorąc, chodzi o pokazanie realnej nadwyżki operacyjnej do kwoty dochodów bieżących. Nie dzieje się tak bez powodu, bowiem zrealizowana nadwyżka operacyjna dowodzi o pewnym marginesie dochodów bieżących pozostających po sfinansowaniu zadań ciążących na j.s.t., który jest realnym źródłem spłaty zaciągniętych zobowiązań dłużnych. Tak więc wystąpienie nadwyżki zapewnia sfinansowanie zadań publicznych i jednocześnie zdolność do zarządzania posiadanym zadłużeniem”²⁹. Kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań z uwagi na konstrukcję relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. (lewą i prawą część) przede wszystkim uwarunkowane jest saldami operacyjnymi stanowiącymi różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu stosownie do art. 242 u.f.p., a w mniejszym stopniu dochodami ze sprzedaży majątku, dzięki czemu jednostka ma ograniczoną możliwość ingerencji w kształtowanie się wskaźnika.

Od 2026 r. jedynym dozwolonym przedziałem czasowym, dla którego będzie obliczany IWSZ, będzie okres 7-letni, chyba że ustawodawca dokona kolejnej nowelizacji u.f.p. Pierwotnie ustawodawca planował, by również od 2026 r. nie uwzględniać we wzorze dochodów ze sprzedaży majątku, jednak ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r., poz. 1756), obowiązującą od 30 listopada 2024 r., przewidział, że przy obliczaniu IWSZ do dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o wydatki bieżące dodaje się wykonane dochody ze sprzedaży majątku. Rozwiązanie to spowoduje, że w wieloletniej prognozie finansowej jednostka będzie wskazywała dochody ze sprzedaży majątku faktycznie uzyskane (wynikające ze sprawozdań budżetowych),

²⁹ Ibidem.

a nie jak dotychczas prognozowane. Rozwiązanie to rodzi również pewne niebezpieczeństwo, bowiem może skłaniać jednostkę do pozyskania dochodów z tego tytułu celem poprawy wskaźnika. Jednocześnie ustawodawca wprowadził do u.f.p. przepisy epizodyczne, łagodzące skutki obowiązywania IWSZ w latach 2024–2029.

Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika spłat zadłużenia w Białymstoku

Celem oceny możliwości spłaty zobowiązań w świetle obowiązującego prawa kluczowe znaczenie ma przestrzeganie relacji uregulowanej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Przepis ten stanowi w szczególności o IWSZ, określającym stosunek wielkości spłat zaciągniętych zobowiązań wraz kosztami ich obsługi w danym roku budżetowym do dochodów bieżących (relacja z lewej strony nierówności), który jest odnoszony do dopuszczalnego wskaźnika spłat ustalanego z uwzględnieniem 7 poprzednich lat budżetowych oraz nadwyżek operacyjnych za ten okres (relacja z prawej strony nierówności). Z formalnego punktu widzenia ujęta w wieloletniej prognozie finansowej wielkość spłat istniejącego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi, jak również realizacja określonych wartości z zakresu dochodów i wydatków bieżących nie powinna powodować w całym okresie, w którym spłacane będą zaciągane zobowiązania, przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań, z uwagi na konstrukcję relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., przede wszystkim uwarunkowane jest saldami operacyjnymi stanowiącymi różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu stosownie do art. 242 u.f.p., stąd dla możliwości przestrzegania wskaźnika istotne są wykazane i planowane nadwyżki operacyjne rozumiane jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu.

Analiza poszczególnych wieloletnich prognoz finansowych miasta Białystok pokazuje, że na przestrzeni lat 2014–2024 (tj. od pierwszego roku obowiązywania IWSZ) w poszczególnych budżetach rocznych miasto zrealizowało nadwyżki operacyjne. Zauważyć jednak należy, że charakteryzowały się one dużą nieregularnością (średniorocznie wynosiły 93 900 zł). Najwyższe ich wartości miasto osiągnęło w 2016 r. – 144 212 zł, w 2018 r. – 140 145 zł i w 2021 r. – 166 191 zł. Co istotne, w analizowanym okresie nie został przekroczony IWSZ, choć w roku 2014 margines między ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań a jego dopuszczalnym przepisami pułapem wyniósł zaledwie 1,01%. W kolejnych latach margines ten kształtował się na względnie bezpiecznym poziomie.

Tabela 3

IWSZ oraz wielkość nadwyżek operacyjnych miasta Białegostoku na przestrzeni lat 2014–2024

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
IWSZ (w%)	1,01	8,34	7,85	9,00	4,19	6,08	5,82	6,57	2,18	6,50	6,15
Nadwyżka operacyjna (w zł)	73 608	54 683	144 212	84 830	140 145	94 378	78 195	166 191	57 830	27 185	111 711

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał zmieniających wieloletnie prognozy finansowe miasta Białegostoku: nr III/12/14, nr XVI/231/15, nr XXIX/471/16, nr XLV/684/17, nr IV/56/18, nr XVIII/296/19, nr XXXIV/491/20, nr XLVI/669/21, nr LXIV/904/22, nr LXXVII/1076/23, nr IX/133/24.

Tabela 4

Prognozowane wartości miasta Białegostoku ujęte w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2025–2045

Rok	Zobowiązania ogółem (w zł)	Dochody ogółem (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem	Dochody bieżące (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów bieżących	IWSZ	Nadwyżka operacyjna (w zł)
2025	1 146 000	3 162 830	36,23%	3 017 067	37,98%	6,22%	12 454
2026	1 306 000	3 624 125	36,04%	3 050 000	42,82%	4,45%	120 000
2027	1 420 816	3 554 655	39,97%	3 064 500	46,36%	3,62%	113 083
2028	1 351 816	3 438 431	39,31%	3 077 000	43,93%	3,55%	115 954
2029	1 270 816	3 475 390	36,57%	3 081 000	41,25%	2,10%	107 587
2030	1 187 816	3 406 350	34,87%	3 060 000	38,82%	1,33%	104 705
2031	1 107 816	3 114 108	35,57%	2 920 000	37,93%	1,10%	106 773
2032	1 025 816	3 085 556	33,25%	2 890 285	35,49%	0,66%	107 316
2033	943 816	3 092 019	30,52%	2 895 748	32,60%	1,19%	107 110
2034	861 816	3 096 686	27,83%	2 900 415	29,71%	1,20%	107 279
2035	779 816	3 081 561	25,31%	2 905 290	26,84%	1,24%	107 449
2036	697 816	3 086 644	22,61%	2 910 373	23,98%	1,26%	106 677
2037	619 816	3 097 937	20,00%	2 915 666	21,26%	1,48%	102 677
2038	541 816	3 102 444	17,46%	2 920 173	18,55%	1,53%	99 677
2039	463 816	3 108 666	14,92%	2 925 895	15,85%	1,52%	99 677
2040	385 816	3 112 300	12,40%	2 930 834	13,16%	1,41%	99 540
2041	307 816	3 117 300	9,87%	2 935 834	10,48%	1,34%	99 540
2042	230 816	3 121 300	7,39%	2 940 834	7,85%	1,32%	99 540

Tabela 4 (cd.)

Rok	Zobowiązania ogółem (w zł)	Dochody ogółem (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem	Dochody bieżące (w zł)	Relacja zobowiązań ogółem do dochodów bieżących	IWSZ	Nadwyżka operacyjna (w zł)
2043	153 816	3 126 300	4,92%	2 945 834	5,22%	1,38%	99 540
2044	76 816	3 131 300	2,45%	2 950 834	2,60%	1,35%	99 540
2045	0	3 136 540	–	2 955 834	–	1,30%	99 540

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr IX/130/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej³⁰ Miasta Białegostoku na lata 2025–2045 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

Analiza prognozowanych wartości ujętych w WPF Białegostoku na lata 2025–2045 prowadzi do kilku istotnych wniosków. Przede wszystkim miasto Białystok w latach 2025–2028 planuje zaciągać zobowiązania dłużne, które będą miały wpływ na ogólny wzrost zadłużenia jednostki. W okresie, w którym zobowiązania dłużne będą pozyskiwane, ogólne zadłużenie będzie wzrastać z 1 146 000 zł w 2025 r. do 1 306 000 zł w 2026 r. i do 1 420 816 zł w 2027 r. W odniesieniu do planowanych dochodów ogółem wartości te stanowić będą odpowiednio 36,23%, 36,06% i 39,97%, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 37,98%, 42,82% i 46,36%. Systematyczny spadek zadłużenia nastąpi od roku 2028 wskutek przeznaczenia na jego spłatę prognozowanych nadwyżek między ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w kolejnych budżetach rocznych. W efekcie spłata długu miasta jest planowana na 2045 r. Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że jest prawdopodobne, że miasto w okresie objętym prognozą będzie zaciągać kolejne zobowiązania dłużne, które wpłyną na wartość długu i termin jego spłaty. Ponadto, w całym prognozowanym okresie w kolejnych budżetach rocznych zaplanowano wystąpienie nadwyżek operacyjnych. Nadwyżki te charakteryzują się dużą zmiennością, bowiem z planowanej w 2025 r. kwoty 12 454 zł nastąpi gwałtowny wzrost do kwoty 120 000 zł w 2026 r. W kolejnym roku nadwyżka spadnie do 113 083 zł, a w 2028 r. wzrośnie do 115 954 zł. W okresie 2029–2037 nadwyżki operacyjne charakteryzować się będą względną stabilnością, bowiem kształtować się w granicach od 102 677 zł do 107 587 zł (średniorocznie wyniosą 106 397 zł). Od roku 2038 do końca WPF spadną poniżej 100 000 zł i średniorocznie wyniosą 99 574 zł. Z uwagi na to, że wartości prognozowanych nadwyżek operacyjnych mają bezpośredni wpływ na kształtowanie się relacji

³⁰ Dale jako WPF.

określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. ważne jest, aby były one zaplanowane realistycznie, tj. możliwe do osiągnięcia. W horyzoncie WPF, a w szczególności w latach 2026–2028, nadwyżki te wykazują się bardzo wysokim poziomem, średniorocznie wynoszą 116 346 zł. O ile nie można kwestionować możliwości ich osiągnięcia, o tyle w odniesieniu do danych historycznych (zob. tabela 3, s. 514), kiedy to średniorocznie nadwyżki wynosiły 93 906 zł, jak i do prognoz w kolejnych latach objętych WPF, można zauważyć, że zostały one zaplanowane dość optymistycznie. Co istotne, zaplanowane w latach 2026–2028 nadwyżki operacyjne będą wpływały na kształtowanie się IWSZ w latach 2033–2035. W tym okresie zaplanowano również wyższe kwoty spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań dłużnych, a margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym pułapem znajdzie się w przedziale od 1,19% do 1,24%. Wobec tego niezrealizowanie planowanych nadwyżek skutkować może obniżeniem marginesu IWSZ, co zwiększy ryzyko naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p. Ponadto niska kwota planowanej nadwyżki operacyjnej w 2025 r. i planowany wzrost spłaty zobowiązań od 2032 r. może spowodować, że relacja ta zostanie nie zachowana w roku 2032, bowiem miało wykazuje wówczas niewielki margines między ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań (lewa strona relacji) a jego dopuszczalnym przepisami pułapem (prawa strona relacji), tj. nieprzekraczający 1%. Wielkość spłat zadłużenia miasta wraz z kosztami jego obsługi, jak również realizacja zaplanowanych wartości dochodów i wydatków bieżących, nie spowodują w latach 2025–2045, przekroczenia dopuszczanego poziomu IWSZ. W szczególności margines między ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie oscylować w przedziale od 0,66% do 6,22%. W związku z powyższym, uwzględniając dane szacunkowe, w tym planowane wielkości nadwyżek operacyjnych, oraz dane historyczne, należy zauważyć, że miasto Białystok ma możliwość spłaty zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

Wnioski

Jak wskazano we wstępie, celem artykułu była próba oceny wiarygodności (realności) WPF, w których planowany jest IWSZ. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że WPF jest narzędziem do planowania długu, przy czym nie jest to do końca narzędzie wiarygodne, gdyż nie zawsze wartości w nim zaplanowane muszą się sprawdzić³¹. Wynika to z faktu, że niejednokrotnie

³¹ Szerzej: E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5; M. Czekaj, *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu?*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 11.

prognozy przyjmowane przez j.s.t. obejmują okresy kilkunastoletnie i dłuższe, przykładem czego jest miasto Białystok. Długi okres prognozy spowodowany jest zaciąganiem przez j.s.t. zobowiązaniami długoterminowymi, których prognoza kwoty zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p. stanowi część WPF. Sporządza się bowiem WPF na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Dlatego też ryzyko niespełnienia planowanych wartości jest tym większe, im przyjęto dłuższy okres prognozowania. Co więcej, zdarza się, że w trakcie roku budżetowego j.s.t. zaciąga zobowiązania, które nie ujęte były w pierwotnej uchwale w sprawie WPF. Sytuacja taka powoduje konieczność zmiany wartości przyjętych w WPF, wprowadzenie nowych zobowiązań i dostosowanie wielkości i terminów ich spłaty z uwzględnieniem spełnienia przez jednostkę relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Dokonana w artykule analiza pozwoliła pozytywnie zweryfikować przyjętą hipotezę badawczą, zgodnie z którą miasto Białystok może relatywnie łatwo zaciągać zobowiązania dłużne. Odnosząc się zarówno do danych historycznych, jak i prognozowanych, uwagę zwraca fakt, że zadłużenie miasta konsekwentnie wzrasta, podobnie jak dochody ogółem i bieżące. Zobowiązania dłużne corocznie stanowią znaczną część dochodów bieżących, oscylując lub przekraczając wartość 40%. Co istotne w latach 2014–2024 miasto corocznie realizowało nadwyżki operacyjne, dzięki którym w analizowanym okresie nie został przekroczony IWSZ. Z prognozowanych danych ujętych w WPF wynika, że systematyczny spadek zadłużenia ma nastąpić od roku 2028 wskutek przeznaczenia na jego spłatę prognozowanych nadwyżek między ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w kolejnych budżetach rocznych. W efekcie spłata długu miasta ma nastąpić w 2045 r. Co ważne, wielkość spłat zadłużenia miasta wraz z kosztami jego obsługi, jak również realizacja zaplanowanych wartości dochodów i wydatków bieżących mają nie spowodować w latach 2025–2045 przekroczenia dopuszczanego poziomu IWSZ. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że jest prawdopodobne, iż miasto w okresie objętym prognozą zaciągnie kolejne zobowiązania dłużne, których wysokość wpłynie zarówno na wzrost długu, jak i terminy oraz możliwości jego spłaty.

Wykaz literatury

- Corbacho A., Ter-Minassian T., *Public financial management requirements for effective implementation of fiscal rules*, [w:] R. Allen, R. Hemming, B.H. Potter (red.), *The international handbook of public financial management*, Palgrave Macmillan Books, New York 2013.

- Czekaj M., *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu?*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 11.
- Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Dylewski M., *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2.
- European Commission, *Fiscal sustainability report*, „European Economy” 2012, nr 8.
- Filipiak B., Dylewski M., *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11.
- Jastrzębska M., *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6.
- Kowalska I., Legutko M., *Ocena przydatności indywidualnego wskaźnika zadłużenia w ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 4.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2023 r.*, Warszawa 2024.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2.
- Ministerstwo Finansów, *Dług publiczny. Raport roczny 2023*, Warszawa 2024.
- Panfil P., Zawadzka-Pąk U.K., *France and Poland's compliance with European commitments regarding fiscal rules*, „Financial Law Review” 2023, nr 1.
- Poniatowicz M., *Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8.
- Poniatowicz M., *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2014.
- Salachna J.M., Tyniewicki M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Satoła Ł., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.
- Tartanus-Oryszczak M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Tyniewicki M., *Obowiązywanie i przestrzeganie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych (wybrane problemy)*, [w:] D. Szafrński (red.), *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, WPiA UW, Warszawa 2013.
- Wiśniewski M., *Dług samorządowy i jego limity w świetle wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 4.
- Zawadzka-Pąk U.K., *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2024, nr 1.

Summary

Public debt limitation instruments and the possibility for local government units to incur debt. Case study of Białystok City

Keywords: public finance law, individual debt repayment ratio, public debt, local government, fiscal rules, Białystok.

The article aimed to assess the credibility (realism) of the long-term financial forecast (WPF), which includes the planned individual debt repayment indicator (IWSZ). The analysis leads to the conclusion that the WPF is a tool for planning the debt of local government units, but it is not entirely reliable. The analysis carried out in the article allowed for positive verification of the research hypothesis, according to which the city of Białystok can relatively easily incur debt obligations. Referring to both historical and forecast data, it is noteworthy that the city's debt is consistently increasing, as are its total and current revenues. Furthermore, the conclusions indicate that the amount of the city's debt repayments, together with the costs of servicing it, as well as the implementation of the planned current income and expenditure values, should not cause the permissible IWSZ level in the city of Białystok to be exceeded in the years 2025–2045 (period of validity of the current WPF).