

Zofia Łękawa

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZADŁUŻENIE GMIN WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH*

Streszczenie: Dążąc do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego zdolności wykonywania powierzonych zadań, polskie normy prawne dopuszczają finansowanie długiem zarówno działalności inwestycyjnej, jak i bieżącego deficytu jednostki. Jednocześnie w celu ochrony przed konsekwencjami nadmiernego korzystania z długu ustawodawca ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań m.in. przez ustalenie limitów zadłużenia. W artykule przedstawiono konstrukcję nowego indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który będzie obowiązywał od 2014 r. Odniesieniem dla nowych regulacji są aktualnie obowiązujące limity. Celem niniejszego artykułu jest ocena stanu zadłużenia gmin województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009 oraz analiza możliwości zadłużania się gmin po wprowadzeniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Słowa kluczowe: zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, indywidualny wskaźnik zadłużenia, ustawa o finansach publicznych.

1. Wstęp

Obiektywne przesłanki zadłużania się gmin wynikają z potrzeby zarówno zachowania bieżącej płynności finansowej na poziomie operacyjnym, jak i osiągnięcia długookresowych efektów mechanizmu kreatywnego zadłużania w sferze wydatków inwestycyjnych. Ograniczone środki własne oraz brak możliwości uzyskania wystarczającej dotacji celowej na realizację zadań na rzecz społeczności lokalnej zmuszają władze samorządowe do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania prowadzonej działalności i korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Dostęp do tego typu środków jest następstwem realizacji w polskim prawie zasady dopuszczalności dochodów zwrotnych regulowanej Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, która stanowi, że w granicach określonych prawem społeczności lokalne powinny mieć dostęp do rynku kapitałowego¹. Ustawa o finansach publicznych² pozwala jednostkom samorzą-

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009-2011 w ramach projektu badawczego nr N N113 034137 pt. „Analiza i ocena wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gmin w województwie dolnośląskim”.

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, DzU 2006, nr 154, poz. 1107, art. 9 pkt 8.

² Ustawa z dnia 27 czerwca 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

du terytorialnego zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu oraz finansowanie planowanego deficytu budżetowego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, prefinansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w wieloletniej prognozie finansowej.

Korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego ze zwrotnych źródeł finansowania powoduje określone skutki finansowe dla budżetu jednostki, związane z koniecznością ponoszenia kosztów finansowych obsługi zadłużenia i szczególną dbałością o utrzymanie wypłacalności. Nadmierne zadłużenie może spowodować niewypłacalność jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji poważne następstwa ekonomiczne, społeczne i polityczne w skali całego kraju. Dążąc do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego zdolności wykonywania powierzonych zadań oraz w celu ochrony państwa przed konsekwencjami nadmiernego i nierozważnego korzystania przez samorządy z długu jako źródła finansowania tych zadań, ustawodawca ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań m.in. przez ustalenie limitów zadłużenia. Sposoby ograniczania wysokości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego regulują kolejne ustawy o finansach publicznych.

Przedstawione tło zagadnienia wyznacza cel niniejszego artykułu, którym jest ocena stanu zadłużenia i próba analizy wpływu nowego indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwości zadłużania się gmin województwa dolnośląskiego. Badania przeprowadzono na podstawie danych z lat 2004-2009 pochodzących ze sprawozdań finansowych poszczególnych jednostek oraz sprawozdań zbiorczych opracowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu.

2. Ustawowe limity poziomu zadłużenia gmin

Obowiązujące do 2013 r. ograniczenia prawne, wynikające z ustawy o finansach publicznych³, dotyczą dwóch limitów zadłużenia, tj. łącznej kwoty długu i poziomu obsługi zadłużenia.

Pierwsze ograniczenie związane jest z relacją zadłużenia do dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, natomiast w trakcie roku budżetowego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych dochodów w danym roku budżetowym. W celu zwiększenia zdolności jednostek samorządu terytorialnego do absorpcji środków unijnych oraz zapobiegania nadmiernemu obciążeniu dochodów spłatami zobowiązań z limitu poziomu długu wyłączone są

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm., art. 169, 170.

zobowiązania powstałe w celu zapewnienia wkładu własnego jednostki i sfinansowania zadania w części podlegającej refundacji.

Drugie ograniczenie określa poziom obsługi zadłużenia. Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, kwota wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalne kwoty wynikające z poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST – nie mogą przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekracza 55%. Z wyliczonej kwoty spłat wyłączono spłatę rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych związanych z pokryciem występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST. Odsetki od takich krótkoterminowych zobowiązań są wliczane do tego limitu.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w środowisku samorządowym podkreśla się, że obowiązujące limity nie są efektywnym narzędziem kontroli zadłużenia i zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego. Ustalone limity wskaźników zadłużenia są bowiem jednakowe dla wszystkich JST, zarówno dla tych, które generują nadwyżkę, jak i dla jednostek deficytowych, a tym samym nie uwzględniają potencjału finansowego poszczególnych jednostek. W efekcie zadłużenie poniżej obowiązujących limitów nie zawsze gwarantuje bezproblemową spłatę zobowiązań, jak również zadłużenie na granicy limitu wcale nie musi oznaczać automatycznych trudności z terminowym wypełnianiem zobowiązań czy grożącą utratą płynności, natomiast stanowi często barierę rozwoju JST⁴. Konstrukcje wskaźników odnoszą się do dochodów ogółem, które uwzględniają dochody jednorazowe i nietypowe, np. dochody kapitałowe czy dochody ze sprzedaży majątku, które nie stanowią powtarzalnego źródła dochodów, co w konsekwencji prowadzi do zniekształcenia rzeczywistego poziomu zadłużenia⁵. Ponadto koncentracja tylko na dochodach, bez odniesienia do wydatków, nie tylko nie określa w pełni możliwości zadłużenia się jednostki samorządu terytorialnego, ale nie stanowi także motywacji do lepszego zarządzania jej wynikiem. W ustawie wymienione zostały również rodzaje długu, do których odnoszą się omawiane limity, tym samym kwoty zadłużenia z innych tytułów, np. zobowiązania bieżące wynikające z tytułu zakupu towarów i usług, z tytułu umów leasingu itp., mogą znaleźć się poza kontrolą i generować problemy w bieżącym zarządzaniu budżetem JST. Nie są to kwoty, które mogłyby zawyżyć znacznie ogólny wskaźnik zadłużenia czy stwarzać problem z wypłacalnością JST, jednak z punktu widzenia zarządzania finansami mogą być istotne w kontekście zachowania płynności⁶. Obecnie

⁴ K. Owsiak, *Kontrowersje wokół zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe nr 526, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 329-330.

⁵ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 104-105.

⁶ A. Bogus, M. Marcinkowska, *Instrumenty dłużne jako dźwignia finansowa rozwoju gmin*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 235-237.

obowiązujące limity mają roczny horyzont czasowy, co powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego mające niewielkie dochody, a chcące realizować duże projekty inwestycyjne, muszą rozłożyć przedsięwzięcie w czasie, wydłużając czas jego realizacji, co wpływa na wzrost kosztów całego przedsięwzięcia.

Od 2014 r. w miejsce dotychczasowych sztywnych limitów określających możliwości zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego obowiązywać będzie nowy, indywidualny limit absorpcji długu, uzależniony od sytuacji finansowej danej jednostki, nazwany indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (IWZ). Zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych⁷ organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST. Poziom IWZ jest średnią arytmetyczną z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu⁸.

Podjęta w środowisku i w literaturze dyskusja w sprawie konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST ujawniła wiele jego słabych stron. Do słabych stron tego wskaźnika najczęściej zalicza się⁹:

⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 2009 r. o finansach publicznych..., wyd. cyt., art. 247.

⁸ Regulacja ta zapisana jest następującym wzorem:

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

gdzie: R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych, O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych, spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji, D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym, Db – dochody bieżące, Sm – dochody ze sprzedaży majątku, Wb – wydatki bieżące, n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata, n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata. Do obliczeń dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu, natomiast dla poprzednich dwóch lat wartości wykonane ze sprawozdań rocznych.

⁹ Por. M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 13-30; J. Przybylska, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse 2009 – teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, red. B. Filipiak, B. Walczak, Zeszyty Naukowe nr 547, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 214-222; L. Fijał, *Finanse rządowe i samorządowe*, „Wspólnota” 2008, nr 47, s. 54; L. Fijał, *Doktrynalna konsolidacja budżetów*, „Wspólnota” 2008, nr 51-52, s. 57; L. Fijał, *Wątpliwe wskaźniki zadłużenia*, „Wspólnota” 2008, nr 49, s. 12; M. Federowicz, K. Nizioł, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12, s. 12-13.

- brak zróżnicowania limitu w zależności od szczebla samorządu,
- brak możliwości finansowania przejściowego niedoboru budżetu,
- nieuwzględnienie w kalkulacji zobowiązań innych niż kredyt, pożyczka i emisja papierów wartościowych,
- to, że do wyliczenia limitu zadłużenia nie zostały zaliczone zobowiązania mogące obciążyć JST, a zaciągane przez niezależne osoby prawne, np. spółki komunalne,
- proponowane regulacje prawne uniemożliwiają stosowanie przez JST instrumentów pochodnych,
- nie przewidziano okresu przejściowego dla JST na wprowadzenie nowych zasad, jak również zmiany ustawy o dochodach JST w celu powiązania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego z kosztami realizacji zadań zleconych samorządom przez administrację rządową,
- brak symulacji wrażliwości proponowanego limitu wypłat na obsługę zadłużenia JST,
- proponowany limit wypłat na obsługę długu zwiększa zdolność JST do zaciągania i obsługi długu nie tylko jednostki o dobrej kondycji finansowej,
- bieżące koszty obsługi zadłużenia są zawarte w definicji wydatków bieżących, ale nie są uwzględnione w limicie wypłat na obsługę długu,
- na ocenę bieżących możliwości spłaty wpływ mają dane historyczne.

Konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia, choć nie pozbawiona dyskusyjnych rozwiązań, znosi ograniczenia dla jednostek samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, a jednocześnie dyscyplinuje jednostki, które mają wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań, co implikuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

3. Analiza zadłużenia gmin województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009

Przedmiotem analizy jest zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009. W granicach administracyjnych województwa dolnośląskiego funkcjonuje 166 gmin, w tym: 33 gminy miejskie, 78 gmin wiejskich i 55 gmin miejsko-wiejskich. Wysokość zadłużenia poszczególnych typów gmin przedstawiono w tab. 1.

W latach 2004-2009 zobowiązania ogółem gmin, z wyjątkiem 2007 r., stale rosły. Odnotowany minimalny (0,5%) spadek zobowiązań wiąże się ze zmniejszeniem o 7% zadłużenia w gminach miejskich, przy największym (40%) udziale tych gmin w ogólnym zadłużeniu. Minimalny spadek zadłużenia odnotowano także w 2005 r. – w gminach wiejskich o 6% i miejsko-wiejskich o 0,5%, przy zachowaniu tendencji rosnącej ogólnego zadłużenia gmin. W analizowanym okresie największa dynamika wzrostu zadłużenia gmin o ponad 30% wystąpiła w 2009 r., przy czym w gminach miejskich poniżej 25 tys. mieszkańców jest to wzrost o 45%, a w gminach miejsko-wiejskich powyżej 15 tys. mieszkańców o 52%. W 2009 r., kiedy miał miejsce największy wzrost zadłużenia ogółem gmin, analiza zadłużenia poszczególnych gmin pozwala zauważyć wzrost zadłużenia w 123 gminach i spadek zadłużenia w 43 gminach.

Tabela 1. Zadłużenie ogółem gmin województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Zadłużenie ogółem (w mln zł)					
	Dynamika wzrostu zadłużenia (rok poprzedni = 100%)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy ogółem,	869,0	929,3	1 086,5	1 080,8	1 177,5	1 584,9
w tym:	–	106,9	116,9%	99,5%	108,9%	134,6%
–miejskie	352,6	426,4	512,2	479,2	489,7	631,4
	–	120,9%	120,1%	93,6%	102,2%	128,9%
–wiejskie	202,2	190,2	216,7	222,0	258,7	345,2
	–	94,1%	113,9%	102,4%	116,5%	133,4%
–miejsko-wiejskie	314,2	312,6	357,6	379,6	429,1	608,3
	–	99,5	114,4%	106,1%	113,0%	141,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań RIO we Wrocławiu z wykonania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

Na łączną kwotę zadłużenia gmin składają się zobowiązania z następujących tytułów dłużnych: zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe i zobowiązania wymagalne (tab. 2). Głównym instrumentem dłużnym gmin są kredyty i pożyczki. W latach 2004-2009 to właśnie ta forma finansowania zadań stanowiła ok. 80% wszystkich zobowiązań, przy czym należy odnotować systematyczny spadek udziału kredytów i pożyczek na rzecz wzrost udziału papierów wartościowych w łącznym zadłużeniu gmin. Tendencja ta w największym stopniu występuje w gminach miejsko-wiejskich. W gminach miejsko-wiejskich powyżej 15 tys. mieszkańców udział kredytów i pożyczek zmniejszył się z 85% w 2004 r. do 55% w latach 2007-2008, a udział papierów wartościowych w analogicznym okresie wzrósł z 11 do 43%. Na szczególną uwagę zasługuje coraz większy udział papierów wartościowych w strukturze zobowiązań we wszystkich typach gmin¹⁰. Należy także odnotować bardzo korzystną tendencję, jaką jest spadek poziomu zobowiązań wymagalnych z tytułu zaległych płatności za zrealizowane na rzecz gmin usługi lub dostarczone dobra. Najniższy poziom zobowiązań wymagalnych osiągnęły gminy miejskie powyżej 25 tys. mieszkańców (0,3 %) i gminy wiejskie (0,9%).

Ograniczaniu poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego służy ustawy limit relacji zobowiązań ogółem do dochodów ogółem. W latach 2004-2009 zarówno dla gmin ogółem, jak i dla poszczególnych typów gmin poziom tej relacji nie przekroczył ustawowego limitu 60% (tab. 3).

W analizowanym okresie relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem gmin kształtowała się na poziomie dwudziestu kilku procent (najniższa 21,6% w 2007 r., a najwyższa 29,3% w 2009 r.). Szczególnie wysoki wzrost ustawowego

¹⁰ Szerzej w: Z. Łekawa, *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Zeszyty Naukowe nr 141, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 372-381.

Tabela 2. Struktura zadłużenia gmin województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy ogółem, w tym:	KP	81,4	80,6	77,9	74,0	75,5	76,5
	PW	13,9	16,5	19,3	23,3	22,8	22,0
	ZW	4,8	2,9	2,8	2,7	1,6	1,5
– miejskie	KP	71,9	76,5	79,0	80,1	84,5	85,7
	PW	24,3	21,0	18,5	18,3	14,0	13,5
	ZW	3,7	2,5	2,5	1,6	1,5	0,8
– wiejskie	KP	86,1	87,7	85,2	80,4	76,4	74,8
	PW	6,8	9,0	13,1	17,1	22,3	24,3
	ZW	7,0	3,2	1,7	2,5	1,2	0,9
– miejsko-wiejskie	KP	88,8	81,9	72,0	62,7	64,8	67,8
	PW	6,7	15,0	24,2	33,3	33,2	29,6
	ZW	4,4	3,1	3,8	4,1	2,0	2,6

Oznaczenia: KP – kredyty i pożyczki, PW – papiery wartościowe, ZW – zobowiązania wymagalne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań RIO we Wrocławiu z wykonania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

Tabela 3. Wskaźnik zadłużenia gmin województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy ogółem, w tym:	24,4	23,9	24,4	21,6	22,3	29,3
– miejskie	27,2	28,3	30,5	25,0	24,6	31,7
– wiejskie	20,1	18,8	18,7	16,5	18,3	23,4
– miejsko-wiejskie	25,0	23,0	22,2	21,7	22,7	31,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań RIO we Wrocławiu z wykonania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

wskaźnika zadłużenia miał miejsce w 2009 r. (we wszystkich typach gmin), co wiąże się dużym wzrostem poziomu zadłużenia w tym okresie w ujęciu nominalnym. Należy podkreślić, że w badanym okresie wartość wskaźnika zadłużenia gmin wiejskich była w każdym roku o kilka p. p. niższa od przeciętnej dla wszystkich gmin.

Wprawdzie w świetle obowiązujących przepisów wskaźnik zadłużenia gmin ogółem i w poszczególnych typach gmin jest na bezpiecznym poziomie, jednak są gminy, które są blisko ustawowego limitu lub go przekroczyły. W tabeli 4 przedstawiono rozkład gmin według wskaźnika zadłużenia.

Przedstawione dane wskazują, że z wyjątkiem 2005 r. zawsze były przypadki przekroczenia ustawowego limitu zadłużenia i maleje liczba gmin niezadłużonych¹¹.

¹¹ W 2009 r. przekroczenie ustawowego wskaźnika odnotowano w 1 gminie miejsko-wiejskiej (Przemków) i 2 gminach wiejskich (Krośnice i Oława), natomiast wartość zerową w 1 gminie miejskiej (Szczawno-Zdrój) i 2 gminach wiejskich (Czarny Bór i Rudna).

Tabela 4. Liczba gmin województwa dolnośląskiego według wskaźnika zadłużenia w latach 2004-2009

Lata	Gminy ogółem							
	Wskaźnik zobowiązań ogółem do dochodów ogółem							
	0%	poniżej 10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	powyżej 60%
2004	5	28	46	41	16	17	11	2
2005	5	37	45	40	23	11	5	0
2006	4	38	40	35	33	10	5	1
2007	4	43	43	43	21	8	2	2
2008	5	41	31	53	19	12	4	1
2009	3	25	27	40	36	25	7	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań RIO we Wrocławiu z wykonania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

O ile w latach 2004-2008 ok. 80% gmin miało wskaźnik zadłużenia poniżej 30% (przeciętnej dla wszystkich gmin), o tyle w 2009 r. było tylko 57% takich gmin.

Ograniczenie dotyczące poziomu obsługi długu ilustrują dane w tab. 5.

Tabela 5. Wskaźnik obsługi długu gmin województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy ogółem,						
w tym:	6,0	6,7	5,0	5,1	5,1	5,1
– miejskie	5,9	5,4	4,7	5,3	5,6	5,6
– wiejskie	5,8	7,4	4,7	4,5	4,4	4,1
– miejsko-wiejskie	6,4	7,2	5,6	5,6	5,3	5,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań RIO we Wrocławiu z wykonania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

Najwyższą wartość relacji łącznych kosztów obsługi długu do dochodów ogółem w gminach odnotowano w 2005 r. W następnym roku wskaźnik znacznie zmalał (w gminach wiejskich o 3%), a w latach 2007-2009 ustabilizował się na poziomie ok. 5% (w gminach wiejskich na poziomie 4%). Stosunkowo wysoki poziom wskaźnika świadczy o wysokim zadłużeniu gmin realizujących zadania finansowane w znacznym stopniu deficytem.

Ze względu na konsekwencje związane z zaciąganiem zobowiązań przez gminy ważne jest, na co gminy przeznaczają pozyskane w ten sposób środki. Z punktu widzenia ogólnych zasad racjonalnego gospodarowania istotne jest, aby środki te przeznaczone były na przedsięwzięcia inwestycyjne, bezpośrednio wspierające rozwój danego terenu, co w konsekwencji powinno przyczynić się do wzrostu dochodów

Tabela 6. Wskaźnik zobowiązań ogółem do relacji wydatków inwestycyjnych w gminach województwa dolnośląskiego w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy ogółem,						
w tym:	148,6	149,2	116,1	118,3	107,7	132,2
–miejskie	251,9	172,7	147,9	161,0	139,8	166,3
– wiejskie	93,9	106,4	81,3	71,1	72,8	95,0
– miejsko-wiejskie	137,0	158,7	110,7	125,2	110,8	133,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań RIO we Wrocławiu z wykonania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

budżetowych gminy w kolejnych latach¹². Relację zobowiązań ogółem do wydatków inwestycyjnych przedstawia tab. 6.

Wartość relacji zobowiązań ogółem do wydatków inwestycyjnych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich jest wyższa niż 100%, co pozwala podejrzewać, że część długu jest przeznaczana na finansowanie potrzeb bieżących w gminach lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia a możliwości zaciągania zobowiązań przez gminy województwa dolnośląskiego

Zapowiedź obowiązywania od 2014 r. nowych zasad określania granicy zaciągania dozwolonego prawem długu przez jednostki samorządu terytorialnego, tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), zobowiązuje każdą jednostkę do wyprzedzającego obliczenia właściwego dla niej limitu zaciągania długu. Zestawienie wyników obliczeń indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla poszczególnych typów gmin województwa dolnośląskiego przedstawia tab. 7.

Dane zawarte w tab. 7 wskazują, że obniża się przeciętny IWZ dla gmin danego typu i na 2011 r. we wszystkich trzech grupach gmin osiągnął wartość poniżej 15%. Ta ogólna tendencja ma swoje odzwierciedlenie we wzroście liczby gmin, w których IWZ jest mniejszy od 15%. W porównaniu z 2009 r. jest to wzrost odpowiednio w gminach miejskich o 12,1%, wiejskich o 9% i miejsko-wiejskich o 14,6%. Maleje tym samym liczba gmin, w których IWZ jest powyżej 15% dochodów. W 2011 r. jest ich w sumie 26 (4 gminy miejskie, 15 wiejskich i 7 miejsko-wiejskich), a więc zaledwie w 15% gmin województwa dolnośląskiego efekty wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia mogą być korzystne. Potencjalny efekt dyscyplinujący budżety dotyczyłby zatem 85% gmin województwa dolnośląskiego, przy czym wiel-

¹² T. Kopyściański, *Ocena stanu zadłużenia dolnośląskich gmin w latach 2004-2009*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, red. B. Filipiak, B. Walczak, Zeszyty Naukowe nr 547, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 130.

Tabela 7. Zestawienie wyników obliczeń indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) na lata 2009, 2010 i 2011

Wyszczególnienie		2009	2010	2011	
Gminy miejskie	IWZ – dla gmin miejskich	13,1%	11,2 %	9,1%	
	wartość minimalna IWZ	5,1%	3,4%	-0,9%	
	wartość maksymalna IWZ	23,3%	21,4%	21,9%	
	IWZ < 15%	liczba gmin	25	28	29
		udział procentowy	75,8	84,8	87,9
	IWZ ≥ 15%	liczba gmin	8	5	4
		udział procentowy	24,2	15,2	12,1
Gminy wiejskie	IWZ – dla gmin wiejskich	16,5%	15,3%	13,3%	
	wartość minimalna IWZ	-0,4%	0,6%	-0,2%	
	wartość maksymalna IWZ	40,3%	43,5%	39,9%	
	IWZ < 15%	liczba gmin	56	56	63
		udział procentowy	71,8	71,8	80,8
	IWZ ≥ 15%	liczba gmin	22	22	15
		udział procentowy	28,2	28,2	19,2
Gminy miejsko-wiejskie	IWZ – dla gmin miejsko-wiejskich	14,7%	12,4%	10,4%	
	wartość minimalna IWZ	2,0%	0,8%	-3,5%	
	wartość maksymalna IWZ	29,9%	24,4%	25,8%	
	IWZ < 15%	liczba gmin	40	40	48
		udział procentowy	72,7	72,7	87,3
	IWZ ≥ 15%	liczba gmin	15	15	7
		udział procentowy	27,3	27,3	12,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań RIO we Wrocławiu z wykonania budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

kość ta może ulec zmianie, jeśli (jak pokazuje analiza przeprowadzona przez E. Jerzmańską¹³) weźmie się dodatkowo pod uwagę to, w którym przedziale zdolności spłaty sytuują jednostkę jej wyniki realizacji budżetów w latach 2008-2010, a także to, jaki poziom wskaźnika spłat wynika z wielkości zaplanowanych na rok 2011.

W ramach każdego typu gmin występuje duża rozpiętość wartości IWZ poszczególnych gmin. W 2009 r. jedna gmina wiejska miała ujemną wartość IWZ, niemniej w wyniku realizacji budżetu za 2008 r. sytuacja ta została wyeliminowana i w 2010 r. wartość wskaźnika była dodatnia. W 2011 r. jednak już 5 gmin ma IWZ ujemny (1 gmina miejska, 3 gminy wiejskie i 1 miejsko-wiejska), co oznacza, że dochody

¹³ E. Jerzmańska, *Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1-2, s. 45-46.

bieżące powiększone o dochody ze sprzedaży majątku nie pokryły wydatków bieżących, niemniej należy oczekiwać, że realizacja budżetów za 2010 r. też wyeliminuje te przypadki.

5. Podsumowanie

Zadłużenie gmin jest konsekwencją pojawiającej się w budżecie nierównowagi pomiędzy osiągniętymi dochodami a poziomem realizowanych w danym roku wydatków oraz wynikiem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Najczęstszą przyczyną zadłużania się gmin jest zapewnienie płynności finansowej w gospodarce budżetowej, sfinansowanie zaplanowanego deficytu budżetowego, równomierne rozłożenie kosztów inwestycji adekwatnie do czasu korzystania z niej oraz minimalizacja skutków nagłych, niespodziewanych wydatków. Zadłużanie się gmin jest zjawiskiem powszechnym. Przedstawione w artykule wyniki badań wskazują, iż w latach 2004-2009 zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego rosło w ujęciu nominalnym, osiągając największą dynamikę wzrostu w 2009 r., do czego w głównej mierze przyczynił się kryzys finansowy i skutki recesji. Głównym składnikiem zobowiązań gmin są kredyty i pożyczki, co wynika z wieloletniej współpracy gmin z bankami komercyjnymi i łatwego dostępu do takiej formy finansowania. Niemniej jednak nowe możliwości rynku obligacji komunalnych już zaowocowały rosnącym udziałem papierów wartościowych w zobowiązaniach gmin. Korzystną tendencją jest spadek poziomu zobowiązań wymagalnych z tytułu zaległych płatności za zrealizowane na rzecz gmin usługi lub dostarczone dobra. Pomimo że gminy nie miały problemów z przestrzeganiem ustawowych limitów zadłużenia, to pojawiają się coraz częściej problemy z zarządzaniem długiem lokalnym. Świadczy o tym wzrost liczby gmin, w których rośnie wskaźnik zadłużenia, utrzymuje się na dość wysokim poziomie wskaźnik obsługi długu oraz coraz większa liczba gmin korzysta z długu w celu sfinansowania wydatków bieżących.

W świetle przedstawionych uwarunkowań szczególnego znaczenia nabierają nowe regulacje w zakresie mechanizmów kontroli zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwencje zmiany obecnie obowiązującego wskaźnika na indywidualny wskaźnik będą dotkliwe dla tych jednostek, których wydatki bieżące w trzech kolejnych latach są wyższe od dochodów bieżących, a jednocześnie ujemnego wyniku operacyjnego nie zniwelują dochody ze sprzedaży majątku. Indywidualny wskaźnik zadłużenia zniesie obecne ograniczenia dotyczące gmin o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet znacznych zobowiązań finansowych będzie instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej i zdyscyplinuje te gminy, w których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań spowoduje ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów.

Literatura

- Bogus A., Marcinkowska M., *Instrumenty dłużne jako dźwignia finansowa rozwoju gmin*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, DzU 2006, nr 154, poz. 1107.
- Federowicz M., Nizioł K., *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12.
- Fijał L., *Finanse rządowe i samorządowe*, „Wspólnota” 2008, nr 47.
- Fijał L., *Doktrynalna konsolidacja budżetów*, „Wspólnota” 2008, nr 51-52.
- Fijał L., *Wątpliwe wskaźniki zadłużenia*, „Wspólnota” 2008, nr 49.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
- Jerzmańska E., *Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1-2.
- Kopyściański T., *Ocena stanu zadłużenia dolnośląskich gmin w latach 2004-2009*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, red. B. Filipiak, B. Walczak, Zeszyty Naukowe nr 547, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- Łękawa Z., *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Zeszyty Naukowe nr 141, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Owsiak K., *Kontrowersje wokół zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe nr 526, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- Przybylska J., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse 2009 – teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, red. B. Filipiak, B. Walczak, Zeszyty Naukowe nr 547, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

DEBT OF LOWER SILESIA VOIVODESHIP COMMUNES IN THE LIGHT OF THE AMENDED LAW ON PUBLIC FINANCE

Summary: The Polish law allows local self-government entities to finance through debt both their investment activities and their current deficits so as to ensure their ability to perform mandatory tasks. However, in order to curb the excessive debt usage and to protect entities against its consequences, the legislators restrict the level of debt among other things by setting debt limits. The paper explains the structure of a new ratio of individual indebtedness that will be obligatory from 2014. The references for new regulations are currently enforced limits. The paper aims at evaluating the debt level of Lower Silesian communes over the 2004-2009 period and at analyzing communes' prospects to raise debt after the establishment of the individual debt ratio.