

**Agnieszka Werwińska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## ZDOLNOŚĆ POWIATÓW ZIEMSKICH DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ A NOWY LIMIT DŁUGU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

**Streszczenie:** W 2010 r. weszła w życie Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która w roku 2014 wprowadzi istotne zmiany w zakresie limitowania długu samorządów. Głównym celem artykułu jest próba oceny wpływu nowych rozwiązań na zdolność powiatów ziemskich do zaciągania zobowiązań. Okres analiz objął lata 1999-2009. W efekcie przeprowadzonych analiz opartych na danych historycznych ustalono, iż dla lat 2007-2009 nowy limit długu zwiększyłby formalną zdolność do zaciągania zobowiązań całego sektora jednostek samorządu terytorialnego, a zmniejszyłby ją dla sektora powiatów ziemskich, jednak obserwowana zmiana formalnej zdolności kredytowej nie miałaby w ujęciu całego sektora wpływu na korzystanie przez powiaty ziemskie ze zobowiązań.

**Słowa kluczowe:** limity długu jednostek samorządu terytorialnego, zdolność jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, dług jednostek samorządu terytorialnego.

### 1. Wstęp

Obowiązująca do końca 2009 r. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych określała dwa limity długu jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z nimi dług każdej jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mógł przekroczyć 60% jej dochodów zrealizowanych, natomiast środki przeznaczone na obsługę długu w roku budżetowym nie mogły być wyższe od 15% dochodów planowanych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r....].

Tak sformułowane ograniczenia długu będą miały zastosowanie do końca 2013 r. Istotne zmiany w tym zakresie wprowadziły przepisy nowej ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. Zgodnie z nimi, począwszy od roku 2014, limit długu gmin, powiatów i województw samorządowych będzie uzależniony od zrealizowanych przez nie sald operacyjnych, dochodów ze sprzedaży majątku i ogólnej kwoty dochodów w trzech poprzednich latach budżetowych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r....].

Celem artykułu jest określenie zmian w poziomie i strukturze długu powiatów ziemskich w latach 1999-2009, ustalenie występowania prawidłowości w tym za-

kresie oraz próba oceny wpływu nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego, który został wprowadzony ustawą z 2009 r. o finansach publicznych, na zdolność powiatów ziemskich do zaciągania zobowiązań. Okres analiz objął lata 1999-2009, czyli czas funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w trzech formach. Ze względu na ograniczony dostęp do danych część z nich została zaprezentowana dla lat 2005-2009 lub 2007-2009.

Przedmiotem przeprowadzonych analiz jest gospodarka finansowa sektora powiatów ziemskich w zakresie ich działalności związanej z zaciąganiem zobowiązań. Przy osiągnięciu założonych celów zastosowano analizę wskaźnikową oraz metody statystyczne. Uzyskane wyniki oraz sformułowane wnioski mają charakter ogólny i dotyczą sektora powiatów ziemskich, nie są natomiast oceną sytuacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

## 2. Dług jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2009

Zgodnie z Ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych jednym z praw jednostek samorządu terytorialnego było prawo do uchwalania budżetu z saldem deficytowym oraz finansowania salda deficytowego środkami pochodzącymi z długu [Ustawa z 2005 r. o finansach publicznych..., art. 168]. Na mocy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wraz z początkiem 2010 r. prawo do ujemnego salda budżetowego zostało ograniczone do prawa uchwalania deficytu tylko części majątkowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...., art. 242]. Dodatkowo, od 2014 r. zmiany zostaną wprowadzone również w zakresie limitu długu gmin, powiatów i województw [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...., art. 243].

Począwszy od roku 1999, kiedy samorząd terytorialny w Polsce zaczął funkcjonować w trzech formach, gminy, powiaty i województwa z prawa do zaciągania zobowiązań korzystały w szerokim zakresie. Poza latami 1999 i 2007 udział zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego w ich łącznej liczbie był na poziomie ponad 93%. W tych dwóch latach z długu korzystały wszystkie gminy, powiaty i województwa (tab. 1). Jednocześnie w całym analizowanym okresie dług całego sektora jednostek samorządu terytorialnego przyrastał. W największym stopniu w latach 1999-2002 i ponownie w roku 2009, w którym w stosunku do roku poprzedniego dynamika długu wyniosła 39,8% (tab. 1). Było to bezpośrednim skutkiem przyrostu w tym roku łącznego deficytu wszystkich gmin, powiatów i województw do poziomu 12,99 mld zł, co stanowiło 8,4% dochodów (w roku 2008 1,8% dochodów) [*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych ... w roku 2009*, s. 143]. Najniższy przyrost długu miał miejsce w roku 2007. Istotne zmniejszenie się dynamiki długu oraz udziału zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego w ich ogólnej liczbie w tym roku było efektem ograniczenia przez znaczną część jednostek samorządowych działań w obszarze majątkowym, a tym samym zaciągania zobowiązań, co wiązało się z nową perspektywą finansową na lata 2008-2013 i oznaczało

przeniesienie części zamierzeń inwestycyjnych na lata późniejsze [*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych... w roku 2006*]. Mimo to w roku 2007 poziom długu na jedną zadłużoną jednostkę samorządową był na najwyższym, w porównaniu z poprzednimi latami, poziomie 11,32 mln zł (tab. 1).

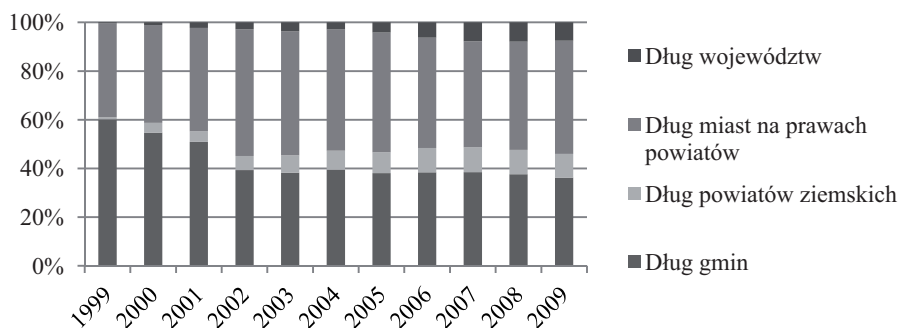
**Tabela 1.** Dług jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2009

Lata	Liczba zadłużonych jst	Udział zadłużonych jst w ich ogólnej liczbie w %	Poziom długu jst w mln zł	Indeksy łańcuchowe dynamiki długu jst
1999	2317	82,37	6 187,218	
2000	2688	95,56	9 377,074	1,52
2001	2629	93,46	12 266,372	1,31
2002	2634	94,04	15 358,391	1,25
2003	2808	100,00	17 276,843	1,12
2004	2808	100,00	19 104,730	1,11
2005	2674	95,23	21 180,976	1,11
2006	2703	96,26	24 949,122	1,18
2007	2285	81,37	25 876,097	1,04
2008	2660	94,73	28 774,694	1,11
2009	2663	94,84	40 294,344	1,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Sprawozdania z wykonania budżetu...; Strategia zarządzania długiem... w latach 2006-2008; Strategia zarządzania długiem... w latach 2008-2010; Strategia zarządzania długiem... w latach 2009-2011; Strategia zarządzania długiem... w latach 20011-2014*].

W latach 1999-2009 w strukturze długu jednostek samorządu terytorialnego nastąpiły istotne zmiany. Udział długu gmin z 60,2% zmniejszył się do 36,3%, natomiast udział długu pozostałych jednostek samorządowych zwiększył się. W największym stopniu wzrósł udział długu województw – z 0,4 do 7,6%, czyli prawie dziewiętnastokrotnie. Udział długu powiatów ziemskich wzrósł z 0,9 do 9,7%, a miast na prawach powiatów z 38,6 do 46,5% (rys. 1).

Podobnie jak w przypadku wszystkich jednostek samorządu terytorialnego tak i w powiatach ziemskich w każdym roku ich funkcjonowania, poza rokiem 1999, znaczna ich część korzystała ze zobowiązań (ponad 91%). Było tak nawet w roku 2007, w którym liczba wszystkich zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego łącznie zmalała. Rokrocznie też przyrost poziomu zadłużenia sektora powiatów ziemskich był istotny, poza latami 2007 i 2008. Przyczyn tego należy doszukiwać się, tak jak w przypadku całego sektora samorządowego, w rozpoczęciu nowego okresu programowania. Dodatkowo w analizowanym okresie (poza latami 2008 i 2009) przyrost długu powiatów ziemskich był w każdym roku wyższy od przyrostu zadłużenia gmin, powiatów i województw łącznie (tab. 1 i 2).



**Rys. 1.** Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2009 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetu...; Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008, ... w latach 2008-2010, ... w latach 2009-2011, ... w latach 2011-2014].

**Tabela 2.** Dług powiatów ziemskich w latach 1999-2009

Lata	Liczba zadłużonych powiatów ziemskich	Udział zadłużonych powiatów ziemskich w ich ogólnej liczbie w %	Poziom długu powiatów ziemskich w mln zł	Indeksy łańcuchowe dynamiki długu powiatów ziemskich
1999	136	44,16	55,078	
2000	298	96,75	378,051	6,86
2001	283	91,88	531,092	1,40
2002	296	93,97	890,564	1,68
2003	314	100,00	1 225,225	1,38
2004	314	100,00	1 480,003	1,21
2005	301	95,86	1 815,592	1,23
2006	306	97,45	2 492,694	1,37
2007	304	96,82	2 639,528	1,06
2008	306	97,45	2 888,909	1,09
2009	311	99,04	3 907,312	1,35

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetu...; Strategia zarządzania długiem... w latach 2006-2008, ... w latach 2008-2010, ... w latach 2009-2011, ... w latach 2011-2014].

Wyższe niż dla sektora samorządowego tempo przyrostu długu powiatów ziemskich było realizowane przy jednoczesnym, znacznie niższym od sektorowego, poziomie zadłużenia przypadającego na jedną jednostkę samorządu terytorialnego (tab. 2 i 3).

**Tabela 3.** Wskaźnik zadłużenia powiatów ziemskich\* w latach 1999-2009

Lata	Poziom długu na jedną zadłużoną jst w mln zł	Poziom długu na jeden zadłużony powiat ziemski w mln zł	Wskaźnik relatywnego zadłużenia powiatu* w %
1999	2,67	1,76	65,92
2000	3,49	2,22	63,61
2001	4,67	1,88	40,26
2002	5,83	3,01	51,63
2003	6,15	3,90	63,41
2004	6,80	4,71	69,26
2005	7,92	3,52	44,44
2006	9,23	4,14	44,85
2007	11,32	4,36	38,52
2008	10,82	4,76	43,99
2009	15,13	6,43	42,50

\* Relacja długu przypadającego na jeden zadłużony powiat ziemski do długu przypadającego na jedną zadłużoną jednostkę samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetu...; Strategia zarządzania długiem... w latach 2006-2008, ... w latach 2008-2010, ... w latach 2009-2011].

Wskaźnik relatywnego zadłużenia powiatów ziemskich był w całym okresie ich funkcjonowania na poziomie znacznie poniżej 100% (tab. 3).

### 3. Limity długu jednostek samorządu terytorialnego obowiązujące do roku 2013

Przepisy ustaw o finansach publicznych z lat 2005 i 2009 nadawały jednostkom samorządu terytorialnego prawo do uchwalania budżetu z deficytem oraz prawo do jego finansowania długiem, wprowadzając jednocześnie ograniczenia tych praw. Mają one charakter limitów długu, część z nich jest stosowana w ramach procedur ostrożnościowych i sanacyjnych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., art. 79; Ustawa z 2009 r. o finansach publicznych, art. 86], część natomiast to zasady zaciągania zobowiązań [Ustawa z 2005 r. o finansach publicznych..., art. 82-86; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 89-94]. Zgodny z ustawą z 2005 r. o finansach publicznych podstawowy limit długu każdej jednostki samorządu terytorialnego to 60% jej dochodów zrealizowanych w roku budżetowym [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., art. 170]. Poziom tej relacji ustalany jest na ostatni dzień roku budżetowego. Limit ten ma charakter limitu *ex post*, czyli jest oceną poziomu długu po okresie, którego dotyczy. Formalny, a nie ekonomiczny charakter tego limitu wynika przede wszystkim z oparcia go na jednym tylko parametrze – poziomie dochodów, i dodatkowo

z jednego tylko roku budżetowego. Jednocześnie wpływu na możliwość zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego nie mają efekty działalności operacyjnej oraz majątkowej. Nieuwzględnianie w formule limitu długu indywidualnej zdolności kredytowej zadłużających się gmin, powiatów i województw stało się podstawową jego wadą.

W latach 1999-2009 dług jednostek samorządu terytorialnego w relacji do ich łącznych dochodów był na poziomie znacznie niższym od kwoty 60% dochodów, stanowiącej limit długu, przy czym najniższy poziom tego wskaźnika wystąpił w latach 1999-2001, najwyższy w roku 2009, a przez pozostały okres, czyli lata 2002-2008, był na podobnym poziomie, ok. 20%. Relacja długu do maksymalnego, dopuszczalnego poziomu, czyli 60% dochodów, wskazuje na stopień wykorzystania omawianego limitu przez gminy, powiaty i województwa łącznie. W całym okresie, poza rokiem 2009, stopień wykorzystania określonej tym 60-procentowym limitem formalnej zdolności do zaciągania długu jednostek samorządowych nie przekroczył poziomu 36,5%. Istotne zmiany w tym zakresie przyniósł rok 2009, w którym stopień wykorzystania możliwości do zaciągania zobowiązań sektora wzrósł do poziomu 43,4% (tab. 4).

**Tabela 4.** Limit zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2009

Lata	60% dochodów w mln zł	Dług/dochody w %	Dług/60% dochodów w %
1999	38 932,748	9,54	15,89
2000	43 565,710	12,91	21,52
2001	47 756,789	15,41	25,69
2002	48 020,326	19,19	31,98
2003	47 484,270	21,83	36,38
2004	54 902,386	20,88	34,80
2005	61 747,129	20,58	34,30
2006	70 224,133	21,32	35,53
2007	78 828,122	19,70	32,83
2008	85 541,393	20,18	33,64
2009	92 905,477	26,02	43,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetu...].

W analogicznym okresie dług powiatów ziemskich w relacji do ich dochodów był podobnie jak w przypadku całego sektora jednostek samorządu terytorialnego na poziomie znacznie odbiegającym od kwoty 60-procentowego limitu długu i w całym okresie nie przekroczył poziomu 20%. Jednocześnie wskaźnik relacji długu powiatów ziemskich do ich dochodów rokrocznie był niższy niż zrealizowany przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Powiaty ziemskie w ujęciu całego

sektora w żadnym z lat nie wykorzystywały swojej zdolności kredytowej określonej formalnie limitem długu na poziomie 60% dochodów. Podobnie stopień wykorzystania możliwości do zaciągania zobowiązań był dla powiatów ziemskich znacznie niższy niż w sektorze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (tab. 5).

**Tabela 5.** Limit zadłużenia powiatów ziemskich w latach 1999-2009

Lata	60% dochodów w mln zł	Dług/dochody w %	Dług/60% dochodów w %
1999	5 908,441	0,56	0,93
2000	7 532,823	3,01	5,02
2001	8 424,662	3,78	6,30
2002	7 617,304	7,01	11,69
2003	6 666,975	11,03	18,38
2004	7 482,820	11,87	19,78
2005	8 257,610	13,19	21,99
2006	8 906,543	16,79	27,99
2007	9 692,854	16,34	27,23
2008	10 888,320	15,92	26,53
2009	12 050,697	19,45	32,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Sprawozdania z wykonania budżetu...*].

**Tabela 6.** Relatywny wskaźnik wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego oraz powiaty ziemskie limitu długu w latach 1999-2009

Lata	Dług powiatów ziemskich/60% dochodów powiatów ziemskich w % (1)	Dług jst/60% dochodów jst w % (2)	(1)/(2) w %
1999	0,93	15,89	5,85
2000	5,02	21,52	23,33
2001	6,30	25,69	24,52
2002	11,69	31,98	36,55
2003	18,38	36,38	50,52
2004	19,78	34,80	56,84
2005	21,99	34,30	64,11
2006	27,99	35,53	78,78
2007	27,23	32,83	82,94
2008	26,53	33,64	78,86
2009	32,42	43,37	74,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Sprawozdania z wykonania budżetu...*].

Porównanie stopnia wykorzystania 60-procentowego limitu długu przez powiaty ziemskie i stopnia wykorzystania go przez jednostki samorządu terytorialnego łącznie w pierwszych latach funkcjonowania powiatów (do roku 2002 włącznie) pozwala stwierdzić znaczną, choć malejącą rozbieżność. W kolejnych latach różnice ulegały zmniejszeniu, jednak w całym okresie powiaty ziemskie w mniejszym stopniu niż cały sektor samorządowy wykorzystywały prawne możliwości do zaciągania zobowiązań (tab. 6).

Drugim formalnym ograniczeniem możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego jest funkcjonujący, również do końca 2013 r., limit obsługi zadłużenia. Zgodnie z nim środki przeznaczane na spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, na wykup papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogą przekroczyć 15% dochodów planowanych na dany rok budżetowy [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r...., art. 169, ust. 3].

**Tabela 7.** Wskaźnik obsługi zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2009 w %

Lata	Jst	Powiaty ziemskie
2007	4,80	4,40
2008	4,30	4,10
2009	4,50	3,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetów...].

W latach 2007-2009 jednostki samorządu terytorialnego swoje możliwości zaciągania zobowiązań określone limitem obsługi długu wykorzystywały tylko częściowo. Poza sektorem gmin w roku 2007 wskaźnik ten zarówno dla całego sektora jednostek samorządowych, jak i dla poszczególnych podsektorów nie przekraczał 5%, co oznacza jego wykorzystanie w 33% [Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa... w 2008 r.;... w 2009 r.]. W omawianym trzyletnim okresie najwięcej środków na obsługę długu przeznaczały miasta na prawach powiatów, najmniej województwa samorządowe (tab. 7).

#### **4. Limit długu jednostek samorządu terytorialnego obowiązujący od roku 2014**

Począwszy od roku 2014, formalną możliwość zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego określać będzie jeden wskaźnik oparty na relacji nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku do łącznej kwoty dochodów, liczony dla trzech poprzednich lat budżetowych. Tak ustalona



wielkość stanowić będzie limit kwot, jakie w roku budżetowym będą mogły być przeznaczane na spłaty rat kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od długu, dyskonto od papierów wartościowych oraz spłatę kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 243]. Nowa formuła limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia ich indywidualną zdolność do spłaty zaciągniętych zobowiązań. Jej mankamentem jest to, iż tak określony limit długu bazuje na wielkościach historycznych, oraz to, iż dochody ze sprzedaży majątku nie mają charakteru stałego oraz są wyczerpywalne.

W celu próby oceny wpływu nowego limitu długu na możliwość jednostek samorządu terytorialnego do korzystania z długu policzony został, dla lat 2007-09, limit długu według nowej formuły (tab. 8 i 9). W tym okresie jego poziom zawierał się w przedziale od 15,44 do 18,63% i wzrastał – roku 2008 w stosunku do roku poprzedniego o 14,44%, a w roku 2009 o 5,4%. Jednocześnie poziom tego wskaźnika był rokrocznie wyższy od obecnie obowiązującego limitu obsługi zadłużenia. W ujęciu kwotowym oznacza to, iż gdyby w okresie poddanym analizie stosowany był limit zadłużenia liczony według nowej formuły, w roku 2007 jednostki samorządu terytorialnego mogłyby na obsługę zadłużenia przeznaczyć kwotę o 805,431 mln zł wyższą, w roku 2008 o 3251,589 mln zł, a w roku 2009 o 5046,175 mln zł (tab. 8).

**Tabela 8.** Poziom nowego limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2009

Lata	Nowy limit długu* (R+O/D), w %	Nowy limit długu w ujęciu kwotowym (iloczyn nowego limitu długu i dochodów ogółem), w mln zł	Limit obsługi zadłużenia (15% dochodów planowanych) w ujęciu kwotowym, w mln zł	Poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia w ujęciu kwotowym, w mln zł
2007	15,44	20285,103	19479,672	6233,495
2008	17,67	25191,940	21940,351	6289,567
2009	18,63	28847,151	23800,976	7140,292

\*Dochody majątkowe jednostek samorządu terytorialnego to: 1. dotacje oraz środki otrzymane na inwestycje, 2. dochody ze sprzedaży majątku, 3. dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Ze względu na brak danych o dochodach ze sprzedaży majątku w sprawozdaniach RIO oraz MF na potrzeby obliczenia limitu długu jst według formuły zgodnej z art. 243 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych za dochody ze sprzedaży majątku zostały przyjęte dochody określone w sprawozdaniach RIO i MF jako „dochody z majątku”. Są nimi wszystkie dochody majątkowe poza dotacjami na cele inwestycyjne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetu...].

W analogicznym okresie nowy limit obsługi zadłużenia dla powiatów ziemskich był niższy niż dla całego sektora jednostek samorządowych i zawierał się w przedziale 11,45-14,63%, a jego poziom wzrastał szybciej niż limitu liczonego dla sekto-

ra – w roku 2008 w stosunku do roku poprzedniego o 18,07% i w roku 2009 odpowiednio o 7,41%. Jednocześnie w ciągu analizowanych trzech lat nowy limit obsługi długu był niższy niż limit dotychczas stosowany. W ujęciu kwotowym oznacza to, iż w roku 2007 powiaty ziemskie mogłyby na obsługę zadłużenia przeznaczyć kwotę o 581,055 mln zł niższą niż przy stosowaniu obecnego piętnastoprocentowego limitu, w roku 2008 byłyby to odpowiednio o 250,295 mln zł mniej, a w roku 2009 mniej o 129,901 mln zł (tab. 9).

**Tabela 9.** Poziom nowego limitu zadłużenia dla powiatów ziemskich w latach 2007-2009

Lata	Nowy limit długu* (R+O/D), w %	Nowy limit długu w ujęciu kwotowym (iloczyn nowego limitu długu i dochodów ogółem), w mln zł	Limit obsługi zadłużenia (15% dochodów planowanych) w ujęciu kwotowym, w mln zł	Poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia, w mln zł
2007	11,45	1849,720	2430,775	713,027
2008	13,52	2453,501	2703,496	738,956
2009	14,63	2938,362	3068,263	797,748

\* Dochody majątkowe powiatów ziemskich liczone jak dla danych w tab. 8.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetu...].

Wyższa zdolność do zaciągania zobowiązań, jaką realizowałyby cały sektor jednostek samorządu terytorialnego przy zastosowaniu nowego limitu długu, nie zmieniłaby ich sytuacji, gdyż w tym okresie poziom wykorzystania możliwości do zaciągania zobowiązań był daleki od określonego obydwoma limitami. Podobnie w sektorze powiatów ziemskich, mimo niższej zdolności do zaciągania zobowiązań określonej nowym limitem, ich sytuacja nie zmieniłaby się, gdyż również one tylko w części wykorzystywały dostępny im limit obsługi zadłużenia<sup>1</sup>.

W latach 2004-2009 jednostki samorządu terytorialnego łącznie oraz powiaty ziemskie łącznie zrealizowały w każdym z lat dodatnie salda operacyjne [Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa... w 2006 r.; ... w 2007 r.; ... w 2008 r.; ... w 2009 r.]. W latach 2005-2007 przyrost sald operacyjnych jednostek samorządu terytorialnego był na poziomie wyższym od przyrostu ich dochodów ogółem liczonych w stosunku do roku poprzedniego, a w latach 2008 i 2009 wzrostowi dochodów ogółem towarzyszył spadek poziomu sald operacyjnych. W sektorze powiatów ziemskich sytuacja kształtowała się odmiennie. W latach 2005 i 2007 przyrost ich sald operacyjnych był wyższy od przyrostu dochodów, w roku 2008 był niższy,

<sup>1</sup> Przydatność sformułowanych wniosków jest ograniczona ze względu na to, iż analizy bazują na danych historycznych, oraz dlatego, że dochody majątkowe jednostek samorządu terytorialnego są wyczerpywane i niestabilne.

a w latach 2006 i 2009 przyrostowi dochodów towarzyszył spadek nadwyżek operacyjnych (tab. 10).

**Tabela 10.** Dynamika dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego i powiatów ziemskich w latach 2004-2009 w %

Lata	Indeksy łańcuchowe dynamiki dochodów jst	Indeksy łańcuchowe nadwyżki peracyjnej jst	Indeksy łańcuchowe dynamiki dochodów powiatów ziemskich	Indeksy łańcuchowe dynamiki nadwyżki operacyjnej powiatów ziemskich
2005/04	1,12	1,29	1,10	1,29
2006/05	1,14	1,30	1,08	0,82
2007/06	1,12	1,40	1,09	1,89
2008/07	1,09	0,95	1,12	1,08
2009/08	1,09	0,66	1,11	0,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetu...].

Natomiast średnie roczne tempo wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego wyniosło 11,18%, a średnie roczne tempo wzrostu ich nadwyżki operacyjnej wyniosło 8,04%. Dla powiatów ziemskich było to odpowiednio 9,99 oraz 14,96%<sup>2</sup>. Utrzymanie tych tendencji w kolejnych okresach oznaczałoby dla całego sektora jednostek samorządu terytorialnego malejące możliwości zaciągania zobowiązań, a dla powiatów ziemskich wzrastające możliwości zaciągania zobowiązań określane nowym limitem długu<sup>3</sup>.

## 5. Podsumowanie

W całym okresie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego korzystały one z prawa do zaciągania zobowiązań w szerokim zakresie. W latach 1999-2009 udział zadłużonych jednostek samorządowych w ich ogólnej liczbie stanowił od 82,4 do 100%. Jednocześnie, w efekcie rosnących deficytowych budżetów, wzrastał poziom długu – od 6187,218 mln zł w roku 1999 do 40294,344 mln zł w roku 2009. Procesom tym towarzyszyła zmiana jego podmiotowej struktury. Zmniejszył się udział długu gmin, zwiększył udział powiatów ziemskich, miast na prawach powiatów oraz województw samorządowych.

<sup>2</sup> Średnie roczne tempo zmian dochodów oraz nadwyżki operacyjnej zostało policzone metodą średniej geometrycznej.

<sup>3</sup> Ze względu na ograniczony dostęp do informacji o dochodach ze sprzedaży majątku jednostek samorządu terytorialnego i powiatów ziemskich sformułowane wnioski zostały oparte tylko na przyroście dochodów ogółem i nadwyżki operacyjnej.

Podobne procesy zachodziły w sektorze powiatów ziemskich. Przez cały okres ich funkcjonowania znaczna ich część korzystała z długu: od 44,16% w roku 1999 i 96,8% w roku 2000 do 100% w latach 2003 i 2004. Łączna wartość zadłużenia tego sektora wzrosła z poziomu 55,078 mln zł w roku 1999 i 378,051 mln zł w roku 2000 do 3907,312 mln zł w roku 2009, przy czym przyrost długu w tym sektorze poza latami 2008, 2009 był wyższy od przyrostu długu wszystkich jednostek samorządu terytorialnego łącznie. Jednocześnie w całym analizowanym okresie średnie zadłużenie przypadające na jeden powiat ziemski było niższe od średniego zadłużenia jednej jednostki samorządu terytorialnego i nie przekraczało 70% średniej dla sektora.

W analizowanym okresie sektor jednostek samorządu terytorialnego oraz sektor powiatów ziemskich wykorzystywały dostępny im 60-procentowy limit długu tylko częściowo. Jednocześnie w obu przypadkach stopień jego wykorzystania wzrastał, przy czym zadłużenie powiatów ziemskich w relacji do ich dochodów było niższe niż analogiczna relacja dla wszystkich jednostek samorządowych. Dla całego sektora samorządowego maksymalny poziom tego limitu wyniósł 43,4%, a dla sektora powiatów ziemskich 32,4%, natomiast relatywny wskaźnik zadłużenia powiatów ziemskich nie przekroczył 83%, a przez znaczny okres, do roku 2002, był na poziomie poniżej 50%.

Podobnie jednostki samorządu terytorialnego łącznie oraz powiaty ziemskie łącznie nie wykorzystywały w pełni możliwości zaciągania zobowiązań określonych limitem obsługi zadłużenia na poziomie 15% dochodów planowanych. W latach 2007-2009 sektor samorządowy na obsługę długu przeznaczał do 33% kwot, jakie na te cele mogły być wydatkowane, sektor powiatów ziemskich zaś – do 30%.

Określony dla lat 2007-2009 nowy, mający obowiązywać od 2014 r., limit długu był dla jednostek samorządu terytorialnego na poziomie wyższym od dotychczas obowiązującego limitu obsługi zadłużenia, a dla powiatów ziemskich na poziomie niższym. Oznacza to, iż dla okresu poddanego analizie nowy limit długu zwiększyłby formalną zdolność do zaciągania zobowiązań sektora jednostek samorządu terytorialnego, a zmniejszyłby ją dla sektora powiatów ziemskich. Ze względu na to, iż obecny limit długu był w tym okresie wykorzystywany tylko częściowo, obserwowana zmiana zdolności kredytowej nie miałaby w ujęciu całego sektora rzeczywistego wpływu na korzystanie przez powiaty ziemskie ze zobowiązań.

Zakładając, iż w kolejnych latach, następujących po okresie analiz, a przynajmniej w pierwszych latach obowiązywania nowego limitu długu, utrzymana zostanie dynamika dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej sektora jednostek samorządu terytorialnego i sektora powiatów ziemskich, maleć będzie formalna zdolność do zaciągania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu sektorowym, a wzrastać będzie dla sektora powiatów ziemskich.

## Literatura

- Lachniewicz W. (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i akty wykonawcze*, Beck, Info Biznes, Warszawa 2010.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, UE, Wrocław 2010.
- Owsiak S., *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011.
- Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w r. 2006, 2007, 2008, 2009*, www.mf.gov.pl.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2009. Załączniki*, MF, www.mofnet.gov.pl.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008, ... w latach 2008-2010, ... w latach 2009-2011, ... w latach 2011-2014, www.mf.gov.pl.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

### THE ABILITY OF COUNTRY DISTRICTS TO INCUR LIABILITIES IN VIEW OF A NEW LIMIT ON A DEBT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

**Summary:** This paper makes an attempt to assess the impact of new solutions on the ability of country districts to incur liabilities. The analysed period comprised the years 1999-2009 and the years 2007-2009. As a result of the analysis carried out on the basis of historical data it has been agreed that for the years 2007-2009 a new limit on the debt would increase a formal ability to incur liabilities of the entire sector of local self-government units, but, at the same time, it would decrease this ability in case of the country districts sector. The observed change to the formal lending ability would not have an impact on the usage of liabilities by the entire sector.

**Keywords:** limits on debts of local self-government units, the ability of country districts to incur liabilities, debt of local self-government units.