

Jarosław Dziuba

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

LIMIT ZADŁUŻENIA SAMORZĄDOWEGO WEDŁUG PROJEKTU USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

1. Wstęp

Przychody zwrotne są coraz powszechniej stosowane w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST). Przyczyn takiego stanu należy upatrywać nie tylko i wyłącznie w ograniczoności środków budżetowych (dochodów) i wymuszonej przez to konieczności zaciągania zobowiązań, lecz także w świadomym i racjonalnym wyborze tej formy finansowania jako alternatywy finansowania środkami własnymi. Władze lokalne dostrzegają liczne, ekonomiczne i pozaekonomiczne korzyści wynikające z wykorzystania kapitałów zwrotnych, a rozwój i liberalizacja rynku kapitałowego ułatwiają ich pozyskanie [8, s. 131-133]. Tę formę finansowania „popiera” także *Europejska karta samorządu terytorialnego*¹, która w art. 9 stanowi, że „na potrzeby finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem”.

Wykorzystanie przychodów zwrotnych powoduje jednak pewne zagrożenia dla funkcjonowania jednostki samorządowej. Występują one szczególnie w sytuacji nieracjonalnego korzystania z tego źródła finansowania, a podstawowym zagrożeniem jest tu ryzyko nadmiernego obciążenia długiem poszczególnych jednostek, z czym wiąże się możliwość utraty wypłacalności JST. Konsekwencją tego może być zaprzestanie wykonywania zadań publicznych o charakterze inwestycyjnym i/lub bieżącym, co powoduje dalsze następstwa o charakterze społecznym i politycznym. Minimalizacja ryzyka utraty płynności i wypłacalności jednostki samorządu terytorialnego jest przesłanką dążenia ze strony władz publicznych do przeciwdziałania zjawisku nadmiernego zadłużenia, przez nałożenie na JST określonych barier w wykorzystaniu środków zwrotnych. Celami opracowania są: prezentacja nowych propozycji w zakresie ilościowego limitowania zadłużenia JST, porównanie ich

¹ DzU z 1994 r. nr 124, poz. 934.

z dotychczasowymi rozwiązaniami oraz przedstawienie ich związku z aktywnością inwestycyjną JST na przykładzie miast na prawach powiatu.

2. Ilościowe ograniczenia długu samorządowego – stan obecny

Regulacje ilościowe ograniczające zadłużenie JST mogą nawiązywać do ogólnego stanu finansów publicznych, a zwłaszcza do poziomu długu publicznego² lub też do sytuacji finansowej konkretnej JST. W tym drugim przypadku opierają się na różnych miarach, dla których wyznacza się maksymalne, dopuszczalne poziomy. W polskim prawodawstwie znajdują się one w ustawie z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych³ i dotyczą zarówno poziomu ogólnego zadłużenia, jak i rocznych obciążeń związanych z jego spłatą i obsługą, a mianowicie:

1) łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym; w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki;

2) łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:

a) spłat rat (kapitał i odsetki) kredytów i pożyczek zaciągniętych w celu finansowania deficytu planowego i rozchodów wraz z należnymi w danym roku odsetkami od wszystkich kredytów i pożyczek,

b) wykupów papierów wartościowych wyemitowanych w celu finansowania deficytu planowego i rozchodów wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od wszystkich papierów wartościowych,

c) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego; w przypadku gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55%, to kwota ta nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

Ograniczeń tych nie stosuje się do zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, a także, w przypadku limitu 15%, do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST z wykorzystaniem tych środków. Celem wprowadzenia tych wyjątków było umożliwienie znacznie zadłużonym jednostkom pozyskania środków na tzw. wkład własny w przypadku projek-

² Przykładami są procedury ostrożnościowe i sanacyjne wprowadzone przez ustawę o finansach publicznych, opierające się na relacji kwoty państwowego długu publicznego (w tym długu samorządowego) do produktu krajowego brutto.

³ DzU z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

tów współfinansowanych ze środków UE i w konsekwencji skorzystania z takiego wsparcia.

Ograniczenia ustawowe, w obecnym kształcie, nie są idealnym narzędziem limitowania długu samorządowego, ponieważ nie są one oparte na ekonomicznych czynnikach wypłacalności JST. Można się spotkać z tezą, że mają one charakter wyłącznie formalnoprawny, a ich spełnienie przez JST wcale nie świadczy o bezpiecznym poziomie ich zadłużenia. Szczególnie dotyczy to pierwszego ograniczenia, którego konstrukcja uwzględnia dochody i zadłużenie ogółem. Po pierwsze, nie wszystkie dochody JST mogą być przeznaczone na obsługę długu. Zasadnicza ich część finansuje w pierwszej kolejności wydatki związane w ustawowymi, obligatoryjnymi zadaniami. Część dochodów ma też charakter celowy (dotacje celowe), nie związany z obsługą długu. Istnieją także dochody incydentalne, finansujące określone przedsięwzięcie inwestycyjne (dochody kapitałowe). Po zakończeniu inwestycji mogą się one znacznie zmniejszyć, powodując gwałtowny wzrost wskaźnika, bez zmiany poziomu zadłużenia. Po drugie, tylko część zadłużenia ogółem podlega spłacie w danym roku budżetowym, zatem limit nie uwzględnia rozkładu w czasie obciążeń z tytułu spłaty kapitału i odsetek. Duży dług, którego spłata rozłożona jest na wiele lat, stanowi mniejsze zagrożenie dla budżetu niż niewielkie zobowiązania spłacane jednorazowo. Według W. Misiąga ograniczenie „60%” jest przykładem legislacyjnej wpadki, polegającej na wprowadzeniu do finansów samorządowych konstytucyjnego, 60-procentowego ograniczenia wielkości państwowego długu publicznego do PKB. Trudno jednak dochody JST uznać za odpowiednik lokalnego PKB, co czyni ten przepis nielogicznym i nie znajdującym uzasadnienia merytorycznego [4, s. 670].

Drugie ograniczenie ustawowe, które dotyczy maksymalnych dopuszczalnych obciążeń z tytułu spłaty długu i odsetek w danym roku budżetowym ma lepsze uzasadnienie merytoryczne, jednak również nie jest pozbawione wad. Pojawia się mianowicie wątpliwość, czy jednolity limit spłaty zadłużenia ustalony jako procent dochodów dla wszystkich JST, które są przecież zróżnicowane pod wieloma względami, jest rozwiązaniem właściwym. To samo spostrzeżenie dotyczy zresztą limitu „60%”. Zastosowanie tych samych limitów dla różnych szczebli samorządu nie wydaje się zasadnym rozwiązaniem, choćby ze względu na różny poziom ich samodzielności finansowej. Dla jednostek o dużej samodzielności finansowej mogą się one okazać zbyt restrykcyjne, podczas gdy dla szczebla o względnie małym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem – zbyt liberalne. Również w ramach jednego szczebla nietrudno wyobrazić sobie przykłady jednostek zarówno przestrzegających ustawowych limitów, a mających kłopoty z obsługą długu, jak i takich, których zadłużenie przekracza dopuszczalne prawem granice, ale jest terminowo spłacane. Sztywny limit obsługi długu ogranicza aktywność jednostek o dobrej kondycji finansowej, natomiast może okazać się zbyt luźny dla jednostek słabych finansowo.

W literaturze zaznacza się, że nie istnieje jedna, identyczna dla wszystkich JST granica zadłużania się. M. Kosek-Wojnar za przekroczenie tej granicy uzna-

je moment, w którym jednostka nie jest w stanie obsługiwać zaciągniętego długu [3, s. 114]. Podobnie uważa A. Borodo, według którego „stan zdolności finansowej i płynności w regulowaniu bieżących zobowiązań – zarówno w danym roku, jak i w perspektywie kolejnych lat (w ramach wieloletniego planowania finansowego gminy) – daje odpowiedź na pytanie, czy ekonomiczne granice zadłużenia są wyczerpane, czy nie” [1, s. 31]. W istocie granice te są zawsze indywidualne, zależne od sytuacji ekonomicznej konkretnej jednostki i od ogólnej sytuacji gospodarczej kraju. Próba ujęcia ekonomicznych granic zadłużenia w normy prawne wymaga zastosowania elastycznego podejścia, wyznaczającego dla każdej jednostki jej indywidualny limit środków, jakie mogą być przeznaczone na spłatę zadłużenia. Jako przykład takiego rozwiązania można podać propozycję zawartą w poselskim projekcie ustawy o finansach publicznych [5], złożonym w Sejmie IV kadencji. W projekcie zaproponowano, aby jednolity dotychczas limit 15% zastąpić wyliczonym indywidualnie dla każdej jednostki limitem równym 90% średniej arytmetycznej z ostatnich trzech lat relacji wydatków majątkowych do dochodów ogółem. Dzięki temu w uprzywilejowanej sytuacji byłyby podmioty wykazujące się dużą aktywnością inwestycyjną, dla których limit 15% może być istotnym ograniczeniem tej aktywności. Dodatkowo zaproponowano całkowite zniesienie tego limitu dla jednostek, w których przez ostatnie trzy lata wydatki majątkowe były większe niż 30% ich dochodów. Pomysły te jednak nie uzyskały pozytywnych opinii ekspertów i nie zyskały akceptacji ustawodawcy.

3. Nowe propozycje w zakresie ilościowego limitowania długu samorządowego

W projekcie ustawy o finansach publicznych z 13 sierpnia 2008 r. ministerstwo finansów uwzględniło postulaty środowiska samorządowego i naukowego, zniżając limit całkowitego zadłużenia „60%”. Limit spłaty i obsługi długu natomiast uelastyczniono, zastępując stały, jednolity pułap 15% indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia wyliczonym dla każdej JST. Planuje się, że roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie będzie 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 ogółem⁴. Wymienioną relację można zapisać następującym wzorem:

⁴ Do obliczenia relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości, wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały, sporządzonym na mocy odrębnych przepisów. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

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

- gdzie: R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,
 O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz 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 limitu określonego tym wzorem wchodzi:

- planowane kwoty spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych (R), finansujących planowane deficyty budżetowe i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- odsetki i dyskonto od zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i papierów wartościowych, zaciągniętych na finansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego, planowanego deficytu budżetowego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Pozytywnie należy ocenić objęcie indywidualnym limitem zadłużenia także kwot zobowiązań związku jednostek samorządu terytorialnego współtworzonego przez daną jednostkę w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji finansowanej kapitałem pożyczkowym lub proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku. Pozwoli to kontrolować i utrzymywać na bezpiecznym poziomie także dług związków JST. Limitem nie objęto natomiast spłat kapitału i odsetek z tytułu wykorzystania innych instrumentów i umów finansowych generujących takie zobowiązania. Chodzi tu np. o umowy leasingu, factoringu i inne umowy mające charakter kredytu kupieckiego. Jak zauważa W. Gonet, zawieranie takich umów może prowadzić do nieograniczonego wzrostu łącznego zadłużenia, skutkującego trudnościami w jego spłacie [2, s. 13].

Podobnie jak w dotychczasowych rozwiązaniach, ograniczenie ustawowe nie dotyczy spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych, a także

poręczeń i gwarancji zastosowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz nie podlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), w terminie jednak nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków. W przypadku braku refundacji lub konieczności zwrotu środków JST nie będzie mogła zaciągać zobowiązań kredytowo-pozyczkowych, emitować papierów wartościowych ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji określonej wzorem.

Konstrukcja omawianego limitu opiera się na założeniu, że środki, które mogą być przeznaczone na spłatę i obsługę długu, są ograniczone do wysokości wyniku operacyjnego budżetu skorygowanego *in plus* o dochody z tytułu sprzedaży majątku. Wynik operacyjny budżetu stanowi różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (razem z kosztami obsługi długu w postaci odsetek lub dyskonta). Zrównoważone saldo operacyjne oznacza pokrycie w dochodach bieżących całości wydatków bieżących, w tym kosztów obsługi długu. Wydatki majątkowe oraz rozchody związane ze spłatą zadłużenia muszą wtedy znaleźć pokrycie w dochodach majątkowych lub przychodach budżetu. Uzyskanie nadwyżki operacyjnej umożliwia dokonywanie spłat zadłużenia z dochodów bieżących, bez angażowania w tę spłatę dochodów majątkowych, które powinny mieć inne przeznaczenie, oraz bez konieczności rolowania długu. Zatem limity spłaty i obsługi zadłużenia powinny być korzystne dla tych jednostek, które osiągają przede wszystkim wysokie nadwyżki budżetu bieżącego, a także cechują się wysokimi dochodami z tytułu sprzedaży majątku. Pojawia się przy tym wątpliwość, czy włączenie tych dochodów w zakres środków, które mogą być przeznaczone na spłatę i obsługę długu, jest właściwe. Sugeruje to bowiem możliwość wyprzedawania majątku komunalnego w celu spłaty i obsługi zobowiązań. Ocena słuszności takiego postępowania jest kwestią indywidualną, ale logiczne wydaje się przeznaczanie dochodów z tego tytułu w pierwszej kolejności na odtworzenie majątku. Ponadto włączenie dochodów o charakterze jednorazowym osiągniętych w latach ubiegłych może zawyżać wartość limitu, podczas gdy środki te już dawno mogą być spożytkowane.

Opierając się na teoretycznej regule mówiącej, iż przychody zwrotne powinny być przeznaczone przede wszystkim na finansowanie inwestycji, można postawić hipotezę, że konstrukcja limitów ograniczających zadłużenie powinna premiować jednostki aktywne inwestycyjnie. W przypadku omawianego wskaźnika hipoteza ta wydaje się o tyle prawdziwa, o ile słuszne jest założenie, że nadwyżka operacyjna służy finansowaniu wydatków inwestycyjnych. Niewątpliwie jej występowanie zwiększa możliwości inwestycyjne JST, co nie oznacza, że takie musi być jej przeznaczenie. Poza tym duży udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wcale nie musi się wiązać z wysokimi nadwyżkami operacyjnymi, gdyż wydatki te mogą być pokrywane z dochodów majątkowych lub przychodów. Istnieje więc tylko

pośredni związek między aktywnością inwestycyjną JST a jej możliwościami zaciągania zobowiązań wyznaczanymi przez proponowaną w projekcie ustawy relację.

4. Indywidualne limity zadłużenia miast na prawach powiatu według projektu ustawy o finansach publicznych

W celu porównania nowej propozycji w zakresie ograniczania długu samorządowego z aktualnymi rozwiązaniami dokonano obliczenia indywidualnych limitów spłaty i obsługi długu miast na prawach powiatu zgodnie z proponowanym wzorem. Obliczeń dokonano na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetów za lata 2005, 2006 i 2007⁵ (tab. 1).

Tabela 1. Indywidualne limity długu miast na prawach powiatu według projektu ustawy o finansach publicznych na tle innych średnich wskaźników budżetowych obliczonych za lata 2005-2007 (w %)

Miasta na prawach powiatu	Limit według projektu ustawy	Średnia relacja nadwyżki operacyjnej i dochodów ogółem	Udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem	Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem
1	2	3	4	5
Biała Podlaska	9,60	7,60	2,10	16,86
Białystok	11,15	11,15	0,00	15,80
Bielsko-Biała	13,01	12,93	0,09	19,18
Bydgoszcz	10,00	9,97	0,03	17,49
Bytom	2,43	2,43	0,01	7,24
Chełm	4,34	3,97	0,37	6,34
Chorzów	5,43	4,89	0,50	10,11
Częstochowa	11,47	11,35	0,12	22,49
Dąbrowa Górnicza	9,08	6,81	2,27	12,06
Elbląg	9,08	9,08	0,00	23,75
Gdańsk	15,05	10,48	4,33	18,55
Gdynia	13,59	13,53	0,06	23,97
Gliwice	14,89	11,53	3,36	22,16
Gorzów Wielkopolski	16,94	12,25	5,17	19,20
Grudziądz	6,62	6,55	0,06	21,99
Jastrzębie-Zdrój	11,36	11,34	0,02	15,62
Jaworzno	14,95	14,53	0,39	18,97
Jelenia Góra	8,08	8,05	0,02	28,85
Kalisz	15,99	15,40	0,56	21,94
Katowice	21,63	21,63	0,00	25,52
Kielce	11,63	10,68	0,95	19,67
Konin	10,83	10,82	0,01	31,22
Koszalin	8,98	8,98	0,00	20,02

⁵ Dane z 2008 r. w momencie przeprowadzenia badań nie były jeszcze dostępne.

1	2	3	4	5
Kraków	12,23	12,23	0,00	21,68
Krosno	11,30	11,24	0,06	22,93
Legnica	8,63	5,14	3,36	12,84
Leszno	10,31	10,31	0,00	17,43
Lublin	12,50	11,12	1,31	18,75
Łomża	11,44	10,83	0,56	20,19
Łódź	11,17	10,38	0,75	20,23
Mysłowice	-0,42	-0,42	0,00	14,19
Nowy Sącz	6,79	6,77	0,02	14,15
Olsztyn	11,89	11,89	0,00	16,85
Opole	8,47	6,01	2,47	29,96
Ostrołęka	8,36	7,98	0,38	14,30
Piekary Śląskie	6,19	6,18	0,01	10,52
Piotrków Trybunalski	6,35	6,29	0,06	16,91
Płock	18,53	18,13	0,42	30,86
Poznań	17,64	17,60	0,03	26,00
Przemyśl	6,82	4,99	1,88	12,98
Radom	10,47	9,31	1,18	13,75
Ruda Śląska	11,75	11,75	0,00	30,32
Rybnik	15,95	14,19	1,58	35,63
Rzeszów	11,28	11,27	0,01	22,95
Siedlce	11,74	11,73	0,01	10,18
Siemianowice Śląskie	4,35	4,34	0,00	8,24
Skierniewice	13,50	13,50	0,00	20,85
Słupsk	0,63	-0,22	0,87	20,52
Sopot	23,41	17,51	6,68	25,69
Sosnowiec	12,41	12,40	0,00	19,30
Suwałki	5,73	5,73	0,00	20,66
Szczecin	12,99	12,97	0,02	15,91
Świętochłowice	4,99	4,99	0,00	8,76
Świnoujście	4,39	4,32	0,07	24,02
Tarnobrzeg	5,41	5,20	0,23	13,62
Tarnów	7,59	6,83	0,73	12,37
Toruń	13,36	13,33	0,03	28,88
Tychy	17,98	16,92	1,00	17,33
Warszawa	12,53	12,53	0,01	16,12
Włocławek	4,80	3,74	1,06	11,69
Wrocław	12,43	12,34	0,08	24,05
Zabrze	14,82	12,82	1,91	16,92
Zamość	6,19	3,90	2,27	16,59
Zielona Góra	14,05	14,04	0,01	23,51
Żory	13,51	13,47	0,03	31,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie [7].

Zaprezentowane dane dowodzą, że proponowane w projekcie ustawy ograniczenie wielkości spłaty kapitału i odsetek jest dla większości miast na prawach powiatu w obecnej ich sytuacji budżetowej bardziej restrykcyjne niż dotychczasowy limit „15%”. Tylko w 9 miastach uzyskany wskaźnik przekracza 15%, natomiast w 56 jest niższy od „starego” limitu 15%, w 26 nie przekracza 10%, a w 8 jest niższy od 5%. Mediana wartości wskaźnika wyniosła 11,3%. Najwyższy wynik (23,4%) wystąpił w Sopotcie, natomiast w jednym mieście (Mysłowicach) relacja osiągnęła wartość ujemną, co spowodowane było występującymi w ciągu dwóch okresów deficytami budżetu bieżącego.

Uzyskane wielkości limitów są oczywiście mocno uzależnione od wielkości nadwyżek operacyjnych w budżetach miast. Wysoki współczynnik korelacji liniowej (0,95) między limitem długu a relacją nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem jest wynikiem samej konstrukcji wzoru, ale też wskazuje na względnie niewielki wpływ dochodów z tytułu sprzedaży majątku na poziom wskaźnika. Dochody te mają marginalne znaczenie w budżetach miast. Aż w 49 przypadkach ich udział w dochodach ogółem nie przekraczał 1%, a tylko w 9 był wyższy niż 2%, osiągając maksymalną wartość w przypadku Sopotu (6,7%). Pojawia się zatem wątpliwość, czy racjonalne jest komplikowanie wzoru przez włączenie pozycji o tak marginalnym znaczeniu. Przykład Sopotu pokazuje jednak, jak dochody ze sprzedaży majątku istotnie mogą zawyżyć limit ustawowy. Gdyby był on liczony bez uwzględnienia tych dochodów, wyniósłby 17,5%, czyli o 5,9 punktu procentowego mniej. Z kolei na przykładzie Słupska widać, że dzięki takim dochodom limit zadłużenia osiągnął wartość dodatnią (0,63) mimo wystąpienia deficytu operacyjnego budżetu. Należy jednak podkreślić, że dochody te mają charakter jednorazowy i niepowtarzalny, a więc ryzykowne jest opieranie na nich możliwości spłaty i obsługi zobowiązań w odległej nawet o 3 lata przeszłości.

Porównanie uzyskanych przez miasta wskaźników ustawowych z ich aktywnością inwestycyjną, mierzoną udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem potwierdza brak bezpośredniego, ścisłego związku. Co prawda współczynnik korelacji na poziomie 0,52 wskazuje na istotną zależność, ale także na duże zróżnicowanie, w kształtowaniu się tych dwóch parametrów w poszczególnych miastach. Wykorzystując taksonomiczną metodę klasyfikacyjną *k*-średnich, dokonano zgrupowania miast na prawach powiatu na podstawie takich zmiennych, jak wartość uzyskanego ograniczenia wielkości spłaty i obsługi długu oraz udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w okresie 2005-2007. Jako miarę podobieństwa grupowanych obiektów wykorzystano odległość euklidesową i dążono do tego, aby zmaksymalizować odległości między poszczególnymi skupieniami. Stosując metodę iteracyjną, dokonano podziału na 3-7 skupień oraz uznano, że najbardziej czytelny podział ogranicza się do 5 skupień. Miasta należące do poszczególnych skupień wraz ze średnimi arytmetycznymi zmiennych dla każdego skupienia przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Klasyfikacja miast na prawach powiatu ze względu na ustawowe ograniczenie wielkości spłaty i obsługi długu (według projektu ustawy o finansach publicznych) oraz relację wydatków majątkowych do wydatków ogółem w latach 2005-2007

Nr skupienia	Miasta na prawach powiatu	Średni limit ustawowy (w %)	Średni udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)
1	Elbląg, Grudziądz, Koszalin, Piotrków Trybunalski, Słupsk, Suwałki, Świnoujście, Zamość	6,00	20,56
2	Jelenia Góra, Konin, Opole, Ruda Śląska, Rybnik, Toruń, Żory	11,71	30,91
3	Katowice, Płock, Poznań, Sopot	20,30	27,02
4	Biała Podlaska, Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Kalisz, Kielce, Kraków, Krosno, Leszno, Lublin, Łomża, Łódź, Olsztyn, Rzeszów, Skierniewice, Sosnowiec, Szczecin, Tychy, Warszawa, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra	12,84	19,55
5	Bytom, Chełm, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Legnica, Mysłowice, Nowy Sącz, Ostrołęka, Piekary Śląskie, Przemyśl, Radom, Siedlce, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Tarnobrzeg, Tarnów, Włocławek	6,29	11,37

Źródło: opracowanie własne.

Największa dysproporcja w zastosowanych relacjach wystąpiła w miastach należących do skupień 1 oraz 2. Charakteryzują się one niskim (znacznie poniżej średniego dla wszystkich miast) lub średnim limitem zadłużenia i jednocześnie prowadzą aktywną politykę inwestycyjną, przeznaczając na wydatki majątkowe znaczną część swojego budżetu. Jest to możliwe dzięki uzyskiwaniu wysokich dochodów majątkowych i/lub przychodów, które nie mają wpływu na wysokość wskaźnika ograniczającego wielkość spłaty i obsługi długu. W sytuacji finansowania dużych inwestycji przychodami zwrotnymi pojawia się ryzyko szybkiego osiągnięcia przez relację wielkości spłat (R) i odsetek (O) do dochodów ogółem ustawowego limitu, co może zahamować aktywność inwestycyjną tych jednostek. Powinny one zatem dążyć do wypracowania w kolejnych latach wyższych nadwyżek operacyjnych, tak aby limit ustawowy wzrósł i nie stał się barierą dla inwestycji finansowanych kapitałem zwrotnym.

W pozostałych trzech skupieniach mieszczą się miasta o względnie proporcjonalnym kształtowaniu się zastosowanych zmiennych. Współczynnik korelacji mię-

dzy omawianymi zmiennymi wynosi tu 0,79, co można uznać za wysoką zależność. Grupa 3 obejmuje miasta o dużych możliwościach zaciągania zobowiązań (wysoki limit) oraz o dużym udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. W grupie 5 znajdują się jednostki o bardzo niskim limicie ustawowym, ale i o niewielkiej aktywności inwestycyjnej. Najliczniejszym i jednocześnie najbardziej zróżnicowanym skupieniem jest grupa 4 obejmująca miasta o wartościach zmiennych zbliżonych do średnich dla wszystkich miast. Ciekawym przykładem należącym do tej grupy jest miasto Tychy, które cechowało się względnie umiarkowaną polityką inwestycyjną, uzyskując jednocześnie stosunkowo wysoki wskaźnik ograniczający wysokości spłat i obsługi długu. Wynikało to z tego, że szczególnie w 2005 r. nadwyżkę operacyjną przeznaczano w większym stopniu na spłatę zobowiązań niż na finansowanie wydatków inwestycyjnych oraz znaczną jej część ulokowano także na lokacie bankowej. Przyniosło to wymierne korzyści w postaci zmniejszenia stopnia zadłużenia miasta – wskaźnik zadłużenia (dług/dochody ogółem) spadł z poziomu 11,7% na koniec 2004 r. do 1,2% na koniec 2007 r. Znaczne zmniejszenie obciążenia budżetu długiem obniża ryzyko niewypłacalności i otwiera pole do pozyskania nowych przychodów zwrotnych. Wysoka wartość limitu ustawowego jest więc w tym przypadku potwierdzeniem wysokiego potencjału rozwojowego miasta i daje możliwość ekspansji inwestycyjnej przy finansowaniu kapitałem zwrotnym.

5. Podsumowanie

Problematyka ograniczania zadłużenia samorządowego jest obecna w polskich przepisach od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego, czyli od 1991 r., ale po raz pierwszy pojawia się realna możliwość wprowadzenia indywidualnych limitów uzależnionych od sytuacji finansowej poszczególnych JST. Zaproponowany w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych wskaźnik został oparty na wyniku operacyjnym budżetu i, mimo wytkniętych w opracowaniu niedoskonałości, dobrze oddaje zarówno możliwość spłaty zobowiązań, jak i potencjał rozwojowy JST. Korelacja pomiędzy wartościami wskaźnika a aktywnością inwestycyjną miast jest istotna, a zaobserwowane dysproporcje dotyczą względnie niewielkiej liczby jednostek. Daje to podstawę do wniosku, że nowy limit może być dobrym instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej.

Literatura

- [1] Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2002.
- [2] Gonet W., *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11.

- [3] Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- [4] Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2007.
- [5] Poselski projekt ustawy o finansach publicznych autorstwa Platformy Obywatelskiej, druk sejmowy nr 1828 z 14.03.2003.
- [6] Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych z dnia 7.10.2008 r., druk sejmowy nr 1181 z 20.10.2008 r.
- [7] Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres 2004-2007, www.mf.gov.pl.
- [8] Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.

SELF-GOVERNMENT DEBT CEILING IN LINE WITH THE DRAFT OF THE ACT ON PUBLIC FINANCE

Summary

The author concentrates on legal solutions referring to quantitative limits on self-government debt. There are presented here both current situation and new proposals resulting from the draft of the Act on public finance. The draft assumes substituting fixed restraints by an individual limit, calculated separately for each self-government unit. The article provides calculations of indicators in line with the draft, as well as compares the obtained results with current, fixed 15% limit and with the indicator reflecting investment activity of self-government units. Additionally, the classification of towns with district rights was done, on the basis of the calculated indicators.