NAUKI O FINANSACH FINANCIAL SCIENCES 2(19) • 2014

ISSN 2080-5993

Agnieszka Werwińska
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZDOLNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z OBSZARU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO DO OBSŁUGI ZOBOWIĄZAŃ

Streszczenie: Celem artykułu jest próba określenia skutków zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonego ustawą o finansach publicznych z 2009 r., na zdolność jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego do zaciągania zobowiązań finansowych. Okresem analiz objęte zostały lata 2007-2012. Na potrzeby analiz określone zostały limity obsługi długu jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego zgodnie ze starą i nową formułą. W efekcie ustalono, iż zastosowanie nowego limitu długu w analizowanym okresie zmniejszyłoby formalną zdolność do zaciągania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego. Jednocześnie najniższą zdolność kredytową zrealizowałyby powiaty ziemskie, a najwyższą miasta na prawach powiatów.

Słowa kluczowe: zdolność jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, limit długu jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego, indywidualny wskaźnik zadłużenia.

DOI: 10.15611/nof.2014.2.03

1. Wstęp

W 2014 r. zaczęły obowiązywać przepisy Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczące nowych zasad zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.…]. Jednocześnie przestały mieć zastosowanie funkcjonujące do tej pory ograniczenia długu: sześćdziesięcioprocentowy limit długu i piętnastoprocentowy limit obsługi zadłużenia [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. …].

Celem artykułu jest próba określenia wpływu zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonego ustawą o finansach publicznych z 2009 r., na zdolność do obsługi zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego oraz porównanie formalnej zdolności do obsługi długu i zaciągania zobowiązań gmin, miast na prawach powiatu, powiatów ziemskich z tego obszaru oraz województwa dolnośląskiego. Okresem analiz

objęte zostały lata 2007-2012. Ze względu na ograniczony dostęp do danych część z nich została zaprezentowana dla krótszego okresu.

Przedmiotem przeprowadzonych analiz jest gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zaciągania zobowiązań. Przy realizacji sformułowanych celów artykułu zastosowano analizę wskaźnikową i metody statystyczne. Uzyskane wyniki oraz sformułowane wnioski mają charakter ogólny i dotyczą jednostek samorządu terytorialnego oraz gmin, miast na prawach powiatu, powiatów ziemskich oraz województw samorządowych w ujęciu zbiorczym, funkcjonujących w Polsce i na terenie województwa dolnośląskiego. Nie są więc oceną zdolności do zaciągania zobowiązań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie to, iż opracowanie bazuje na danych zagregowanych dla gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów ziemskich województwa dolnośląskiego, stanowi podstawowe ograniczenie poznawcze.

2. Limity długu jednostek samorządu terytorialnego

Wraz z końcem 2013 r. przestały obowiązywać zasady limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego obowiązujące na mocy przepisów Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych]. Były to sześćdziesięcioprocentowy limit długu i piętnastoprocentowy limit obsługi zadłużenia gmin, powiatów i województw. Pierwszy z nich wprost limitował kwotę długu, jaką jednostka samorządu terytorialnego mogła osiągnąć na ostatni dzień roku budżetowego. Drugi był limitem pośrednim, który określał poziom środków, jakie w roku budżetowym mogły być przeznaczone na obsługę zadłużenia. Były to kwoty spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupu papierów wartościowych wraz z dyskontem i odsetkami oraz potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Jednocześnie 1 stycznia 2014 r. zaczęła obowiązywać zasada limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego wprowadzona Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 243]. Nowe rozwiązania uzależniły zdolność jednostek samorządowych do zaciągania zobowiązań od średniej relacji nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku do łącznej kwoty dochodów, określanej dla trzech poprzednich lat budżetowych. Poziom tego wskaźnika określa poziom środków, które w roku budżetowym jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła przeznaczyć na spłatę rat kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od długu, dyskonto od papierów wartościowych oraz spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji[1].

[1] Inne propozycje ustalania zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego zostały sformułowane w publikacjach: [Rudzka-Lorentz, Sierak 2007; Wiśniewski 2010, s. 336-346, por. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r. ...].

Wskaźnik będący nowym limitem długu (określany również jako IWZ – indywidualny wskaźnik zadłużenia [Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012…]) zastąpił obowiązujący do tej pory piętnastoprocentowy limit obsługi zadłużenia. Jednocześnie ustawodawca zrezygnował z określania wprost, dostępnej każdej jednostce samorządu terytorialnego, kwoty długu (por. [Perło, Poniatowicz, Salachna 2010]).

Najistotniejsze zmiany w sposobie limitowania długu gmin, powiatów i województw polegają na uzależnieniu, w większym niż dotychczas stopniu, ich zdolności do korzystania ze źródeł zwrotnych od ich indywidualnej możliwości regulowania zobowiązań (por. [Borszowski, Kowalczyk 2010, s. 27]). Formalne rozwiązania zostały zastąpione rozwiązaniami mającymi w większym stopniu charakter ekonomiczny[2].

Wadami nowych zasad jest określanie dopuszczalnej kwoty długu, w dalszym ciągu na podstawie danych historycznych, oraz uzależnianie jej poziomu od dochodów uzyskanych ze sprzedaży majątku, które nie są stałe i powtarzalne, a ich zasoby są ograniczone i wyczerpywalne (por. [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r. …]).

Na poziom zobowiązań, jakie jednostki samorządu terytorialnego mogły zaciągnąć w 2014 r., pierwszym roku obowiązywania nowej formuły limitu długu, miały wpływ ich zrealizowane dochody budżetowe, nadwyżki operacyjne i środki uzyskane ze sprzedaży majątku w latach 2011, 2012 oraz kwoty wynikające z planów budżetowych na trzy pierwsze kwartały roku 2013 [Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012…].

W roku 2012 jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego znacznie ograniczyły korzystanie ze źródeł zwrotnych finansowania działalności. Poziom zobowiązań obniżył się tylko w przypadku powiatów ziemskich (o 2,88%), ale we wszystkich pozostałych grupach jednostek samorządu terytorialnego dynamika długu była na poziomie znacznie niższym od realizowanej wcześniej. Zobowiązania ogółem wzrosły o 2,56%, podczas gdy maksymalny przyrost długu w analizowanym okresie wynosił 45,7% (w roku 2009), a minimalny 21,9% (w roku 2010). Zobowiązania gmin w roku 2012 przyrosły o 1,23%, miast na prawach powiatów – o 4,22%, a województwa dolnośląskiego – o 8,40%. Zahamowanie tempa dynamiki zobowiązań w roku 2012 było skutkiem ograniczania inwestycji samorządowych ze względu na mające wejść w życie w 2014 r. nowe rozwiązania w zakresie limitowania długu i prawdopodobne obniżenie się zdolności kredytowej jednostek samorządowych, określanej nowym limitem[3] (tab. 1).

---

[2] Charakter obowiązujących do końca 2013 r. limitów długu podobnie oceniają: Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak 2007, por. [Krzemińska 2009, s. 77].

[3] W 2012 r. wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego spadły o 222,2 mln zł, czyli o 6,3% [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za 2013 r. …].

Tabela 1. Dług jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego* w latach 2007-2012 (w mln zł)

Lata	Jst	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Województwa samorządowe
2007	2150,3	1 078,7	568,9	341,4	161,4
2008	2670,0	1129,5	1034,9	405,7	100,0
2009	3890,2	1514,9	1744,7	530,7	100,0
2010	4737,7	2016,3	1847,2	630,9	243,3
2011	6381,1	2589,5	2546,0	713,3	532,3
2012	6544,6	2621,3	2653,5	692,8	577,0

*Poziom zobowiązań zaliczanych do długu publicznego po wyłączeniach z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi w budżetu UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.].

W roku 2012 obniżyła się liczba jednostek, w których zadłużenie wzrastało (mniej o 60 jednostek). Jednocześnie w tym roku wzrosła kwota spłaconych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek (o 13,4 mln zł), a obniżyła się kwota zobowiązań wymagalnych (o 21,3 mln zł). Znaczną część długu jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego

Tabela 2. Dług jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego* w relacji do dochodów w latach 2007-2012 (w %)

Lata	Jst	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Województwa samorządowe
2007	20,10	21,53	17,26	24,18	16,47
2008	23,83	21,36	31,86	25,51	9,26
2009	32,48	27,95	51,87	31,37	6,64
2010	37,06	33,41	48,24	33,12	24,01
2011	42,10	36,60	54,00	33,80	43,10
2012	41,00	35,90	53,90	35,30	34,50

*Poziom zobowiązań zaliczanych do długu publicznego po wyłączeniach z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi w budżetu UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.; Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012…].

stanowiły zobowiązania miast na prawach powiatu. Było to 40,7% łącznej kwoty zobowiązań. Dług gmin stanowił 39,8%, dług powiatów ziemskich 10,6%, a dług województwa dolnośląskiego 8,9% zobowiązań [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za 2013 r.…]. W roku 2012 jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego zanotowały również obniżenie łącznej kwoty ich deficytów (o 488,9 mln zł) [Krzemińska, Wrocław 2009] (tab. 1).

W roku 2012 najwyższy poziom długu w relacji do dochodów wystąpił w miastach na prawach powiatów, a najniższy w powiatach ziemskich. W grupie powiatów ziemskich najwyższy poziom tej relacji miał powiat lubiński (53,9%%), a najniższy powiat dzierżoniowski (11%). Wśród gmin najwyższy poziom wskaźnika dochodów osiągnęła gmina Krośnice (89%). Poza nią jeszcze trzy gminy przekroczyły ustawowy, dopuszczalny dług na poziomie sześćdziesięciu procent dochodów [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za 2013 r.…]. W 2011 r. limit długu przekroczyło 5 gmin, w 2010 r. 2 gminy, w 2009 i 2008 r. 1 gmina i w 2007 r. 2 gminy [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.] (tab. 2).

3. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego a limity ich długu

Wpływ nowego limitu długu na zdolność jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań zostanie określony przez porównanie hipotetycznego poziomu nowego wskaźnika długu i piętnastoprocentowego limitu obsługi zadłużenia.

Realizacja budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2011, 2012 i 2013 zdeterminowała możliwość zaciągania długu przez gminy, powiaty i województwa w roku 2014. Obliczony dla tych lat poziom nowego limitu długu ma charakter hipotetyczny i jest określony łącznie dla jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego.

Dla każdego z trzech lat okresu 2010-2012 nowy limit długu jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego byłby na poziomie istotnie niższym od faktycznie obowiązującego piętnastoprocentowego limitu obsługi zadłużenia. Tym samym niższe byłyby dostępne kwoty długu. Mimo to, zastosowanie w 2011 i 2012 r. nowego limitu nie ograniczyłoby, w ujęciu łącznym, poziomu zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego zobowiązań. Poziom środków faktycznie przeznaczonych przez nie na spłatę zobowiązań był w tych latach niższy od kwoty określonej nowym limitem. Podobnie w latach 2007-2012 środki przeznaczane na faktyczną spłatę zobowiązań były niższe od dostępnej kwoty określonej piętnastoprocentowym limitem obsługi zadłużenia (tab. 3). Dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialne-

Tabela 3. Nowy limit długu i piętnastoprocentowy limit obsługi zadłużenia* jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego w latach 2007-2013

Lata	Nowy limit długu** [%]	Nowy limit długu w ujęciu kwotowym (iloczyn nowego limitu długu i dochodów ogółem) [mln zł]	Limit obsługi zadłużenia (15% dochodów planowanych) w ujęciu kwotowym [mln zł]	Środki faktycznie przeznaczone na obsługę zadłużenia w ujęciu kwotowym [mln zł]
2007			1604,7	730,5
2008			1680,8	673,8
2009			1795,2	300,2
2010			1917,4	987,6
2011	10,29	1425,9	2078,5	1121,3
2012	8,42	1231,1	2193,1	1198,4
2013	9,87	–	–	–

*Poziom zobowiązań zaliczanych do długu publicznego po wyłączeniach z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi w budżetu UE.

**Wielkość podana dla danego roku została obliczona na podstawie danych dotyczących wykonania budżetów za trzy poprzednie lata budżetowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.; Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012…].

go i poszczególnych jednostek samorządowych sytuacja była pod tym względem zróżnicowana (tab. 6). W 2012 r. wszystkie jednostki samorządowe z obszaru województwa dolnośląskiego na spłatę zaciągniętych zobowiązań przeznaczyły kwotę 868,90 mln zł, a na odsetki od długu 329,50 mln zł. W roku 2009 było to odpowiednio 475,1 mln zł i 160,3 mln zł, w roku 2010 792,2 mln zł i 195,5 mln zł, a w roku 2011 855,5 mln zł i 265,8 mln zł [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.].

W latach 2007-2012 piętnastoprocentowy limit obsługi zadłużenia nie był wykorzystywany przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego w ujęciu zbiorczym. Podobnie limitu tego nie wykorzystywało również województwo dolnośląskie oraz gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu w ujęciu łącznym. Stopień wykorzystania limitu obsługi zadłużenia dla wszystkich jednostek samorządowych zawierał się w przedziale od 30,0% w roku 2008 do 40,6% w roku 2012. W gminach było to odpowiednio 34,1% w roku 2008 i 52,1% w roku 2012, w miastach na prawach powiatów 28,2% w roku 2008 i 76,43% w roku 2010,

Tabela 4. Poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego* w relacji do dochodów zrealizowanych w latach 2007-2012 w %

Lata	Jst	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Województwo dolnośląskie
2007	6,83	6,69	6,38	7,01	8,76
2008	4,50	5,12	4,23	5,75	0,46
2009	5,03	5,21	6,44	5,74	0,43
2010	7,05	5,50	11,46	6,51	0,61
2011	7,28	6,98	10,14	5,70	1,70
2012	7,29	7,81	8,35	6,81	2,97

*Poziom zobowiązań zaliczanych do długu publicznego po wyłączeniach z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi w budżetu UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.].

w powiatach ziemskich 38,0% w roku 2011 i 46,7% w roku 2007, w województwie dolnośląskim 2,9% w roku 2009 i 58,4% w roku 2007 (tab. 4). W latach 2011 i 2012 limit obsługi zadłużenia przekroczył 3 jednostki (1 powiat ziemski i 2 gminy), w latach 2007 i 2010 jedna gmina [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., … 2012 r.].

W latach 2011-2013 poziom nowego limitu długu był dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego istotnie zróżnicowany. Wskaźnik ustalony dla roku 2011 osiągnął najniższy poziom w powiecie lubińskim (–4,92%), a najwyższy w gminie Kobierzyce (42,13%). W roku 2012 najniższy poziom wskaźnika zadłużenia zrealizował powiat lubański (–3,88%), a najwyższy gmina Kobierzyce (37,38%). W roku 2013 najniższy poziom zanotowała gmina Głuszyca (–2,3%), a najwyższy ponownie gmina Kobierzyce (36,13%). Ujemna wartość nowego wskaźnika długu w 2010 r. wystąpiła w 2 gminach i 7 powiatach ziemskich, w roku 2011 w 12 gminach i 5 powiatach ziemskich, a w roku 2012 w 7 gminach i 2 powiatach ziemskich [Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012…].

W analizowanym okresie wszystkie kategorie jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego zrealizowałyby nowy wskaźnik obsługi długu niższy od kwoty 15% dochodów, czyli od obowiązującego w tym czasie limitu. Przy czym największą zdolność do zaciągania zobowiązań, określoną nowym limitem długu, miałyby miasta na prawach powiatów, a najniższą powiaty ziemskie (tab. 5).

Tabela 5. Nowy limit długu* jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego i województwa dolnośląskiego w latach 2011-2013 w %

Lata	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Województwa samorządowe
2011	11,16	12,19	2,75	11,33
2012	9,02	11,06	2,35	6,47
2013	9,74	12,19	4,01	11,34

*Wielkość podana dla danego roku została obliczona na podstawie danych dotyczących wykonania budżetów za trzy poprzednie lata budżetowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.; Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012…].

Wskaźnik zadłużenia ustalony dla roku 2013 był dla jednostek samorządu terytorialnego łącznie i dla gmin, powiatów grodzkich wyższy od wskaźnika ustalonego dla roku 2012 i dla powiatów ziemskich wyższy od ustalonego dla roku 2011. Dla województwa dolnośląskiego był nieznacznie wyższy. Wyższa zdolność kredytowa jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 jest efektem wysokiej dynamiki nadwyżek operacyjnych w latach 2011 i 2012, jaką osiągnęły łączenie gminy, powiaty i województwo samorządowe oraz każda z tych grup jednostek samorządu terytorialnego (tab. 5, 7).

O możliwej poprawie zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w następnych latach można wnioskować również na podstawie rocznych wskaźników zadłużenia, czyli składowych nowego limitu długu określonych dla kolejnych lat, indywidualnie dla poszczególnych jednostek. Taka analiza przeprowadzona dla jednostek samorządowych z obszaru województwa dolnośląskiego pozwala zauważyć malejącą liczbę jednostek z ujemnym wskaźnikiem zadłużenia. W roku 2010 było to 37 jednostek, w 2011 r. 12, a w roku 2012 – 4 [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.] (tab. 5).

Wielkości nowego wskaźnika zadłużenia, jaki osiągnęły poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, wskazuje, iż zgodnie z nowymi przepisami niewielka ich grupa mogłaby w latach 2011-2013 zaciągać zobowiązania na poziomie wyższym od określonego piętnastoprocentowym limitem zadłużenia. W roku 2011 byłoby tak w przypadku 29 gmin i jednego powiatu ziemskiego, w roku 2012 w 17 gminach, a w roku 2013 w 16 gminach [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.].

Wskaźnik wykorzystania nowego limitu długu przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego ustalony hipotetycznie dla lat 2011-2012 wskazuje na istotnie niższą zdolność do zaciągania zobowiązań, jaką jed-

Tabela 6. Wskaźnik wykorzystania nowego limitu długu przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego (poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia*/nowy limit długu w ujęciu kwotowym) w latach 2011-2012 (w %)

Lata	Jst	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Województwa samorządowe
2011	78,64	75,83	85,50	219,49	15,03
2012	97,35	101,99	83,11	299,18	46,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.].

nostki samorządowe zrealizowałyby w tym okresie przy zastosowaniu nowych rozwiązań. Powiaty ziemskie w obu latach i gminy w roku 2012 przeznaczyły na spłatę zobowiązań i odsetki od długu kwotę przekraczającą limit (tab. 6).

Sposób konstrukcji nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego uzależnia w istotnym stopniu ich zdolność kredytową od zrealizowanych dochodów oraz salda budżetu bieżącego. W latach 2007-2012 średnioroczna dynamika nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego była wyższa od średniorocznej dynamiki ich dochodów. Jest to zjawisko korzystne ze względu na zdolność do zaciągania zobowiązań i obsługi długu, jaka jest określana nową formułą. Utrzymanie takiej prawidłowości w kolejnych latach skutkowałoby zwiększeniem zdolności do zaciągania zobowiązań jednostek samorządowych [Perło, Poniatowicz, Salachna 2010]. Wyższa dynamika nadwyżki operacyjnej w stosunku do

Tabela 7. Dynamika dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego w latach 2007-2012 [(rok t1/rok t0)*100] (w %)

Lata	Dynamika dochodów jst	Dynamika nadwyżki operacyjnej jst	Dynamika dochodów gmin	Dynamika nadwyżki operacyjnej gmin	Dynamika dochodów miast na prawach powiatu	Dynamika nadwyżki operacyjnej miast na prawach powiatu	Dynamika dochodów powiatów ziemskich	Dynamika nadwyżki operacyjnej powiatów ziemskich	Dynamika dochodów województw	Dynamika nadwyżki operacyjnej województw
2007/06	113,17	164,20	112,46	137,34	110,18	160,43	109,70	446,47	136,22	268,28
2008/07	104,74	89,15	105,51	99,89	98,56	56,89	112,64	120,23	110,21	106,94
2009/08	106,81	48,08	102,32	60,30	103,54	26,78	106,39	26,45	139,26	42,49
2010/09	106,80	78,81	111,56	73,38	113,85	223,44	112,61	66,17	67,38	23,76
2011/10	108,40	177,83	104,82	163,86	110,11	103,09	109,15	796,27	121,79	452,02
2011/12	105,51	176,82	104,87	138,08	103,57	284,96	135,65	137,16	93,50	316,31
Średnioroczna dynamika*	107,54	109,71	106,86	105,43	106,51	108,20	113,97	147,41	108,19	126,72

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.].

dynamiki dochodów występowała również w powiatach ziemskich łącznie i w miastach na prawach powiatów łącznie oraz w województwie dolnośląskim [Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r.] (tab. 7).

4. Ocena skutków zastosowania nowego limitu długu dla jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego

W toku przeprowadzonych analiz na podstawie danych dotyczących realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego łącznie oraz przez gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie i województwo dolnośląskie w latach 2007-2012, a także określając hipotetyczny poziom nowego limitu długu, ustalono, iż zastosowanie nowej formuły limitu długu w latach 2011-2013 zmniejszyłoby ich faktyczną zdolność do korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania.

Nowe zasady limitowania długu miałyby zróżnicowany wpływ na zdolność do zaciągania zobowiązań przez poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego. Najmniejszą możliwość korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania miałyby powiaty ziemskie, a największą, w ujęciu łącznym, miasta na prawach powiatów.

Ze względu na niższą zdolność kredytową określoną nową formułą jednostki samorządu terytorialnego w analizowanym okresie mogłyby zaciągać zobowiązania na istotnie niższym poziomie. W roku 2011 kwoty zobowiązań mogłyby być potencjalnie niższe o 652,7 mln zł, a w roku 2012 o 962,0 mln zł.

Relacja zmian poziomu dynamiki dochodów i nadwyżki operacyjnej ma istotne znaczenie dla poziomu nowego limitu długu i tym samym dla zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego łącznie oraz miasta na prawach powiatów łącznie, powiaty ziemskie łącznie i województwo dolnośląskie w latach 2007-2012 zrealizowały wyższą średnioroczną dynamikę nadwyżki operacyjnej od średniorocznej dynamiki ich dochodów. W jednostkach samorządu terytorialnego łącznie było to 109,71 i 107,54%, w miasta na prawach powiatów odpowiednio: 108,20 i 106,51%, w powiatach ziemskich: 147,41 i 113,97%, a w województwie dolnośląskim: 126,72 i 108,19%. W grupie gmin wystąpiła odmienna prawidłowość, czyli niższa średnioroczna dynamika nadwyżki operacyjnej w stosunku do średniorocznej dynamiki dochodów, odpowiednio: 105,43 i 106,86%. Utrzymanie w kolejnych latach zaobserwowanych prawidłowości oznaczać będzie, iż zdolność do korzystania ze źródeł zwrotnych gmin z obszaru województwa dolnośląskiego będzie malała, a wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z tego obszaru łącznie oraz miast na prawach powiatów, powiatów ziemskich i województwa dolnośląskiego będzie rosła.

Ze względu na to, iż w okresie poddanym analizie, czyli w latach 2011-2012, jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego łącznie oraz gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie w ujęciu łącznym i województwo dolnośląskie swoją zdolność do zaciągania zobowiązań ustaloną zasadami zgodnymi z Ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jak i z nowymi limitami długu wykorzystywały tylko w części, formuła wynikająca z Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku nie wpłynęłaby istotnie na możliwość korzystania przez nie z długu. W 2011 r. wszystkie jednostki samorządowe mogłyby, przy założeniu zastosowania nowego limitu, na spłatę długu przeznaczyć kwotę o 304,5 mln zł wyższą, niż zrobiły to faktycznie. W 2012 r. ta kwota mogłaby być wyższa o 32,7 mln zł. Jednak gminy w roku 2012 i powiaty ziemskie w latach 2011-2012 przeznaczyły na obsługę zadłużenia środki na poziomie przekraczającym kwotę formalnej zdolności do obsługi zobowiązań, jaką miałyby przy obowiązywaniu nowej formuły długu; gminy nieznacznie, ale powiaty ziemskie w roku 2011 ponad dwukrotnie, a w roku 2012 trzykrotnie. Faktyczne skutki wprowadzenia nowej zasady limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego zależeć będą od indywidualnej sytuacji poszczególnych jednostek [Kańduła, Przybylska 2010].

5. Zakończenie

Z analizy danych dotyczących realizacji budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego wynika, iż w latach 2011-2012 w ujęciu zbiorczym ich zdolność do spłaty zobowiązań zgodnie z nową formułą limitu obsługi zadłużenia zmalałaby w stosunku do ich możliwości zaciągania długu, określonej obecnymi zasadami. Ich przyszła zdolność kredytowa może ulec zwiększeniu ze względu na zaobserwowane tendencje zmian ich dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej. Jedynie w grupie gmin zaobserwowano niekorzystną prawidłowość wyższej średniorocznej dynamiki dochodów od średniorocznej dynamiki nadwyżki operacyjnej.

Możliwość korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze zobowiązań powinna być w mniejszym stopniu uzależniona od wielkości historycznych, a przynajmniej w pewnym zakresie powinna zależeć od prognozowanych dochodów oraz nadwyżki operacyjnej. Na zdolność kredytową gminy, powiatów i województw samorządowych wpływ powinny mieć też dochody ze sprzedaży majątku faktycznie uzyskiwane w poszczególnych latach. Istotne wydaje się opracowanie i wprowadzenie takich zmian w sposobie limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego, które w jeszcze większym stopniu uwzględniałyby ich ekonomiczną zdolność do spłaty zobowiązań.

Literatura

Borszowski P., Kowalczyk R., *Wybrane zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczące jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2010, s. 21-28.

Kańduła S., Przybylska J., *Wpływ nowej konstrukcji wskaźnika zadłużenia na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego),* [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe" nr 141, red. T. Juja, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2010, s. 347-360.

Krzemińska A., *Przydatność metod oceny zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu nr 29 z 2009, s. 67-80.

Perło D., Poniatowicz M., Salachna J.M., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH w Warszawie, Warszawa 2007.

Wiśniewski M., *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe nr 141, red. T. Juja, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2010, s. 336-346.

Akty prawne

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 249, poz. 2104.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t. j. Dz. U. 2013, poz. 885.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1241.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz. U. nr 252, poz. 1692.

Inne

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r., www.rio.gov.pl [1.11.2013].

Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 r., …2008 r., …2009 r., …2010 r., …2011 r., …2012 r., www.wroclaw.rio.gov.pl [1.11.2013].

Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012, Biuletyn RIO we Wrocławiu, www.wroclaw.rio.gov.pl [1.11.2013].

THE ABILITY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS OF THE LOWER SILESIAN VOIVODESHIP TO PAY THEIR LIABILITIES

Summary: The paper attempts to determine the impact of applying new debt limits in the territorial self-governments introduced pursuant to the 2009 Act on Public Finance on the ability of territorial self-government units of the Lower Silesian Voivodeship to incur liabilities. The analyses comprised years 2007-2012. As a result, it was established that for the analysed period the new debt limit would decrease the formal ability of territorial self-government units from the Lower Silesian Voivodeship to incur liabilities. Simultaneously the poorest borrowing ability would be demonstrated by rural poviats (districts) and the highest ability by urban poviats (districts).

Keywords: ability of self-government voivodeships to incur liabilities, debt limit of self-government units from the Lower Silesian Voivodeship.
Individual debt ratio.