



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu
Nr 5(37)/2013

Agnieszka Werwińska
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Zdolność miast na prawach powiatu do zaciągania zobowiązań a zmiana limitu długu jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie. Celem artykułu jest określenie skutków zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonego ustawą o finansach publicznych z 2009 r., na zdolność miast na prawach powiatu do zaciągania zobowiązań. Analizy obejmują lata 1999-2011 lub 2007-2011. Na ich potrzeby określone zostały limity długu dla miast na prawach powiatu zgodnie ze starą i nową formułą. W efekcie ustalono, iż w 2007 r. nowy limit długu nie zmieniłby ich formalnej zdolności do zaciągania zobowiązań, w latach 2008-2010 zwiększyłby ją, a w 2011 r. zmniejszyłby. Jednak ze względu na częściowe tylko wykorzystywanie przez miasta na prawach powiatu limitów długu obserwowana zmiana formalnej zdolności kredytowej nie miałaby w ujęciu całego sektora wpływu na korzystanie przez miasta na prawach powiatu ze zobowiązań.

Słowa kluczowe: zdolność miast na prawach powiatu do zaciągania zobowiązań, limit długu miast na prawach powiatu

Wstęp

Nowa ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. wprowadziła zasady limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego, które po pięcioletnim *vacatio legis* zaczną obowiązywać w 2014 r. Zgodnie z nowymi przepisami limit długu gmin, powiatu i województw samorządowych będzie zindywidualizowany i uzależniony od zrealizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego sald operacyjnych, dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów w trzech poprzednich latach budżetowych¹. Tym samym przestaną obowiązywać limity długu

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.



wprowadzone ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zgodnie z którymi dług gminy, powiatu i województwa nie może przekroczyć na koniec roku budżetowego poziomu 60% dochodów zrealizowanych, a kwota obsługi zadłużenia w roku budżetowym nie może być wyższa od 15% ich planowanych dochodów².

Celem artykułu jest określenie zmian w poziomie i strukturze długu miast na prawach powiatu w latach 1999-2011 oraz określenie skutków zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonego ustawą o finansach publicznych z 2009 r., na zdolność miast na prawach powiatu do zaciągania zobowiązań. Analizy obejmują lata 1999-2011, czyli okres, w którym jednostki samorządu terytorialnego funkcjonowały w trzech formach. Ze względu na ograniczony dostęp do danych część z nich została zaprezentowana dla lat 2007-2011.

Przedmiotem analiz jest gospodarka finansowa sektora miast na prawach powiatu w obszarze zaciągania zobowiązań. W pracy zastosowano analizę wskaźnikową i proste metody statystyczne. Uzyskane wyniki oraz sformułowane wnioski mają charakter ogólny i dotyczą sektora miast na prawach powiatu, nie są więc oceną sytuacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Analizy pozwalają na ocenę sytuacji miast na prawach powiatu w zakresie ich zdolności kredytowej po wprowadzeniu zmian limitu długu w ujęciu sektorowym oraz na tle sytuacji całego sektora jednostek samorządu terytorialnego.

1. Zadłużenie miast na prawach powiatu w latach 1999-2011

Od 1999 r., czyli od pierwszego roku funkcjonowania miast na prawach powiatu (poza latami 2001 i 2011), wszystkie te jednostki korzystały ze zwrotnych źródeł finansowania. W 1999 r. dług miast na prawach powiatu stanowił 38,5% długu jednostek samorządu terytorialnego. W następnych latach udział ten utrzymywał się na poziomie ponad 40%, w 2002 r. osiągnął maksymalny poziom 52% i w 2011 r. spadł do 42,7%. Jednocześnie (poza 2007 r., poprzedzającym nowy okres programowania na lata 2008-2013) poziom zadłużenia sektora miast na prawach powiatu wzrastał (tabela 1).

Osiągnięta w latach 1999-2011 przez miasta na prawach powiatu dynamika długu była skutkiem zrealizowanych przez nie sald budżetowych, które poza 2007 r. miały charakter deficytowy. W 1999 r. budżety miast na prawach powiatu zamknęły się zbiorczo deficytem w kwocie 573,347 mln zł, przy czym nadwyżkę budżetową na łączną kwotę 157,027 mln zł osiągnęły 22 jednostki (33,8% ich ogólnej liczby), a deficyt budżetowy wystąpił w 43 spośród nich i wyniósł

² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Tabela 1. Dług miast na prawach powiatu w latach 1999-2011

Lata	Liczba miast	Udział miast w ogólnej liczbie (w %)	Poziom długu miast (w mln zł)	Dynamika długu miast (w %) (rok t_n /rok t_{n-1}) $\times 100$
1999	65	100,00	2 385,37	–
2000	65	100,00	3 761,80	157,70
2001	61	94,00	5 209,38	138,48
2002	66	100,00	7 994,90	153,47
2003	65	100,00	8 791,31	109,96
2004	65	100,00	9 511,34	108,19
2005	65	100,00	10 415,49	109,51
2006	65	100,00	11 296,20	108,46
2007	65	100,00	11 258,69	99,67
2008	65	100,00	12 775,29	113,47
2009	65	100,00	18 729,82	146,61
2010	65	100,00	23 437,52	125,13
2011	64	98,50	28 074,90	119,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2011. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl [1.07.2012]; *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2006-08*; *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2008-10*; *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2009-11*; *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2011-14*, www.mf.gov.pl [1.07.2012]; *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki w l. 1999-2009*, www.rio.gov.pl [1.05.2012].

730,374 mln zł³. W 2007 r. poziom ich długu obniżył się, a łączne saldo ich budżetów miało charakter nadwyżki i wynosiło 996,312 mln zł⁴. W 2011 r. z kolei deficyt sektora wyniósł 4650,697 mln zł, przy czym nadwyżką zamknęło się 10 budżetów (15,4% ich ogólnej liczby) i łącznie jej wartość wyniosła 173,572 mln zł, natomiast deficytem zamknęło się 55 budżetów, a jego wartość wyniosła 4824,269 mln zł⁵.

W okresie 2000-2011 udział zadłużonych miast na prawach powiatu w liczbie zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego utrzymywał się na podobnym poziomie, nieprzekraczającym 2,81% w 2000 r. i 2,84% w 2011 r., a jednocześnie wzrastał udział długu miast na prawach powiatu w kwocie długu całego sektora

³ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 1999. Załącznik*, MF, www.mofnet.gov.pl [27.03.2012].

⁴ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2007. Załącznik*, MF, www.mofnet.gov.pl [1.07.2012].

⁵ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011. Załącznik*, MF, www.mofnet.gov.pl [1.07.2012]; Por. M. Poniatowicz, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie kryzysu finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu” (Finanse samorządu terytorialnego) 2011, nr 21.

Tabela 2. Wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu* w latach 1999-2011

Lata	Poziom długu na 1 zadłużoną jednostkę samorządu terytorialnego (w mln zł)	Poziom długu na 1 zadłużone miasto na prawach powiatu (w mln zł)	Wskaźnik relatywnego zadłużenia miast na prawach powiatu*
1999	2,67	36,70	13,74
2000	3,49	57,87	16,58
2001	4,67	85,40	18,29
2002	5,83	121,14	20,78
2003	6,15	135,25	21,99
2004	6,80	146,33	21,52
2005	7,92	160,24	20,23
2006	9,23	173,79	18,83
2007	11,32	173,21	15,30
2008	10,82	196,54	18,16
2009	15,13	288,15	19,05
2010	20,09	360,57	17,95
2011	28,53	438,67	15,36

* Relacja długu przypadającego na jedno zadłużone miasto na prawach powiatu do długu przypadającego na jedną zadłużoną jednostkę samorządu terytorialnego.

Źródło: jak przy tab. 1.

od poziomu 38,5% w 2000 r. do 42,7% w 2011 r.⁶, przy czym najwyższy udział w długu samorządowym miast na prawach powiatu osiągnęły w 2002 r. (52,5%). Od tego roku dług miast na prawach powiatu stanowi największą część długu samorządowego. Tym procesom towarzyszyły również zmiany poziomu zadłużenia przypadającego na jedno miasto na prawach powiatu (tabela 2).

W analizowanym okresie poziom zadłużenia przypadającego na jedno miasto na prawach powiatu, które korzystało ze zwrotnych źródeł finansowania, był na poziomie znacznie wyższym od zadłużenia jednej jednostki samorządu terytorialnego, tj. w latach 2002-2005 na poziomie ponad 20-krotnie wyższym. Do tego rokrocznie średni poziom długu miast na prawach powiatu wzrastał (poza 2007 r.), a w okresie od 1999 r. do 2011 r. wzrósł 12-krotnie.

2. Limity długu jednostek samorządu terytorialnego obowiązujące do 2013 r.

Przepisy obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 28 sierpnia 2009 r. istotnie zmieniły zasady limitowania długu jednostek samorządu teryto-

⁶ *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2011. Załączniki*, MF, www.mofnet.gov.pl [1.07.2012].

rialnego⁷. Prawo do zaciągania zobowiązań do poziomu 60% dochodów oraz limit obsługi zadłużenia stanowiący 15% planowanych dochodów każdej jednostki samorządu terytorialnego od 2014 r. zostaną zastąpione jednym wskaźnikiem, który ma eliminować wady rozwiązań funkcjonujących zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.⁸ Wadą limitu 60% dochodów jest sposób jego określania *ex post* oraz formalny charakter, a nie oparty na ekonomicznej zdolności każdej indywidualnej jednostki samorządu terytorialnego do spłaty długu. Dodatkowo oba limity zostały oparte na tylko jednym parametrze, którym jest poziom dochodów, a na zdolność do zaciągania zobowiązań nie mają również wpływu efekty działalności operacyjnej i majątkowej⁹.

W latach 1999-2011 łączne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w relacji do ich dochodów było na poziomie niższym od 60%. Najniższy poziom długu był realizowany w latach 1999-2001, najwyższy – w latach 2010 i 2011, a przez pozostałe lata dług utrzymywał się na poziomie ok. 20%¹⁰. Jednocześnie poziom wykorzystania zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego, mierzony relacją poziomu zadłużenia do 60% dochodów, był najwyższy w ostatnich 3 latach i istotnie przyrastał – w 2009 r. o 29% w stosunku do roku poprzedniego, a w następnych latach odpowiednio o 30% i 13,5% (tabela 3).

Podobnie jak w przypadku długu całego sektora jednostek samorządu terytorialnego, również dług sektora miast na prawach powiatu w całym analizowanym okresie był na poziomie niższym od 60% ich dochodów, przy czym najwyższy poziom tego wskaźnika przypadła na lata 2009-2011. Ponadto stopień wykorzystania przez nie zdolności kredytowej był najwyższy w ostatnich 3 latach i w tym okresie znacznie przyrastał – w 2009 r. o 44% w stosunku do poprzedniego, a w kolejnych latach odpowiednio o 17% i 13%. Wskaźnik zadłużenia powiatów grodzkich oraz poziom jego wykorzystania były wyższe od odpowiednich miar określonych dla całego sektora (tabela 4).

Miasta na prawach powiatu 60-proc. limit długu wykorzystywały w stopniu znacznie wyższym od średniego poziomu przypadającego na jedną jednostkę samorządu terytorialnego – od 22% do 46% (tabela 5).

⁷ Ustawa z 2005 r. o finansach publicznych, art. 79, 82-86; ustawa z 2009 r. o finansach publicznych, art. 86, 89-94.

⁸ Ustawa z 2005 r. o finansach publicznych, art. 170.

⁹ W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że limit długu na poziomie 60% dochodów własnych nie indywidualizował zdolności gmin do zadłużania się. Por. P. Borszowski, R. Kowalczyk, *Wybrane zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczące jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2010, s. 26.

¹⁰ B. Filipiak, *Ocena procedur zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle utrzymania płynności finansowej*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 434.

Tabela 3. Limit zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2011

Lata	60% dochodów (w mln zł)	Dług/dochody (w %)	Dług/60% dochodów (w %)
1999	38 932,75	9,54	15,89
2000	43 565,71	12,91	21,52
2001	47 756,79	15,41	25,69
2002	48 020,33	19,19	31,98
2003	47 484,27	21,83	36,38
2004	54 902,39	20,88	34,80
2005	61 747,13	20,58	34,30
2006	70 224,13	21,32	35,53
2007	78 828,12	19,70	32,83
2008	85 541,39	20,18	33,64
2009	92 905,48	26,02	43,37
2010	97 677,95	33,80	56,40
2011	102 785,48	38,40	63,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2011. Załączniki*, MF, www.mofnet.gov.pl [1.07.2012].

Tabela 4. Limit zadłużenia miast na prawach powiatu w latach 1999-2011

Lata	60% dochodów (w mln zł)	Dług/dochody (w %)	Dług/60% dochodów (w %)
1999	11 632,92	12,30	20,51
2000	13 059,83	17,28	28,80
2001	14 200,27	22,01	36,69
2002	14 787,85	32,44	54,06
2003	16 450,05	32,07	53,44
2004	19 052,25	29,95	49,92
2005	21 761,88	28,72	47,86
2006	24 591,52	27,56	45,94
2007	28 124,06	24,02	40,03
2008	29 666,29	25,84	43,06
2009	30 196,50	37,22	62,03
2010	32 331,35	43,50	72,50
2011	34 115,87	48,50	82,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki*, MF, www.mofnet.gov.pl; *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2012, www.rio.gov.pl [1.07.2012].

Wraz z końcem 2013 r. przestanie obowiązywać również drugie ograniczenie długu jednostek samorządu terytorialnego, którym jest limit obsługi zadłużenia. Zgodnie z nim środki przeznaczone na spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z od-

Tabela 5. Wskaźnik relatywnego wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego oraz miasta na prawach powiatu limitu długu w latach 1999-2011 (w %)

Lata	Dług jednostki samorządu terytorialnego/60% dochodów tej jednostki (1)	Dług miast na prawach powiatu/ 60% dochodów miast na prawach powiatu (2)	(2)/(1)
1999	15,89	20,51	1,29
2000	21,52	28,80	1,34
2001	25,69	36,69	1,43
2002	31,98	54,06	1,69
2003	36,38	53,44	1,47
2004	34,80	49,92	1,43
2005	34,30	47,86	1,40
2006	35,53	45,94	1,29
2007	32,83	40,03	1,22
2008	33,64	43,06	1,28
2009	43,37	62,03	1,43
2010	56,40	72,50	1,29
2011	63,97	82,30	1,46

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2011. Załączniki*, MF, www.mofnet.gov.pl [1.07.2012].

Tabela 6. Poziom środków przeznaczanych na obsługę zadłużenia* przez jednostki samorządu terytorialnego oraz miasta na prawach powiatu w relacji do ich dochodów planowanych w latach 2007-2011 (w %)

Lata	Jednostki samorządu terytorialnego	Miasta na prawach powiatu
2007	4,8	4,9
2008	4,3	5,0
2009	4,5	5,0
2010	5,9	6,5
2011**	9,4 (6,2)	10,2 (7,3)

* wskaźnik obsługi zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest zgodny z ustawą z 2005 r. o finansach publicznych, art. 169, ust. 3; ** ze względu na brak danych wskaźnik został policzony z uwzględnieniem wartości nominalnej niewymagalnych i wymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego oraz bez uwzględnienia potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji (wielkość w nawiasie), co oznacza, że rzeczywista wartość wskaźnika jest zawarta pomiędzy zaprezentowanymi wielkościami.

Źródło: jak przy tab. 5.

setkami, na wykup papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem oraz na potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogą przekroczyć 15% dochodów planowanych na dany rok budżetowy¹¹.

¹¹ Ustawa z 2005 r. o finansach publicznych, art. 169, ust. 3.

W latach 2007-2011 jednostki samorządu terytorialnego łącznie oraz miasta na prawach powiatu, również w ujęciu sektorowym, swoje prawo do zaciągania zobowiązań określone limitem obsługi zadłużenia, podobnie jak w przypadku 60-proc. limitu długu, wykorzystały tylko częściowo. Ponadto w każdym z analizowanych lat wskaźnik obsługi długu dla sektora miast na prawach powiatu był wyższy od odpowiedniego wskaźnika dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2010 i 2011 jego wykorzystanie istotnie wzrosło (tabela 6). W całym pięcioletnim okresie najczęściej środków na obsługę długu przeznaczały miasta na prawach powiatu, a najmniej województwa samorządowe¹².

4. Limit długu jednostek samorządu terytorialnego obowiązujący od 2014 r.

Wraz z początkiem 2014 r. przestaną obowiązywać zasady limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., czyli wspomniane wcześniej: 60-proc. limit długu i 15-proc. limit obsługi zadłużenia. Możliwość korzystania przez gminy, powiaty i województwa samorządowe z prawa do finansowania działalności środkami zwrotnymi będzie określana wskaźnikiem opartym o relację nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku do łącznej kwoty dochodów, określanych dla 3 poprzednich lat budżetowych. Tak ustalona wielkość będzie stanowiła maksymalny poziom środków, jakie w roku budżetowych jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła przeznaczyć na spłatę rat kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od długu, dyskonto od papierów wartościowych oraz spłatę kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji¹³. Nowy limit długu w większym stopniu od stosowanych obecnie rozwiązań uwzględni indywidualną sytuację poszczególnych jednostek, a tym samym ich zdolność do regulowania zobowiązań¹⁴. Wadą nowego rozwiązania jest to, iż w dalszym ciągu podstawą określenia dopuszczalnej kwoty długu będą dane historyczne oraz uwzględnianie w formule limitu długu dochodów ze sprzedaży majątku, których nie cechuje stałość i powtarzalność, a ich zasoby są ograniczone¹⁵.

Zestawienie hipotetycznego poziomu nowego wskaźnika długu oraz aktualnie obowiązującego limitu obsługi zadłużenia pozwala określić, jak wprowadze-

¹² *Sprawozdania z wykonania budżetów...*

¹³ Ustawa z 2009 r. o finansach publicznych, art. 243.

¹⁴ P. Borszowski, R. Kowalczyk, op. cit., s. 27. Por. M. Wiśniewski, *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141, s. 336-346; *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2012, s. 173.

¹⁵ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb...*, s. 153, 196; B. Filipiak, op. cit., s. 434.

nie nowej formuły limitu długu przekładałoby się w analizowanym okresie na formalną zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego. Nowy limit długu, określony na podstawie danych z lat 2004-2011, zawierał się w przedziale od 13,48% (w 2011 r.) do 18,63% (w 2009 r.). Jednocześnie w latach 2007-2010 poziom tego wskaźnika był wyższy od obecnie obowiązującego 15-proc. limitu obsługi zadłużenia, a w 2011 r. niższy. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego mogłyby na obsługę długu przeznaczać wyższe kwoty: w 2007 r. o 805,431 mln zł, w 2008 r. – o 3251,589 mln zł, w 2009 r. – o 5046,175 mln zł, w 2010 r. – o 2429,111 mln zł, zaś w 2011 r. – o 3201,680 mln zł mniej (tabela 7).

Tabela 7. Poziom nowego limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2011

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	20285,10	19479,67	5689,52
2008	17,67	25191,94	21940,35	6184,34
2009	18,63	28847,15	23800,98	6853,40
2010	16,84	27447,50	25018,39	845,30
2011	13,48	23090,34	26292,02	10919,11

* 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 jednostek samorządu terytorialnego według formuły zgodnej z ustawą 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. Ustawa z 2009 r. o finansach publicznych, art. 243, ust. 1 i 2;

** poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego został policzony zgodnie z ustawą z 2005 r. o finansach publicznych. Prezentowane kwoty to wydatki na obsługę zadłużenia, wydatki na kwoty płatności wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji, raty kredytów i pożyczek, spłata wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych oraz kwoty płatności wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji. Ustawa z 2005 r. o finansach publicznych, art. 169, ust. 3.

Źródło: jak przy tab. 5.

Nowy limit zadłużenia miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2011 był na nieco niższym poziomie od analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego sektora jednostek samorządu terytorialnego, zaś w latach 2008-2010 na poziomie wyższym. Jednocześnie w 2011 r. poziom obu wskaźników znacznie zmalał – w przypadku miast na prawach powiatu o 33,5% i dla całego sektora o 25%. W 2007 r. nowa formuła limitu długu określała zdolność kredytową miast na prawach powiatu na poziomie zbliżonym do wskaźnika obsługi zadłużenia stosowa-

Tabela 8. Poziom nowego limitu zadłużenia dla miast na prawach powiatu w latach 2007-2011

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	14,84	6964,66	6837,58	2302,59
2008	18,55	9172,18	7299,70	2485,85
2009	20,00	10 067,53	7563,40	2494,60
2010	18,03	9714,55	8199,13	3409,55
2011	13,61	7738,62	8654,20	4285,24

* obliczenia jak przy tab. 7.

Źródło: jak przy tab. 5.

nego obecnie, a w 2011 r. na niższym. Przy zastosowaniu nowej formuły limitu długu w 2008 r. miasta na prawach powiatu mogłyby na obsługę zadłużenia przeznaczyć kwotę o 1872,473 mln zł wyższą, w 2009 r. – o 2504,128 mln zł wyższą, w 2010 r. – o 1515,42 mln zł wyższą, a w 2011 r. – o 915,585 mln zł niższą (tabele 7 i 8).

Wyższa zdolność kredytowa miast na prawach powiatu w latach 2008-2010 i niższa w latach 2007 i 2011, jaką osiągnęłyby one przy zastosowaniu nowego limitu długu, nie wpłynęłaby na ich faktyczną zdolność do korzystania z długu, gdyż poziom środków przeznaczanych na obsługę zadłużenia był znacznie niższy od poziomów maksymalnych wyznaczanych obecnie stosowanym limitem obsługi długu i jego nową formułą. W latach 2007 i 2008 środki przeznaczone na obsługę długu przez miasta na prawach powiatu stanowiły 34% kwoty maksymalnej, w 2009 r. było to 33%, w 2010 r. – 41,6% i w 2011 r. – 49,5% (tabela 8)¹⁶.

W analizowanym okresie jednostki samorządu terytorialnego oraz miasta na prawach powiatu w ujęciu sektorowym realizowały dodatnie salda operacyjne¹⁷. W 3 pierwszych latach (2005-2007) i w 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu sektorowym oraz sektor miast na prawach powiatu osiągnęły wyższą dynamikę sald operacyjnych w stosunku do dynamiki dochodów (tabela 9), co jest pozytywne dla ich zdolności do korzystania z długu. Jednocześnie średnioroczna dynamika nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego wy-

¹⁶ Przydatność sformułowanych wniosków jest ograniczona ze względu na to, że analizy bazują na danych historycznych, dochody majątkowe jednostek samorządu terytorialnego są wyczerpywalne i niestabilne, a do obliczenia nowego limitu długu na potrzeby analiz przyjęto łączną kwotę dochodów własnych majątkowych, a nie – jak wynika z analizowanej formuły – kwotę dochodów ze sprzedaży majątku.

¹⁷ *Sprawozdania z wykonania budżetów...*

Tabela 9. Dynamika dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego i miast na prawach powiatu w latach 2004-2011 (w %)

Lata	Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego (rok t_n /rok t_{n-1}) × 100	Dynamika nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego (rok t_n /rok t_{n-1}) × 100	Dynamika dochodów miast na prawach powiatu (rok t_n /rok t_{n-1}) × 100	Dynamika nadwyżki operacyjnej miast na prawach powiatu (rok t_n /rok t_{n-1}) × 100
2005/04	112,47	128,62	114,22	142,89
2006/05	113,73	129,83	113,00	137,18
2007/06	112,25	140,12	114,36	194,89
2008/07	108,52	95,45	105,48	83,45
2009/08	108,61	65,76	101,79	45,96
2010/09	105,14	82,16	107,07	74,49
2011/10	105,23	202,0	105,52	127,16

Źródło: jak przy tab. 5.

niosła 113,6%, a średnioroczna dynamika ich dochodów – 109,4%, w sektorze miast na prawach powiatu było to odpowiednio: 104,8% i 108,7%¹⁸. Kontynuacja trendów średniorocznej dynamiki w kontekście konstrukcji nowej formuły limitu długu mającej funkcjonować od 2014 r. będzie oznaczać dla jednostek samorządu terytorialnego łącznie poprawę ich zdolności kredytowej, a dla miast na prawach powiatu – ograniczanie ich możliwości zaciągania zobowiązań¹⁹.

Zakończenie

Formalna zdolność jednostek samorządu terytorialnego do korzystania ze środków zwrotnych zgodnie z nowym sposobem limitowania długu, jaki będzie funkcjonować od 2014 r., w latach 2004-2010 byłaby większa od ich zdolności

¹⁸ Średnioroczna stopa wzrostu dochodów oraz nadwyżki operacyjnej została policzona metodą średniej geometrycznej.

¹⁹ Ze względu na ograniczony dostęp do informacji o dochodach ze sprzedaży majątku jednostek samorządu terytorialnego i województw samorządowych sformułowane wnioski zostały oparte tylko na przyroście dochodów ogółem i nadwyżki operacyjnej. W 2011 r. w 103 jednostkach samorządu terytorialnego dochody ze sprzedaży majątku nie pokrywały ujemnych sald budżetów bieżących. Oznacza to, iż w tych jednostkach pierwszy składnik średniej formuły limitu spłaty zobowiązań na 2014 r. będzie ujemny. Na podstawie oceny projektów wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego i symulacji limitów zadłużenia, a także na podstawie ich sprawozdań za lata 2009 i 2010 oraz planu za III kwartał 2011 r. ustalono, że 108 jednostek samorządu terytorialnego (w 2010 r. 74) nie mogłoby w 2012 r. dokonywać żadnych spłat zobowiązań, ze względu na to, iż ich indywidualne limity relacji spłat zobowiązań z tytułu rat kapitałowych oraz wykupu obligacji są ujemne. Dla 227 jednostek (8,1% ich ogólnej liczby, a w 2010 r. – 15,6%) nowy sposób limitowania byłby korzystniejszy. Por. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb...*, s. 196.

kredytowej określonej wskaźnikiem obsługi zadłużenia, który jest obecnie stosowany, natomiast w 2011 r. byłaby niższa. Oznacza to w ciągu 7 pierwszych lat zwiększenie zdolności kredytowej sektora samorządowego, a dla ostatniego roku jej zmniejszenie.

Zastosowanie nowej formuły limitu długu w sektorze miast na prawach powiatu w 2007 r. nie zmieniłoby ich zdolności kredytowej, w latach 2008-2010 zwiększyłoby ją, a w 2011 r. zmniejszyłoby. Jednak ze względu na to, że obecny limit obsługi zadłużenia, a także limit długu były w tym czasie zarówno przez sektor jednostek samorządu terytorialnego, jak i sektor miast na prawach powiatu wykorzystywane tylko częściowo, potencjalnie niższa lub wyższa zdolność kredytowa określona nowym limitem długu nie miałyby wpływu na zaciąganie przez nie zobowiązań.

W latach 2005-2007 i 2011 jednostki samorządu terytorialnego i miasta na prawach powiatu osiągnęły wyższy wskaźnik dynamiki nadwyżki operacyjnej w stosunku do wskaźnika dynamiki ich dochodów. W całym okresie poddanym analizie jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły wyższy wskaźnik średniorocznej dynamiki nadwyżki operacyjnej od wskaźnika średniorocznej dynamiki dochodów. Jednocześnie miasta na prawach powiatu zanotowały niższy wskaźnik średniorocznej dynamiki nadwyżki operacyjnej w stosunku do wskaźnika średniorocznej dynamiki dochodów. Utrzymanie tych tendencji w następnych latach będzie oznaczać, że zdolność kredytowa jednostek samorządu terytorialnego będzie rosła, natomiast miast na prawach powiatu – będzie maleć.

Przeprowadzone analizy nie pozwalają jednak wnioskować o sytuacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz miast na prawach powiatu.

Literatura

- Adamiak J., *Dług publiczny sektora finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141.
- 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. Patrzalek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2010.
- Filipiak B., *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle zmian systemowych*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużania jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
- Jerzmańska E., *Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1-2.
- 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)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141.

- Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Przybylska J., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ustawy o finansach publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” (Finanse 2009. Teoria i praktyka. Finanse publiczne II) 2009, nr 547.
- 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.
- Sekula A., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141.
- Skorwider J., *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w nowych uregulowaniach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” (Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie) 2009, nr 546.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2011*, www.rio.gov.pl [1.07.2012].
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2011. Załączniki*, MF, www.mofnet.gov.pl [1.05.2012].
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2006-08*, www.mf.gov.pl [1.05.2012].
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2008-10*, www.mf.gov.pl [1.05.2012].
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2009-11*, www.mf.gov.pl [1.05.2012].
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2011-14*, www.mf.gov.pl [1.05.2012].
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Wiśniewski M., *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141.

The ability of towns with poviat rights to incur liabilities in the view of changes of debt thresholds for territorial self-governments

Summary. The paper attempts to define the consequences of applying a new debt threshold of territorial self-governmental units introduced pursuant to the Act on public finance from 2009 for the ability of towns with poviat rights to incur liabilities. Years of 1999-2011 or 2007-2011 have been analysed in this respect. For the purposes of the analyses debts thresholds for towns with poviat rights are defined according to the old and the new formula. As a result, in 2007 a new debt threshold would not change its formal ability to incur liabilities, over 2008-2010 it would increase it and in 2011 it would decrease it. Due to the fact that towns with poviat rights only partially use the limit of debts, the observed change to the formal borrowing ability would not influence the use of liabilities by towns with poviat rights in the entire sector.

Key words: ability of towns with poviat rights to incur liabilities, debt threshold for towns with poviat right